

# **Medborgar- kommissionens rapport om svensk vapenexport**

**SOU**

**1988:15**



SOU  
1988:15 B



Statens offentliga utredningar

1988:15

Statsrådsberedningen

# Medborgar- kommissionens rapport om svensk vapenexport

Stockholm 1988

Beställningsadress:

Allmänna Förlaget

Kundtjänst

106 47 Stockholm

08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:

Informationsbokhandeln

Malmtorgsgatan 5, Stockholm

08/739 95 90

Beställare som är berättigade till remissexemplar  
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)

08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10148-3

ISSN 0375-250X



## Till statsministern

Den 2 april 1987 bemyndigade regeringen statsministern att tillkalla en medborgarkommission - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med högst fem ledamöter och med uppgift att granska vissa uppgifter om olaglig vapenexport. Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsministern samma dag såsom ordförande i kommissionen f.d. ambassadören Olof Rydbeck och såsom ledamöter professor Kerstin Fredga, professor em. Nils Stjernquist, professor Gunnel Vallquist och f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander.

Kommissionen, som kallat sig medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport, har biträttts av ett sekretariat bestående av departementsrådet Jan Romare (huvudsekreterare fr.o.m. den 15 juni 1987), departementsrådet Kurt Blixt (sekreterare fr.o.m. den 1 oktober 1987), byråchefen Sven Rune Frid (sekreterare på heltid under tiden den 1 juli - den 1 november 1987), överste Anders Hammarskjöld (sekreterare den 1 juni - 30 september 1987 och därefter expert) och hovrättsassessor Richard Ljungqvist (sekreterare fr.o.m. den 1 juni 1987). Fil. kand. Svante Iger har dessutom biträtt kommissionen i viss del. Assistenten Britha Svensson har svarat för kommissionens kansligöromål.

Kommissionen får härmed överlämna sin rapport om svensk vapenexport (SOU 1988:15). Kommissionen är enig i sina bedömningar.

Utredningsuppdraget är slutfört.

Stockholm den 14 april 1988

Olof Rydbeck

Kerstin Fredga

Nils Stjernquist

Gunnel Vallquist

Bengt Wieslander

/Jan Romare

Kurt Blixt

Richard Ljungqvist

## INNEHÅLL

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                         | 11 |
| I UTGÅNGSPUNKTER .....                                       | 17 |
| 1 Inledning .....                                            | 17 |
| 1.1 Uppdraget .....                                          | 17 |
| 1.2 Arbetets uppläggning .....                               | 19 |
| 2 Reglerna för krigsmaterielexport .....                     | 21 |
| 2.1 Tillverkning av krigsmateriel .....                      | 21 |
| 2.2 Utförelse av krigsmateriel .....                         | 22 |
| 2.3 Pågående lagstiftningsarbete .....                       | 25 |
| 3 Tillståndsgivningen och tillsynsordningen .....            | 27 |
| 3.1 Krigsmaterielinspektionen och<br>dess organisation ..... | 27 |
| 3.2 Beredningsförfarandet .....                              | 29 |
| 3.3 Slut användarintyg .....                                 | 32 |
| 3.4 Tillsynsförfarandet .....                                | 33 |
| 3.5 Klassificering av krigsmateriel .....                    | 34 |

|     |                                                               |     |
|-----|---------------------------------------------------------------|-----|
| 4   | Några utgångsdata om den svenska försvarsindustrin .....      | 37  |
| 4.1 | Dess säkerhetspolitiska betydelse .....                       | 37  |
| 4.2 | Krigsmaterielproducerande företag .....                       | 39  |
| 4.3 | Tillverkningen och exporten av krigsmateriel sedan 1970 ..... | 40  |
| 4.4 | Överlåtelse av tillverkningsrättigheter .....                 | 43  |
| 4.5 | Andra former av utlandssamarbete .....                        | 45  |
| II  | MISSTÄNKTA FALL AV OLAGLIG KRIGSMATERIEEXPORT ....            | 49  |
| 5   | Vapen och ammunition .....                                    | 50  |
| 5.1 | Allmänt .....                                                 | 50  |
| 5.2 | Redovisning av fall .....                                     | 51  |
|     | Affärer med anknytning till Singapore .....                   | 51  |
|     | Robot 70 till Bahrein och Dubai .....                         | 72  |
|     | Bahrein II-affären .....                                      | 66  |
|     | Fartygspjäser via Singapore .....                             | 72  |
|     | Begagnade fältluftvärnspjäser till Thailand .....             | 70  |
|     | Demonstrationskanon till Thailand och Malaysia .....          | 82  |
|     | Luftvärnsammunition till olika stater .....                   | 83  |
|     | Affärer med anknytning till Storbritannien .....              | 84  |
|     | FFV:s affärer med granatgevärssystemet Carl Gustaf .....      | 85  |
|     | Lysbomber till Oman och Dubai .....                           | 107 |
|     | Luftvärnskanon till Oman .....                                | 108 |
|     | Övriga misstänkta fall .....                                  | 110 |



|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| Ammunition till Oman .....                                      | 110 |
| Ammunition till Bahrein .....                                   | 114 |
| Fartygsluftvärn till Irak .....                                 | 115 |
| Förhandlingar om BOFI-export<br>till Libyen .....               | 116 |
| Påståenden om avståndsmätare<br>till Egypten .....              | 117 |
| Påståenden om vapenexport till<br>Iran 1973-1975 .....          | 118 |
| Påståenden om vapenexport till<br>Iran 1984-1987 .....          | 119 |
| Påståenden om vapenexport till<br>Sydafrika .....               | 124 |
| Radarstationer till Tunisien .....                              | 125 |
| Fartygspjäser till Bangladesh .....                             | 127 |
| Eldledningssystem till vissa länder<br>vid Persiska viken ..... | 127 |
| <br>6 Krut och sprängämnen .....                                | 129 |
| 6.1 Allmänt .....                                               | 129 |
| 6.2 Redovisning av fall .....                                   | 130 |
| DNW-affären .....                                               | 131 |
| RP 13- och RP 13 A-affärerna .....                              | 131 |
| Armaturen- och PRB/Armaturen-<br>affärerna .....                | 132 |
| SMI-affären .....                                               | 133 |
| Fritz Werner-affären .....                                      | 133 |
| Tirrena-affären .....                                           | 133 |
| FDSP-affären .....                                              | 134 |
| Annullerad Jugoslavien-affär .....                              | 135 |
| Förhindrad Pakistan-affär .....                                 | 135 |
| Varuprover .....                                                | 136 |
| Övrigt .....                                                    | 136 |

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3 Överväganden om ytterligare fall .....                                            | 137 |
| 6.4 Frågan om medverkan eller vetskap .....                                           | 139 |
| III UTLÄNDSKA JÄMFÖRELSE                                                              | 145 |
| 7 Förhållanden i andra länder .....                                                   | 145 |
| 7.1 Allmänt .....                                                                     | 145 |
| 7.2 Andra länders regler .....                                                        | 147 |
| 7.3 Uppmärksamade vapenexportärenden .....                                            | 151 |
| 8 Utländskt intresse för de svenska fallen .....                                      | 161 |
| IV GRANSKNING AV BAKGRUND OCH OMSTÄNDIGHETER .....                                    | 167 |
| 9 Aspekter på försvarsindustrins utveckling<br>och förutsättningar .....              | 167 |
| 9.1 Inledning .....                                                                   | 167 |
| 9.2 Ett ökat exportberoende? .....                                                    | 169 |
| 9.3 Bofors - utveckling och omvandling .....                                          | 174 |
| 9.4 Sammanfattande bedömning .....                                                    | 177 |
| 10 Vapenexportpolitiken och dess tillämpning .....                                    | 183 |
| 10.1 Inbyggda motsättningar .....                                                     | 184 |
| Det grundläggande dilemmat .....                                                      | 184 |
| Klassificeringsproblem .....                                                          | 187 |
| Utlandssamarbetet .....                                                               | 189 |
| 10.2 Tillämpningen .....                                                              | 190 |
| 11 Medverkan eller vetskap hos regering och<br>regeringskansli .....                  | 203 |
| 11.1 Inledning .....                                                                  | 203 |
| 11.2 Indikationer på medverkan eller vetskap<br>beträffande olaglig vapenexport ..... | 204 |

|      |                                                                                        |     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|      | Affärer med anknytning till Singapore .....                                            | 204 |
|      | Affärer med anknytning till Storbritannien .....                                       | 207 |
|      | Andra länder som fungerat som mellan-<br>händer .....                                  | 209 |
| 11.3 | Krigsmaterielinspektörerna och<br>förhållandena på krigsmateriel-<br>inspektionen..... | 210 |
| 11.4 | Algernons död .....                                                                    | 214 |
| 11.5 | Andra instansers beröring med<br>krigsmaterielfrågorna .....                           | 221 |
| 11.6 | Några avslutande synpunkter .....                                                      | 226 |
| 12   | Sammanfattande bedömning av motiven<br>bakom den olagliga utförseln .....              | 231 |
| V    | SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG .....                                                           | 237 |
| 13   | Allmänna synpunkter .....                                                              | 237 |
| 14   | Kommissionens förslag .....                                                            | 241 |
| 14.1 | Kriterier för tillståndsprovningen .....                                               | 241 |
| 14.2 | Bestämmelser angående klassifice-<br>ring av krigsmateriel .....                       | 248 |
| 14.3 | Slutanvändarintyg och andra kontroll-<br>åtgärder vid krigsmaterielexport .....        | 250 |
| 14.4 | Undantaget i tillverkningslagen<br>avseende statliga myndigheter .....                 | 252 |
| 14.5 | Reglering av det försvarsindu-<br>striella samarbetet .....                            | 254 |
| 14.6 | Sammanslagning av tillverknings-<br>lagen och utförsellagen .....                      | 256 |



|          |                                                                                      |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bilaga 1 | Kommissionens direktiv .....                                                         | 259 |
| Bilaga 2 | Personer som utfrågats av medborgar-<br>kommissionen .....                           | 263 |
| Bilaga 3 | 1971 års riktlinjer<br>(utdrag ur prop. 1971:146) .....                              | 265 |
| Bilaga 4 | Den svenska tillverkningen och exporten<br>av krigsmateriel .....                    | 270 |
| Bilaga 5 | Utskrift av krigsmaterielinspektören<br>Carl Algernons efterlämnade anteckningar ... | 277 |

## SAMMANFATTNING

Medborgarkommissionen, som tillsattes av regeringen i april 1987, har enligt sina direktiv haft "att i ett sammanhang skapa största möjliga klarhet kring de händelser, som sedan år 1970 gett upphov till uppgifterna om olaglig svensk vapen-export". Granskningen skulle även omfatta frågan om vilka som medverkat i de avsteg som skett från givna regler. Dessutom gavs kommissionen fria händer att ta upp varje fråga eller aspekt som kommissionen ansåg böra belysas i sammanhanget. Det framhölls dock att granskningen inte skulle omfatta frågor som ankom på de rättsvårdande myndigheterna att ta ställning till utan denna borde syfta till att ge en helhetsbild av skeendet.

Kommissionen har tagit del av ett omfattande skriftligt material från bl.a. konstitutionsutskottet, departementens arkiv, utrikesförvaltningen, åklagar-, polis- och tullmyndigheterna, försvarsmakten, berörda företag, intressegrupper och massmedia. Materialet har kompletterats med muntliga upplysningar. Kommissionen har vidare gjort vissa egna undersökningar liksom initierat olika organ att företa undersökningar i frågor som varit av intresse för kommissionen. Kommissionen har även hållit utfrågningar med ett stort antal personer.

Kommissionen redovisar resultatet av sitt arbete i denna rapport. Det bör anmärkas att utredningsmaterialet till icke ringa del är av hemlig natur. Likväl har strävan varit att redovisa detta med största möjliga öppenhet. Inga för sakfrågornas belysning väsentliga uppgifter har utelämnats.

I det första huvudavsnittet i rapporten redovisar kommissionen vissa **utgångspunkter**. Efter att i kap. 1 ha presenterat sitt uppdrag och arbetets uppläggning, redogör kommissionen i kap. 2 kortfattat för **reglerna för krigsmaterielexport**, som finns i lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. Bestämmelserna i lagen kompletteras av de riktlinjer för krigsmaterielexport som riksdagen godkände år 1971. I kap. 3 redogör kommissionen för **tillståndsgivningen och tillsynsordningen**, dvs. för krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation, förfarandet vid bedömning av tillståndsärenden, klassificeringen av krigsmateriel m.m. Härfter lämnar kommissionen i kap. 4 vissa **utgångsdata om den svenska försvarsindustrin**.

I det andra huvudavsnittet redovisar kommissionen sin granskning av **misstänkta fall av olaglig vapenexport**. Med olaglig vapenexport förstås i rapporten utförsel som skett utan tillstånd eller i strid med lämnat tillstånd eller med tillstånd som inte skulle ha lämnats om samtliga på ärendet inverkande omständigheter, som sökanden vetat om, varit kända av tillståndsgivaren när tillståndet gavs (t.ex. beträffande vidareexport).

Framställningen har delats upp i fall rörande **vapen och ammunition** (kap. 5) och i fall rörande **krut och sprängämnen** (kap. 6). När det gäller vapen och ammunition har kommissionen redovisat alla misstänkta fall som kommit till dess kännedom och som den bedömt vara av betydelse; vissa uppgifter



eller påståenden som befunnits ogrundade, osannolika eller eljest ointressanta har inte behandlats i rapporten. Kommissionen har inte heller kunnat beakta uppgifter som blivit kända efter början av april 1988.

Fallredovisningen i kap. 5 omfattar ett stort antal affärer som förts samman under olika rubriker med hänvisning till mottagarland och/eller materielslag. Den inbegriper även en del slutsatser och synpunkter från kommissionens sida i anslutning till det som inträffat. Bl.a. behandlas frågan om vilka som medverkat i eller haft vetskap om affärerna.

Redovisningen har delats upp i affärer med anknytning till Singapore, affärer med anknytning till Storbritannien och övriga misstänkta fall. I den första delen ägnas särskild uppmärksamhet åt Bofors export av Robot 70 till Bahrein och Dubai och av luftvärnspjäser till bl.a. Thailand. I den andra delen lämnas framför allt en tämligen utförlig redogörelse för FFV:s affärer med granatgevärssystemet Carl Gustaf. Den tredje delen omfattar övriga misstänkta fall av olaglig vapenexport, däribland ammunitionsexport till Oman 1985 och påstådd vapenexport till Iran 1984-1987.

Även redogörelsen i kap. 6 innehåller kommissionens slutsatser beträffande medverkan och vetskap.

För att sätta in den svenska debatten om krigsmaterielexporten i ett internationellt perspektiv görs i det tredje huvudavsnittet vissa utländska jämförelser. Därvid behandlas dels förhållandena i andra länder (kap. 7), dels det utländska intresset för de svenska fallen (kap. 8).

Det fjärde huvudavsnittet omfattar en granskning av bakgrund och omständigheter till den olagliga krigsmaterielexporten. I

kap. 9 redovisas några aspekter på försvarsindustrins utveckling och förutsättningar under de två senaste decennierna. Materialet bygger till stora delar på uppgifter som inhämtats från, å ena sidan, överbefälhavaren och försvarets materielverk och, å andra sidan, Bofors, FFV och Philips Elektronikindustrier.

Av redogörelsen framgår att försvarsindustrin haft ett ökande behov av export bl.a. på grund av att försvarets beställningar under perioden minskat och kommit ojämnt, att de beställda serierna varit korta, att utvecklingskostnaderna ökat markant och att försvaret kunnat förhandla sig till låga och ofta fasta priser. Ett alternativ till ökad export har varit att öka den civila, dvs. den icke krigsmaterielklassificerade produktionen. Detta alternativ har kunnat utnyttjas främst av flygindustrin och elektronikindustrin. För vapen- och ammunitionindustrin har en sådan omställning tett sig svårare. Avslutningsvis pekar kommissionen på en metod för att belysa sammanhanget mellan försvarsindustrins kompetens och exportberoendet.

I kap. 10 diskuterar kommissionen vapenexportpolitiken och dess tillämpning. Därvid pekar kommissionen på vissa inbyggda motsättningar. Det grundläggande dilemmat är sålunda att Sverige av principiella skäl inte önskar tillåta krigsmaterielexport samtidigt som landets egna säkerhets- och försvarstressen anses kräva viss sådan export. Genom 1971 års riktlinjer har statsmakterna sökt komma till rätta med svårigheterna. I sammanhanget uppmärksammas också problemet att avgöra vad som bör klassificeras som krigsmateriel. Kommissionen har vidare granskat och belyser genom exempel hur riktlinjerna har tillämpats av regeringarna och konstaterar att tillämpningen inte har varit konsekvent.



Kap. 11 behandlar frågan om **medverkan** eller **vetskap** hos **regering** och **regeringskansli**. Efter en sammanfattning av de indikationer på medverkan eller vetskap som angetts i kap. 5 och 6 redovisar kommissionen en del uppgifter och synpunkter som är av betydelse när det gäller att bedöma krigsmaterielinspektionens roll i det inträffade. Ett särskilt avsnitt ägnas omständigheterna kring krigsmaterielinspektören Carl Algernons död. Vidare uppehåller sig kommissionen vid andra instansers beröring med krigsmaterielfrågorna. I sina avslutande synpunkter framhåller kommissionen att den med ett undantag inte har funnit belägg för att regeringen eller regeringskansliet medverkat i eller haft vetskap om olagliga vapenaffärer under den tid som utredningsuppdraget omfattat.

Kap. 12 utgör en **sammanfattande bedömning** av **motiven** bakom den olagliga utförseln. Här pekar kommissionen bl.a. på betydelsen av bristerna i kontrollsystemet, de företagsekonomiska motiven och företagsandan. Samtidigt anmärker kommissionen att dessa omständigheter på intet vis kan ursäkta förfaranden som stått i strid med de principer som gällt beträffande krigsmaterielexport.

I ett femte huvudavsnitt redovisar kommissionen sina avslutande **synpunkter** och **förslag**. Under rubriken **Allmänna synpunkter** klargör kommissionen i kap. 13 sin uppfattning om det trovärdighetsproblem som de olagliga krigsmaterielaffärerna och utredningarna beträffande dessa skapat i förening med regeringarnas sätt att tillämpa gällande riktlinjer.

I kap. 14 framförs vissa **förslag** på grundval av de slutsatser som kommissionen kommit till. Därvid bör särskilt framhållas de kriterier för tillståndsprövningen som kommissionen anser böra ersätta 1971 års riktlinjer. Enligt förslaget bör export av krigsmateriel sålunda kunna tillåtas endast om den

bedöms nödvändig för att trygga svenska försvarets försörjning av materiel och den samtidigt är förenlig med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Andra förslag rör bl.a. klassificeringen av krigsmateriel, kontrollmöjligheterna beträffande statliga myndigheter som tillverkar krigsmateriel, regleringen av det försvarsindustriella samarbetet samt lagstiftningens uppbyggnad.

Kommissionen vill avslutningsvis påpeka att sammanfattningar också löpande förekommer i rapporten.

# I UTGÅNGSPUNKTER

## 1 INLEDNING

### 1.1 Uppdraget

Enligt sina direktiv (Dir. 1987:19) har kommissionen haft som huvuduppdrag "att i ett sammanhang skapa största möjliga klarhet kring de händelser, som sedan år 1970 gett upphov till uppgifterna om olaglig svensk vapenexport" samt att "redovisa i vilket skede och med vilkas medverkan som avsteg från givna regler skett". Kommissionen har även haft "möjlighet att ta upp varje fråga eller aspekt som den anser bör be-  
lysas för fullgörandet av sitt uppdrag, bl.a. beslutsordning och kontrollprinciper."

I direktiven framhålls att kommissionens granskning inte avses omfatta "frågor som det ankommer på de rättsvårdande myndigheterna att ta ställning till, utan granskningen bör syfta till att ge en helhetsbild av skeendet".

Direktivens fullständiga text återges i bilaga 1.



Kommissionen har ansett sin primära uppgift vara att söka sanningen bakom påståenden om vapenexport i strid med de svenska bestämmelserna och om medverkan eller vetskap från regeringars och regeringskansliets sida. En sådan faktaisamling skulle emellertid enligt kommissionens bedömning inte ha varit tillräcklig för att ge en helhetsbild av vad som förevarit. Kommissionen har därför sökt redovisa alla förhållanden som kan bidra till att ge bakgrund och perspektiv åt skedet. Dit hör bl.a. granskning av den svenska försvarsindustrins förutsättningar samt av riktlinjerna för krigsmaterielexport och deras tillämpning.

När kommissionen nu framlägger sin rapport är det i medvetande om att förundersökning eller domstolsprövning ännu pågår rörande brott mot vapensmugglingslagen i en del av de fall som kommissionen har behandlat. Kommissionen har i rapporten strävat efter att inte föregripa den rättsliga prövningen utan att för den skull ge avkall på sin skyldighet att redovisa slutsatser och uppfattning i dessa frågor.

Kommissionen konstaterar att vapenexport i strid med givna utförseltillstånd har förekommit. Den tar inte ställning till vilka personer som bär ansvaret men har i sin granskning fäst stor vikt vid frågan om personer inom regeringen och regeringskansliet kan ha varit införstådda med avsteg från reglerna.

Kommissionen har inte ansett det förenligt med sin roll och inriktning att hemligstämpla någon del av rapporten. Dess strävan har varit att i rapporten redovisa undersökningsmaterialet med största möjliga öppenhet. Inga för sakfrågornas belysning väsentliga uppgifter som kommit till kommissionens kännedom har därvid utelämnats.



Kommissionen har eftersträvat att fullgöra sitt uppdrag utan onödig tidsutdräkt och att avge sin rapport snarast. Den har sökt beakta vad som hänt fram till början av april 1988.

## 1.2 Arbetets uppläggning

Kommissionen har haft fritt tillträde till och granskat arkiven hos krigsmaterielinspektionen och utrikesdepartementets politiska avdelning. Utrikesdepartementet och försvarsdepartementet har bistått kommissionen med vissa undersökningar utomlands.

Kommissionen har vidare begärt och fått dokumentation från riksdagens konstitutionsutskott, från åklagar-, polis- och tullmyndigheterna, från överbefälhavaren, försvarets materielverk och från vissa andra myndigheter. Dokumentation har även inhämtats från Nobel Industrier Sverige AB, AB Bofors, affärsverket FFV, Ericsson Radio Systems AB, Ericsson Radar Electronics AB och Philips Elektronikindustrier AB.

Kommissionen har även haft tillgång till 1984 års försvarskommittés material och material från utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet (se SOU 1987:8).

Kommissionen har utan hinder fått del av alla hemliga handlingar som har begärts.

Kommissionen har i slutna möten hållit utfrågningar med personer inom regeringen och tidigare regeringar, inom regeringskansliet, inom åklagar-, polis- och tullväsendet, inom andra delar av förvaltningen och inom försvarsindustrin samt

med ytterligare personer vilkas kunskaper har bedömts ha värde för kommissionens arbete. Sammanlagt har 43 utfrågningar hållits med 54 personer. En förteckning över dessa personer finns i bilaga 2.

Vid sidan av dessa möten har kommissionens ordförande och sekretariatets medlemmar underhand intervjuat ett antal personer.

Kommissionen har haft tillgång till de publikationer av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen sedan 1984 i vilka föreningen har framfört påståenden om olaglig svensk vapenexport. Kommissionen har också granskat pressklipp sedan 1970 om svensk vapenexport ur främst Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Expressen och Aftonbladet samt fr.o.m. 1987 även material från landsortspressen. I kommissionens underlag har även ingått utskrifter av radio- och TV-program.

Kommissionen har gjort studiebesök vid Roslagens luftvärnsregemente och vid AB Bofors, Ericsson Radio Systems AB, Ericsson Radar Electronics AB och Philips Elektronikindustrier AB.

## 2 REGLERNA FÖR KRIGSMATERIELEXPORT

### 2.1 Tillverkning av krigsmateriel

Enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. (i fortsättningen kallad tillverkningslagen), som ersatt en lag från 1935, gäller ett generellt förbud mot att här i landet tillverka krigsmateriel, såvida regeringen inte gett tillstånd till sådan tillverkning. Tillstånd kan i regel ges endast till svensk medborgare, svenskt handelsbolag eller svenskt aktiebolag och får förenas med villkor och med kontroll- och ordningsbestämmelser.

Vidare får enligt lagen krigsmateriel, uppfinning avseende krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel inte yrkesmässigt tillhandahållas i Sverige genom försäljning, utbudande mot vederlag eller förmedling åt någon inom landet eller i utlandet utan regeringens tillstånd. Sådant tillstånd behövs dock inte om köparen är en svensk myndighet. Tillstånd behövs inte heller för den som har tillverknings-tillstånd, om försäljningen eller förmedlingen avser krigsmateriel som omfattas av tillståndet.



Den som fått tillstånd att tillverka eller försälja krigsmateriel står under kontroll av en särskild myndighet, krigsmaterielinspektionen (KMI) inom utrikesdepartementets handelsavdelning. Tillståndshavaren är skyldig att till krigsmaterielinspektionen regelbundet lämna deklARATIONER rörande den tillståndspliktiga verksamheten, s.k. beställningsdeklARATIONER, och lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen.

Av en särskild bestämmelse i tillverkningslagen framgår att den inte gäller för statliga myndigheter. Affärsverket FFV berörs alltså inte av ovan angivna regler.

## 2.2 Utförsel av krigsmateriel

Bestämmelser om export av krigsmateriel finns i lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. (i fortsättningen kallad utförsellagen), som trätt i stället för en kungörelse från 1949. Som lagens rubrik anger är det i princip förbjudet att exportera krigsmateriel från Sverige. Regeringen får dock ge tillstånd till sådan export. Tillstånd krävs även för upplåtelse eller överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel av svenskt ursprung (licensgivning) liksom för militärt inriktad utbildning av utländska medborgare.

Utförsellagen gäller även för statliga myndigheter.

I anslutning till lagen har utfärdats en förordning (1982:1062; i fortsättningen kallad utförselförordningen). I en bilaga till förordningen finns en förteckning över vilka varor som är att anse som krigsmateriel, se vidare avsnitt 3.5.



Vägledande principer för regeringens prövning av ärenden rörande tillstånd till utförsel av krigsmateriel finns i prop. 1971:146 angående krigsmaterielexport. I ett särskilt avsnitt i propositionen redovisar föredragande statsrådet, chefen för handelsdepartementet, riktlinjer till ledning för tillståndsprövningen. Sedan riksdagen beretts tillfälle att yttra sig över vad som anförts i propositionen, godkände riksdagen i december 1971 de förordade riktlinjerna för svensk krigsmaterielexport (UU 1971:21, rskr. 343). De finns i sin helhet återgivna i bilaga 3.

I prop. 1981/82:196 med förslag till utförsellag framhöll departementschefen att 1971 års riktlinjer borde ligga till grund för tillståndsprövningen även i fortsättningen. Härigenom blev riktlinjerna att anse som en del av förarbetena till utförsellagen.

Enligt riktlinjerna föreligger ovillkorligt hinder mot krigsmaterielexport när utförseln strider mot internationella avtal, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutrala stater under krig. I övrigt skall regeringen bedöma om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen har så ringa vikt att en export bör tillåtas. Dessa skäl utgör i fredstid inget hinder mot export till de nordiska staterna och till de neutrala staterna i Europa. I fråga om andra stater sker prövningen från fall till fall. Därvid bör tillstånd inte beviljas för krigsmaterielexport till

stat som är 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,

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

I riktlinjerna framhålls att de allmänna utrikespolitiska skälen mot export inte har samma tyngd i fråga om defensiva vapen, t.ex. kustartilleri- och luftvärnsmateriel, som när det gäller krigsmateriel i övrigt.

Vidare måste enligt riktlinjerna långsiktigheten i besluten beaktas. En lägre grad av restriktivitet gäller därför i fråga om reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel. Ovillkorliga exporthinder gäller dock även i detta fall. Till reservdelar räknas numera även ammunition.

De villkorliga hindren är inte heller lika bindande i fråga om avbrytande av påbörjade eller kontrakterade leveranser. Utfärdad exportlicens bör därför dras in, förutom vid ovillkorliga exporthinder, endast om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör enligt riktlinjerna indragning av licensen kunna underlåtas, om det är för enligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt.

För sådan utförsel som föranleds av samarbetsavtal mellan svenskt företag och företag i andra länder gäller enligt riktlinjerna endast de ovillkorliga exporthindren. Ett sådant avtal skall alltid underställas regeringen och myndigheterna skall ha full insyn i den svenska samarbetspartners verksamhet.

Endast statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör bör enligt riktlinjerna godtas som köpare, vilket innebär att t.ex. befrielseörelser inte får köpa svenska vapen. Utländska köpare bör dessutom, om det inte av särskilda skäl kan underlåtas, försäkra att materielen är avsedd för köparens eget behov (slutanvändarintyg, se vidare avsnitt 3.3).

Det bör framhållas att riktlinjerna i det enskilda fallet inte rättsligt sett är bindande för regeringen utom vad beträffar de ovillkorliga hindren. Dessas bindande kraft följer av att de härleder sig från internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd och folkrättens regler för neutralitet. En annan sak är att regeringen alltid har ett politiskt ansvar för sina beslut.

### 2.3 Pågående lagstiftningsarbete

Den år 1985 tillsatta utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet lade år 1987 fram betänkandet Försvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8). På grundval av dels förslagen i detta betänkande, dels förslag i ett samma år av ambassadör Torsten Örn avgivet betänkande om krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation har regeringen i mars i år till riksdagen överlämnat en proposition (prop. 1987/88:154) med förslag till en ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.

Förslagen i propositionen sägs syfta till en kraftfull skärpning av kontrollen av krigsmaterielexporten. Sålunda föreslås bl.a. en reglering av den svenska krigsmaterielindustrins marknadsföring av materiel och kunnande utomlands och utvidgning av nu gällande regler om förbud mot kunskapsöverföring



till utlandet. Vidare föreslås regler som syftar till att uppnå en effektivare kontroll av bestämmelsernas efterlevnad och behandlas frågor om rutiner och kontrollåtgärder vid tillämpningen av riktlinjerna för utförsel av krigsmateriel. Därutöver föreslås vissa ändringar i tillverkningslagen bl.a. med avseende på skärpt kontroll över förmedling av krigsmateriel och kunnande.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1988.



### 3 TILLSTÄNDSGIVNINGEN OCH TILLSYNSORDNINGEN

#### 3.1 Krigsmaterielinspektionen och dess organisation

Som framgått av avsnitt 2.1 står de som fått tillstånd att tillverka och försälja krigsmateriel under tillsyn av krigsmaterielinspektionen, som ingår i UD:s handelsavdelning. En betydande del av krigsmaterielinspektionens verksamhet utgörs emellertid av beredning av tillståndsärenden rörande utförsel av krigsmateriel.

Krigsmaterielinspektionen har följaktligen dubbla funktioner. Å ena sidan är den ett beredningsorgan inom regeringskansliet för krigsmaterielfrågor som regeringen har att pröva. Å andra sidan är inspektionen att betrakta som en egen myndighet med omfattande tillsynsuppgifter och en hel del eget beslutsfattande.

En ingående redogörelse för krigsmaterielinspektionen finns i ambassadör Torsten Örns nyss nämnda betänkande Krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation, se avsnitt 2.3 ovan. Här skall blott anges några huvudpunkter.

Inspektionen inrättades på 1930-talet som en följd av nedrustningsförhandlingarna inom Nationernas Förbund. I början var endast en pensionerad officer på deltid sysselsatt med de uppgifter som ålåg inspektionen. Efter hand har dock arbetsuppgifterna ökat. Denna ökning torde ha varit särskilt märkbar från 1970-talets slut. Detta har på senare år fått till följd att organisationen har förstärkts. I personalplanen för krigsmaterielinspektionen för budgetåret 1987/88 finns sex tjänster upptagna. Ytterligare två tjänster för kvalificerade handläggare har sedermera tillkommit.

Under senare år har följande personer tjänstgjort som krigsmaterielinspektörer:

Generalen Lage Thunberg 1968-1977  
Generalmajoren Bengt Rosenius 1977-1979  
Expeditions- och rättschefen Sven Norberg alt.  
departementsrådet Jörgen Holgersson 1979-1980 (tf)  
Generalmajoren Sven Olof Olin 1980-1981  
Konteramiralen Carl Algernon 1981-1987  
Expeditions- och rättschefen Jörgen Holgersson  
och andra 1987 (tf)  
Ambassadören Sven Hirdman 1987-

Både Lage Thunberg och Bengt Rosenius var höga flygvapenofficerare som just gått i pension när de tillträdde tjänsten som krigsmaterielinspektör. Sven Norberg och Jörgen Holgersson, som tjänstgjorde som jurister i handelsdepartementet, vikarierade i olika omgångar under den tid då Rosenius var sjuk och fram till dess en efterträdare till honom utsågs. Genom valet av Sven Olof Olin, som bl.a. tjänstgjort i försvarets materielverk, blev en f.d. flygvapenofficer åter krigsmaterielinspektör. Olin avgick dock efter kort tid i samband med att han utsågs till generaldirektör för flygtekniska försöksanstalten. Hans efterträdare Carl Algernon var vid förord-

andet chef för internationella enheten i försvarsdepartementet och han var den förste ordinarie innehavaren av tjänsten som ännu inte uppnått militär pensionsålder. Under tiden från Algernons frånfälle i januari 1987 och till dess Sven Hirdman tillträdde i oktober samma år vikarierade Holgersson och andra på tjänsten. Hirdman, som bl.a. varit statssekreterare i försvarsdepartementet, är den förste ordinarie krigsmaterielinspektören som inte varit officer.

### 3.2 Beredningsförfarandet

Av kap. 2 framgår att det krävs tillstånd såväl till tillverkning och försäljning av krigsmateriel i Sverige som till export av sådan materiel, upplåtelser av tillverkningsrättigheter och anordnande av militärt inriktad utbildning för utlänningar. I samtliga fall av någon betydelse är det regeringen som beslutar i tillståndsärendena. Huvudansvaret för beredningen av dessa ärenden vilar på krigsmaterielinspektionen.

Utförselärenden inleds normalt med en preliminär förfrågan från industrin, t.ex. om en vara är att betrakta som krigsmateriel eller huruvida förutsättningarna för ett tillstånd kan anses goda beträffande export till ett visst land.

Det förhandsbesked krigsmaterielinspektören då lämnar bereds vid behov grundligt, dvs. en länderbedömning görs av UD:s politiska avdelning och ärendet föredras för utrikeshandelsministern. Ett positivt förhandsbesked är dock inte bindande för regeringens slutliga ställningstagande.



En formell ansökan om tillstånd till utförsel brukar göras först när det slutliga avtalet med köparen slutits och tiden är inne att påbörja leveransen. Krigsmaterielinspektören remitterar ärendet till UD:s politiska avdelning för yttrande i ländervalsfrågan. I tveksamma fall underställs frågan kabinettssekreteraren och ibland utrikesministern innan yttrandet avges.

Yttranden i frågor om främst säkerhetsskyddet för materielen inhämtas i en del fall från försvarsdepartementet. Yttranden kan också begäras från försvarets materielverk. I ärenden som rör statlig verksamhet inom exempelvis Celsius Industrier AB, tidigare Svenska Varv, eller affärsverket FFV begärs någon gång yttrande från industridepartementets enhet för statliga bolag.

Större eller mer kontroversiella ärenden föredrar krigsmaterielinspektören i den år 1984 inrättade rådgivande nämnden för krigsmaterielfrågor. Denna består av krigsmaterielinspektören som ordförande och sex ledamöter som utses av regeringen efter förslag av de riksdagspartier som är företrädade i utrikesnämnden. Syftet med den rådgivande nämnden är att bredda det parlamentariska samrådet i dessa frågor och att skapa ett diskussionsforum för ärenden som inte fordrar överläggningar med utrikesnämnden. Numera sammanträder nämnden regelbundet ungefär en gång i månaden.

Sedan ärendet beretts, föredrar krigsmaterielinspektören ärendet för utrikeshandelsministern. Ofta är statssekreteraren jämte handelsavdelningens expeditions- och rättschef därvid närvarande. Utrikeshandelsministern begär ibland kompletteringar. Ibland tar han eller hon kontakt med andra statsråd och i vissa fall diskuteras ärendet vid allmän beredning i



hela regeringen. I sådana fall inhämtas ofta även utrikesnämndens synpunkter innan regeringen fattar sitt beslut.

Enligt 10 kap. 6 § regeringsformen måste regeringen före avgörandet överlägga med utrikesnämnden i alla utrikesärenden av större vikt, om det kan ske. I förarbetena till utförsellagen sägs att nämndens råd bör inhämtas i fråga om länderval, samarbetsavtal rörande krigsmateriel samt i övrigt i ärenden av principiell innebörd.

Regeringens beslut utgör vanligen också ett utförselbevis. Beslut om avslag på en utförselansökan är sällsynta; i stället underrättas sökanden vanligen under hand om regeringens (utrikeshandelsministerns) inställning, varefter ansökan brukar återkallas.

En del ärenden av mindre vikt och omfattning, t ex rörande kompletteringar av tidigare medgiven utförsel och export av komponenter, verktyg, reservdelar o.d., får avgöras av utrikeshandelsministern. Besluten redovisas i departementsprotokollet. Utförsel av enstaka vapen för sport- och jaktändamål får prövas av polismyndigheten.

Antalet utförselärenden uppgår numera till omkring 1 800 per år. Blott drygt 200 av dessa prövas av regeringen men dessa ärenden motsvarar omkring 95 % av den årliga krigsmaterielexportens saluvärde.

### 3.3 Slut-användarintyg

Redan 1971 års riktlinjer ställer, som tidigare framgått, i princip krav på att mottagaren av svensk krigsmateriel bör intyga att materielen "är avsedd för köparens eget behov". Ett sådant intyg brukar kallas slut-användarintyg eller slutförbrukningsintyg, på engelska end-use certificate, EUC. Syftet med intygen är att minska risken för vidareexport av materielen. Intygen skall inges av den sökande i samband med att ansökan om exporttillstånd görs och är numera i regel en förutsättning för att ansökan över huvud taget skall behandlas.

Under 1970-talet krävdes, trots uttalandet i riktlinjerna, mycket sällan att sådana intyg föredrogs i ansökningsärendena. Det var till en början bara Singapore som avkrävdes slut-användarintyg. Intygen utformades vid den tiden av mottagarlandet och fick därför något olika utformning.

Med 1982 års lagstiftning infördes obligatoriskt krav på att slut-användarintyg skulle inges i samband med utförselansökan. Samtidigt frångicks den tidigare gällande femåriga giltighetstiden av intygen, vilka sålunda blev gällande för all framtid. Dessutom framställdes en särskild blankett för slut-användarintyg som skulle användas fortsättningsvis. Härigenom blev ordalydelsen i intygen likalydande. Texten kom att innehålla en uttrycklig försäkran om att ifrågavarande materiel inte skall vidareexporteras. Dessa nya regler trädde i kraft 1983 men tillämpades i praktiken inte fullt ut förrän året därpå.

Sedan år 1985 krävs även intyg vid export av krut och sprängämnen. Mottagaren, som i dessa fall i allmänhet inte är en

statlig myndighet eller en av en stat auktoriserad importör utan en ammunitionstillverkare, måste skriftligt deklarerat att materielen kommer att användas i den egna tillverkningen och att den inte kommer att säljas vidare utan väsentlig bearbetning.

### 3.4 Tillsynsförfarandet

Krigsmaterielinspektionens tillsyn över tillverkningen och försäljningen av krigsmateriel har till syfte att kontrollera att de särskilda bestämmelser och villkor som tillståndshavarna har fått i samband med tillståndsgivningen efterlevs. Kontrollen sker huvudsakligen med hjälp av den periodiska redovisning som tillståndshavarna är skyldiga att lämna (beställningsdeklaration) och genom att andra upplysningar och handlingar infordras. Dessutom gör krigsmaterielinspektören då och då inspektioner hos företagen.

Krigsmaterielinspektionens tillsynsverksamhet kan ytterst få till följd att ett meddelat tillstånd dras in. Krigsmaterielinspektören kan naturligtvis också föreslå utrikeshandelsministern andra åtgärder som kontrollverksamheten ger anledning till.

Till inspektionens uppgifter hör däremot inte att utreda eventuella misstankar om brott mot de straffsanktionerade bestämmelserna i tillverkningslagen; den uppgiften åvilar de rättsvårdande myndigheterna. Åtal för brott mot bestämmelserna får dock väckas endast efter medgivande av krigsmaterielinspektören.



Genom den redovisning som de krigsmaterielproducerande företagen löpande inger till krigsmaterielinspektionen kan en kontroll av hur exporttillstånden utnyttjas också ske. Huvudansvaret för kontrollen av utförseln av varor från Sverige ligger emellertid på tullmyndigheten även när det gäller krigsmateriel.

Utförsel av krigsmateriel utan tillstånd eller i strid med lämnat tillstånd eller med tillstånd som lämnats på grund av vilseledande eller oriktiga uppgifter kan vara ett brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen). Brottsutredningen är en uppgift för polis och åklagare och i vissa fall för tullmyndigheten (tullkriminalen).

Om krigsmaterielinspektionen får tillgång till uppgifter som visar eller tyder på att de förutsättningar ändrats som gällde när ett exporttillstånd beviljades, åligger det givetvis krigsmaterielinspektören att anmäla förhållandet för regeringen (utrikes handelsministern) och föreslå lämpliga åtgärder, t.ex. återkallelse av exporttillståndet.

### 3.5 Klassificering av krigsmateriel

Såväl tillståndslagens som utförsellagens bestämmelser är tillämpliga när fråga är om krigsmateriel. Som angetts i avsnitt 2.2 finns i en bilaga till utförselförordningen en förteckning över varor som är att anse som krigsmateriel. Denna förteckning ger dock inte ett uttömmande svar på hur olika varor skall klassificeras: som civila eller som militära. Oaktat det är regeringen som ytterst bestämmer vad som är krigsmateriel, ligger i det enskilda fallet ansvaret för klassificeringen i praktiken på krigsmaterielinspektören.



Begreppet krigsmateriel får inte blandas samman med begreppet försvarsmateriel. Med försvarsmateriel brukar avses materiel som är utvecklad och producerad enligt militära specifikationer. Häri ingår alltså såväl krigsmateriel som sådan materiel som kan ha både militär och civil användning.

Varor som har både civil och militär användning skall enligt förarbetena till utförsellagen behandlas som civila. Det kan stundom vara en grannliga uppgift att avgöra om typiskt militär materiel också kan ha en civil användning.

I utförseliförordningens förteckning över vad som är krigsmateriel används ofta uttrycket "för militärt bruk utformad/e", vilket innebär att materielen skall ha konstruerats, utrustats eller ändrats på ett sådant sätt att den påtagligt avviker från motsvarande civil materiel. Andra använda uttryck är "speciella delar till" eller "speciella tillbehör". Därvid menas att materielen inte skall ha en civil användning utan vara särskilt konstruerad eller ändrad för att infogas i en slutprodukt som är krigsmateriel. Även dessa uttryck rymmer givetvis tolkningsproblem.

Klassificeringen av krut och sprängmedel är speciellt besvärlig. Sådana varors varierande kemiska sammansättning utgör ett problem. Ett annat är att gränsdragningen mellan rent militär materiel och materiel som kan ha en blandad användning är särskilt vanskelig i fråga om varor av detta slag. Detta har medfört att i princip alla sådana varor skall klassificeras av krigsmaterielinspektören innan utförsel får ske.

Mellan 20 och 30 ärenden om klassificering av materiel prövas av krigsmaterielinspektören varje år. På grund av de svårigheter som kan uppstå vid klassificeringen utsåg regeringen år

1984 sex institutionschefer från olika områden att antingen enskilt eller i grupp som ett tekniskt-vetenskapligt råd biträda krigsmaterielinspektören vid prövningen.

#### 4 NÅGRA UTGÅNGSDATA OM DEN SVENSKA FÖRSVARSHINDUSTRIN

##### 4.1 Dess säkerhetspolitiska betydelse

Av regeringens direktiv till 1984 års parlamentariska försvarskommitté framgick bl.a. att kommittén särskilt skulle överväga ambitionsnivån vad avsåg framtida tillgång till inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och industriell produktion för totalförsvarets räkning. Försvarskommittén genomförde därför under åren 1985-1986 en särskild utredning i denna fråga och förelade därefter regeringen i sitt slutbetänkande (SOU 1987:9) ett förslag till en framtida syn på betydelsen av en svensk försvarsindustri. Kommittéledamöterna var eniga i fråga om krigsmaterielexportens betydelse och vilka kompetensområden som var viktiga att bevara för framtiden. Försvarsindustriavsnitten i slutbetänkandet infördes sedermera i det närmaste ordagrant i prop. 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling inför 1987 års försvarsbeslut.

I propositionen, som antagits av riksdagen (FöU 1986/87:11, rskr. 310), framhölls följande: "En inhemsk kapacitet att



utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Den bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik och att värna vårt land". Vidare framhålls att "export under rådande förutsättningar är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga".

Försvarsutskottet anslöt sig till det synsätt som propositionen hade, konstaterade att den i de försvarsindustriella avsnitten behandlade för vår säkerhets- och försvarspolitik viktiga frågor och underströk särskilt vikten av politisk enighet i dessa frågor. Riksdagen instämde utan votering i vad utskottet anfört om försvarsindustrins betydelse och förutsättningar.

I sin budgetproposition till 1988 års riksmöte framhöll regeringen (prop. 1987/88:100, bil. 6): "En annan förutsättning för försvarsindustrins förmåga och möjligheter att bevara väsentliga delar av sin kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga är möjligheterna till export. Enbart det svenska försvarets planerade beställningar av utveckling och produktion av materiel ger varken tids- eller volymmässigt tillräcklig beläggning vid industrin för att göra verksamheten möjlig till rimliga kostnader och - kanske än viktigare - med bibehållande av en hög teknisk nivå."

Statsmakterna ger sålunda uttryck för uppfattningen att Sveriges breda industriella förmåga att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel, som är unik för ett litet land, så långt möjligt bör bevaras. Man menar dock att denna förmåga skall anpassas till försvarsmaktens behov av materiel. Samtidigt slår man fast att export av



viss omfattning utgör en förutsättning för att kunna vidmakthålla erforderlig kompetens och kapacitet inom landet.

Medborgarkommissionen har i sitt arbete utgått från den syn på försvarsindustrins och krigsmaterielexportens betydelse som en enhällig riksdag fastslog i juni 1987.

#### **4.2 Krigsmaterielproducerande företag**

I nedanstående beskrivning betecknar försvarsmateriel sådan materiel som utvecklats och producerats enligt militära specifikationer, jfr avsnitt 3.5 ovan. En del av försvarsmaterielen avser sådan materiel som krigsmaterielinspektören klassificerat som krigsmateriel och för vilken följaktligen erfordras särskilt utförseltillstånd vid export.

I den svenska utvecklingen och produktionen av försvarsmateriel medverkar ett stort antal företag. Antalet företag i Sverige som exporterar försvarsmateriel uppgår till 23. Flerparten av dessa företag arbetar endast till begränsad del inom försvarsmaterielsektorn. Många företag verkar som underleverantörer till större företag. Sektorn domineras av elva företag.

Försvarsindustrin sysselsätter omkring 40 000 helårsanställda, vilket motsvarar ca 10 % av den svenska verkstadsindustrins samtliga anställda. Ungefär hälften av dessa arbetar med försvarsmaterieltillverkning. Drygt 13 500 personer sysslar med produktion medan knappt 8 000 ägnar sig åt utvecklingsarbete. Andelen anställda för utveckling är avsevärt större vid försvarsmaterielproduktion än vid annan produktion.

I de elva dominerande företagen arbetar ca 20 000 personer. Återstoden arbetar inom underleverantörsföretag eller företag som endast till mindre del producerar försvarsmateriel.

De elva dominerande försvarsindustriföretagen är AB Bofors (artilleripjäser, ammunition, robotar m.m.), Ericsson Radio Systems AB och Ericsson Radar Electronics AB (lednings-, sambands- och eldledningssystem, radar, televapen och telemotmedel samt övrig försvarselektronik), affärsverket FFV (finkaliber- och pansarvärnsvapen, ammunition, minor, torpeder, flygmaterielunderhåll och försvarselektronik m.m.), AB Hägglund & Söner (strids- och terrängfordon), Karlskronavarvet AB (överbattensfartyg, ubåtar), Kockums Marine AB (ubåtar, undervattensteknik i övrigt), Philips Elektronikindustrier AB (lednings-, sambands- och eldledningssystem, radar, telemotmedel samt övrig försvarselektronik), Saab Scania Combitech (robotar, helikoptersikten, styr- och eldledningssystem m.m.), Saab Scania Flygdivisionen (flygplan), numera Bofors-ägda SATT Electronics AB (telemotmedel, signalspanings- och andra elektronikbaserade system) samt Volvo Flygmotor AB (motorer till flygplan och robotar).

Försvarsindustrins totala försäljning uppgick år 1985 till nästan 20 miljarder kronor. Mer än hälften härav utgjorde försäljning inom försvarsområdet och resten utgjorde rent civila produkter. Den största omsättningen när det gäller försvarsmateriel hade Bofors, Ericsson-koncernen och FFV.

#### **4.3 Tillverkningen och exporten av krigsmateriel sedan 1970**

Den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel ökade, räknat i fasta priser, från omkring mitten av 1970-talet

och fram till år 1979. Även den andel av tillverkningen som exporterades ökade. Exportandelen var omkring 25 % under en följd av år vid 1970-talets mitt men steg till 40 % år 1980. Ungefär lika stor var andelen år 1986.

Utvecklingen efter år 1980 ledde till en minskning av både tillverkning och export under några år. Minskningen bröts under åren 1984 och 1986. Uppgången under 1986 förde volymen tillverkad och exporterad krigsmateriel tillbaka till den tidigare högsta nivån, den som redovisades för år 1980.

Den svenska tillverkningen av krigsmateriel hade år 1986 ett saluvärde på omkring 7 800 miljoner kronor. Enligt beräkningar från senare år levererar den svenska försvarsindustrin dessutom ungefär lika mycket militär utrustning som inte är krigsmateriel men som ingår i begreppet försvarsmateriel (jfr avsnitt 4.2 ovan).

År 1986 exporterades krigsmateriel för drygt 3 200 miljoner kronor eller något mer än en tredjedel av den svenska krigsmaterieltillverkningen. Krigsmaterielexporten svarade för omkring en procent av hela den svenska varuexporten.

En schematisk framställning av utvecklingen finns i bilaga 4, figur 4.1.

Den svenska krigsmaterielexporten har när det gäller olika slag av vapen och militär utrustning emellertid inte utvecklats enhetligt, se bilaga 4, figur 4.2.

Den största produktgruppen - vapen och ammunition - ökade sin andel av hela krigsmaterielexporten från omkring 50 % före



och vid mitten av 1970-talet till omkring 75 % år 1980 och åren efter. Ökningen av andelen skedde under en period när, som ovan framgått, hela exporten ökade kraftigt. Det är alltså fråga om en stor uppgång även i absoluta tal. Till gruppen vapen och ammunition hör bl.a. granatgevär, fältartilleri, luftvärnspjäser, robotar, torpeder och minor.

Exporten av militära flygplan och utrustning till dessa svarade under några år i början och vid mitten av 1970-talet för mellan en fjärdedel och drygt hälften av exporten. Därefter har en kraftig minskning av utlandsförsäljningen av sådana produkter skett.

Försäljningen utomlands av **krut och sprängämnen** utgjorde under många år under perioden omkring 5 % av hela den svenska krigsmaterielexporten. En ökning av andelen till ungefär den dubbla år 1982 - exporten av krut och sprängämnen låg kvar på den nivån under åren 1983 och 1984 - följdes av en minskning till den tidigare volymen åren 1985-1986.

Gruppen **elektronik, utbildningsmateriel** m.m. varierade från omkring 30 % av den svenska krigsmaterielexporten i mitten av 1970-talet till 15 à 20 % under 1980-talet. Det skall framhållas att uppgifterna avser den utrustning som är klassificerad som krigsmateriel. Försvarsindustrin exporterar årligen minst lika mycket elektronisk utrustning som har både civil och militär användning och som därför inte räknas som krigsmateriel.

Den svenska exporten av krigsmateriel under hela perioden har gått till sammanlagt 71 olika länder. Något mer än hälften av den svenska krigsmaterielexporten har emellertid gått till länder i Västeuropa, se bilaga 4, tabell 1 och figur 4.3.



Norge, Finland och Singapore är de största mottagarländerna av svensk krigsmateriel. Andra ledande mottagarländer är Danmark, Storbritannien, Schweiz och Italien. De asiatiska länder som efter Singapore har tagit emot mest materiel från Sverige är Malaysia, Indien och Indonesien. I Afrika är Nigeria och Tunisien de främsta mottagarländerna och i Sydamerika Brasilien och Peru. Den export till Iran som redovisas i tabellen avser utförsel fram till den iranska revolutionen år 1978.

Bofors svarade för drygt hälften och FFV för omkring en fjärdedel av exporten till de 25 länder som har mottagit den största mängden krigsmateriel från Sverige. Bofors har varit den dominerande svenska försäljaren till länder som Singapore, Jugoslavien, Italien, Nigeria, Indonesien och Brasilien.

#### 4.4. Överlåtelser av tillverkningsrättigheter

En del av försvarsindustrins utlandsaktiviteter består av upplåtelser eller överlåtelser av tillverkningsrättigheter till utländska företag genom licensavtal. Enligt utredningen om försvarsindustrins utlandsverksamhet (se SOU 1987:8) hade svensk försvarsindustri t.o.m. år 1985 ingått 69 i kraft varande licensavtal. Av dessa avtal var emellertid nio vilande - någon produktion skedde inte längre eller hade ännu inte kommit igång.

Av de ingångna licensavtalen gällde 58 vapen och ammunition, tio försvarselektronik och endast ett vapenbärare. Flertalet avtal (48 stycken) hade tillkommit efter 1976. Företagen inom gruppen vapen och ammunition - främst Bofors och FFV - svarade för 19 av de 22 nya licensavtal som tecknats under perioden 1982-1985.

Av 17 mottagarländer för licenser från den svenska försvarsindustrin återfanns tio i Europa, bl.a. i Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Norge och Danmark. Flest licensavtal hade ingåtts med Förbundsrepubliken Tyskland, Singapore och Brasilien. Även Förenta Staterna återfanns bland mottagarländerna för svenska tillverkningslicenser.

Praktiskt taget alla licensavtal innehöll bestämmelser om att export från licenstagaren till ett tredje land skall godkännas av det licensupplåtande svenska företaget. Sedan den 1 januari 1983 krävs dessutom regeringens tillstånd för all licensgivning som sker efter detta datum.

Anledningen till det på senare år ökande antalet licenser är enligt uppgift att de svenska företagen i större utsträckning har tvingats möta köparländernas krav på att själva få tillverka i Sverige inköpt materiel eller delar därav. Licens-tillverkning ger köparländerna sysselsättning men garanterar även tillgång till materielen i en krissituation.

Licensgivningen ger emellertid samtidigt de svenska företagen intäkter. Dessutom brukar företagen förbehålla sig rätten till produktion i Sverige av vissa nyckelkomponenter och ibland även av verktyg. Licensgivningen bidrar på det sättet till att täcka utvecklingskostnaderna i försvarsindustrin och minskar också ibland behovet av att tillfälligt öka kapaciteten i Sverige.

Det bör anmärkas att krigsmaterielinspektionen har påbörjat en ny undersökning av den svenska försvarsindustrins tillverkningsupplåtelser. Undersökningen beräknas bli klar i mitten av april 1988.

#### 4.5 Andra former av utlandssamarbete

Export av försvarsmateriel och licensgivning är ett par former av utlandssamarbete. Därutöver finns samarbete med utlandet för att tillförsäkra industrin, och därmed försvaret, tillgång till sådan information om teknikutveckling och teknologi, som annars inte skulle vara tillgänglig inom landet. De stigande kostnaderna för utveckling och produktion av försvarsmateriel innebär också att behov har uppstått att genom samutveckling med andra länder minska kostnaderna och tillgodöra sig den samlade kompetensen och kapaciteten.

I prop. 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (se avsnitt 4.1) framhölls bl.a. följande:

"Industrin har under lång tid kunnat utveckla och tillverka en övervägande del av den försvarsmateriel vi behövt. Försvarsindustrin har dock liksom övrig industri allt starkare behov av ett samarbete med utländsk industri. Inköp utifrån av tekniskt kunnande, komponenter och delsystem väntas i framtiden öka i omfattning. Detsamma gäller i viss utsträckning samutveckling mellan svensk och utländsk industri. Som alternativ till import bidrar samarbete med utländsk industri till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas."

I propositionen framhölls därutöver: "Det bör vidare påpekas att utveckling och tillverkning av försvarsmateriel, oavsett om det sker inom landet eller i samverkan med andra länder, tillför Sverige ett brett tekniskt kunnande. Försvarsindustrin bidrar därmed inom viktiga områden, inte minst på högteknologiområdet, till det svenska näringslivets utveckling.



En inhemsk försvarsindustriell verksamhet ger även i övrigt landet samhällsekonomiska fördelar."

Samarbetet inom försvarsteknik- och försvarsmaterielområdet bedrivs dels på departements- och myndighetsnivå, dels på företagsnivå. Allt samarbete som berör sekretessen kring svensk försvarsmateriel måste godkännas av regeringen men verkställs i huvudsak på myndighets- och industrinivå. Bestämmelserna i utförsellagen om förbud mot teknologiöverföring, som trädde i kraft år 1983, begränsar företagens möjligheter att utan regeringens godkännande inleda samarbete med utländska företag. I den nyligen framlagda propositionen (prop. 1987/88:154) med förslag till ny utförsellag föreslås att en parlamentarisk kommitté skall överväga om ytterligare reglering av utlandssamarbetet på krigsmaterielområdet erfordras.

Utlandssamarbetet på departements- och myndighetsnivå kan ha flera syften och former:

- Forskningssamarbete - informationsutbyte statliga myndigheter och institutioner emellan för att säkerställa tillgång till kunskaper och kompetens inom prioriterade teknikområden
- Samordnad materielanskaffning med annat land för att minska kostnaderna
- Gemensam utveckling av materiel på nations- och/eller företagsnivå för att dels minska de egna utvecklingskostnaderna, dels säkerställa tillgång till teknologi som annars inte står till buds inom landet

- Övrigt samarbete som kan krävas för att upprätthålla
- inhemsk systemkompetens med direkt beroende av ut-
- ländska komponenter och/eller delsystem.

För att kunna bedriva samarbete med andra länder erfordras avtal och överenskommelser som reglerar förutsättningarna för samarbetet. Utöver sekretess- och säkerhetsskyddsarrangemang kan på regeringsnivå träffas samarbetsavtal eller överenskommelser om ett bredare militärtekniskt samarbete inom flera teknikområden (s.k. paraplyavtal) liksom helt eller delvis projekt- eller objektinriktade avtal med olika stater. Inom ramen för de på regeringsnivå ingångna avtalen eller överenskommelserna kan myndigheter och företag inom försvarssektorn med regeringens godkännande ingå de mer preciserade och omfattande avtal som aktuellt samarbete kräver.

Enligt utredningen om försvarsindustrins utlandsverksamhet (se SOU 1987:8) har den svenska försvarsindustrin ingått 59 överenskommelser om samarbete - s.k. joint ventures - med tillverkare i utlandet. Denna form av samarbete har ökat mycket starkt under de senaste åren. Av samtliga 59 överenskommelser träffades 43 eller drygt 70 % åren 1984-1986. JAS-projektet har haft stor betydelse för denna utveckling.

Samarbetet är i hög grad koncentrerat till företag i Västeuropa och Nordamerika. Förenta staterna är det ledande landet, men den svenska försvarsindustrin har träffat nästan lika många överenskommelser med företag i Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland.





## II MISSTÄNKTA FALL AV OLAGLIG KRIGSMATERIEEXPORT

Den följande redovisningen av fall har delats upp i dels vapen och ammunition (kap. 5), dels krut och sprängämnen (kap. 6). Skälen är flera. Krigsmaterielen indelas vanligen på detta sätt i, enkelt uttryckt, färdig materiel och insats- eller råvaror. Vissa skillnader finns också mellan dessa kategorier när det gäller kontrollmöjligheter och -regler i samband med export. De rättsliga förundersökningarna har följt samma uppdelning: rikskriminalen har utrett vapen- och ammunitionsexporten och tullkriminalen krut- och sprängämnesexporten.

Med olaglig krigsmaterielexport förstås i denna rapport utförsel som skett utan tillstånd eller i strid med lämnat tillstånd eller med tillstånd som inte skulle ha lämnats om samtliga på ärendet inverkan omständigheter, som sökanden vetat om, varit kända för tillståndsgivaren när tillståndet gavs. Vidareexport kan vara ett exempel härpå.

Frågan om regeringarnas tillämpning av regelverket behandlas främst i kap. 10.

## 5 VAPEN OCH AMMUNITION

### 5.1 Allmänt

Kommissionen har i detta avsnitt tagit med alla de fall av misstänkt olaglig export som har kommit till dess kännedom och som den har bedömt vara av betydelse. Vissa pressuppgifter sedan 1970 om olaglig export, vilka har befunnits uppenbart ogrundade, osannolika eller på annat sätt ointressanta, har däremot inte behandlats.

Bland de fall som redovisas i det följande ingår även några exportaffärer beträffande vilka påståendena om olaglighet har visat sig felaktiga eller sakna grund. Ett fall av laglig export som särskilt belyser klassificeringsproblemen behandlas även.

Det senaste årets vapenexportdebatt har till inte ringa del handlat om Bofors försäljning av fälthaubitsar till Indien och omständigheterna kring denna affär. Det ingår inte i kommissionens uppdrag att granska denna affär eftersom den gäller fullt laglig vapenexport. Misstankarna om mutbrott (bestickning) i samband med affären har varit föremål för utredning av åklagare. Kommissionen har dock noga följt utvecklingen i Indien-affären i tanken att den kan bidra till att belysa frågor inom kommissionens verksamhetsområde. Kommissionen har därför hört personer och skaffat in visst material även rörande Indien-affären.

## 5.2 Redovisning av fall

Kommissionen har funnit det lämpligt att dela upp redogörelsen i detta avsnitt i tre underavsnitt, det första behandlande affärer som har anknytning till Singapore, det andra behandlande affärer med anknytning till Storbritannien och det tredje behandlande övriga misstänkta fall.

### Affärer med anknytning till Singapore

Singapore, som blev självständigt 1963, består av en huvudö och ett femtiotal småöar med en sammanlagd yta av ca 600 km<sup>2</sup> (vilket motsvarar ungefär halva Öland) och har 2,6 miljoner innevånare. Singapores medvetna strävan att utvecklas till en välfärdsstat med stark ekonomi har varit framgångsrik. Trots frånvaron av naturtillgångar har den industriella verksamheten vuxit snabbt. Framför allt har dock Singapore blivit en av världens mest betydelsefulla marknadsplatser.

Singapore har ett strategiskt viktigt läge och har satsat stora belopp på sitt försvar. Försvarskostnaderna uppgår till sex procent av bruttonationalprodukten. Det finns en stående värnpliktsarmé på 50 000 man och 200 000 man i reserven. Inom försvarsmakten, som är försedd med materiel av hög teknisk standard, finns bl.a. 400 stridsvagnar, 45 krigsfartyg, 130 flygplan och en helikopterflotta.

Singapore är medlem i den år 1967 bildade ASEAN-pakten (Association of South East Asian Nations), som i övrigt består av Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Thailand och - sedan 1984 - sultanatet Brunei. Inom ASEAN förekommer ett försvarssamarbete och den singaporienska försvarsmakten kan i händelse av



krig i området förväntas operera utanför Singapores territorium i samverkan med grannländernas försvarsmakter. På grund av sin begränsade yta utnyttjar Singapore i viss utsträckning övningsområden i grannländerna.

Det finns en inhemsk försvarsindustri i Singapore som ingår i det statliga holdingbolaget Sheng-Li. Var och en av försvarsgrenarna har en egen industrirörelse. Arméns utgör moderbolag för bl.a. försäljningsbolaget Unicorn. Sheng-Li-gruppen äger vidare tillsammans med Bofors företaget Allied Ordnance Company of Singapore, AOS.

Alltsedan självständigheten har de bilaterala förbindelserna mellan Sverige och Singapore varit goda. Flera hundra svenska företag är representerade i Singapore och den svenska kolonin är tämligen stor, ca 600 personer.

Redan under 1960-talet visade Singapore intresse för svensk försvarsmateriel och svenskt militärtekniskt kunnande. Bofors men även FFV, Karlskronavarvet och Ericsson Radio Systems blev tidigt leverantörer till det singaporianska försvaret. Singapore importerar också krigsmateriel från bl.a. USA, Storbritannien, Frankrike och Italien.

#### **Robot 70 till Bahrein och Dubai (första Bahreinaffären)**

1. Shejkdömet **Bahrein** stod under brittiskt beskydd fram till självständigheten 1971. Landet, som är en av de sex gulfstaterna, ligger på Arabiska halvön öster om Saudiarabien och består av en rad låga ökenliknande öar på sammanlagt ca 620 km<sup>2</sup>. Befolkningen uppgår till 350 000 innevånare och är i

huvudsak araber, en del européer samt invandrare från Indien och Pakistan.

Huvudnäringen var förr pärlfiske, handel och något jordbruk. Nu grundar sig landets ekonomi på rika fyndigheter av olja och naturgas. Näringslivet har breddats och landet satsar på att bli ett finanscentrum i området. Oljeinkomsterna har gett förutsättningar att skapa en social välfärdsstat.

Dubai är ett av sju självstyrande shejkdömen inom den 1971 bildade förbundsstaten Förenade Arabemiraten. Shejkdömena, som ligger på sydöstra delen av Arabiska halvön, kallades förr Piratkusten och utgjorde fram till självständigheten 1971 ett brittiskt protektorat. Förbundsstatens storlek är 92 100 km<sup>2</sup> och befolkningen uppgår till 450 000 innevånare, varav två tredjedelar är araber och resten iranier, indier och pakistaner.

Huvudnäringar var tidigare handel, jordbruk i oaserna och fiske. Oljeexporten har gett stora inkomster, som satsats i en industriell uppbyggnad. Förenade Arabemiraten har sitt centrum i huvudstaden Abu Dhabi och i Dubai som blivit områdets finanscentrum med många banker och en stor internationell flygplats.

Både Bahrein och Dubai har förklarat sitt intresse för svenska vapen med en medveten strävan att minska stormaktsinflytandet i området.

2. Med början 1978 hävdades det i internationell press med allt större styrka att Robot 70 (ibland omnämnt som Robotsystem 70 eller RBS 70) fanns i Bahrein och Dubai. De återkommande uppgifterna och den debatt i Sverige som följde föranledde dåvarande handelsministern Staffan Burenstam Linder att

i början av 1981 låta krigsmaterielinspektören genomföra en utredning vid Bofors i Karlskoga för att klarlägga om det förekommit export eller reexport via annat land av Robot 70 till de aktuella länderna (se vidare nedan). Boforsledningen avkrävdes en skriftlig försäkran att företaget inte medverkat i eller till olaglig utförsel eller reexport av Robot 70. Vidare instruerades de svenska ambassaderna i Tunisien och Singapore att med behöriga myndigheter i dessa länder ta upp frågan om en vidareexport av mottagen materiel till de berörda länderna hade skett. Ambassaden i Kuwait instruerades dessutom att göra efterforskningar i Bahrein och Dubai. Utredningarna påvisade inte att det förekommit någon export eller reexport till de aktuella länderna. Med de vidtagna åtgärderna lät sig handelsministern nöja och meddelade det uppnådda resultatet i en debatt i riksdagen i mars 1981.

Den 29 maj 1984 polisanmälde Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen Bofors styrelse för brott mot varusmuggningslagen. Föreningen hävdade att Bofors under åren 1979-1980 levererat Robot 70 till Bahrein och Förenade Arabemiraten/Dubai via Singapore. Leveranserna skulle ha skett utan utförseltillstånd och i strid med gällande lagstiftning. Till stöd för sina påståenden åberopade föreningen ett antal artiklar i internationella militärtidsskrifter samt uppgifter och dokument som erhållits från en anonym källa inom Bofors. Den anonyma källan framträdde senare och visade sig vara den tidigare Boforsanställda ingenjören Ingvar Bratt.

Rikskriminalsektionen påbörjade under hösten 1984 en polisutredning med anledning av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens anmälan.



Den 7 mars 1985 beslutade f.d. länsåklagaren Stig L. Age att inleda förundersökning. Fem personer i ledande ställning vid Bofors under aktuell tidsperiod (verkställande direktören Claes-Ulrik Winberg, artilleridirektören Lennart Pålsson, marknadsdirektören Martin Ardbo, exportchefen Hans Ekblom och finanschefen Ingemar Wisteus) delgavs misstanke om grov varusmuggling alternativt medhjälp till grov varusmuggling. Samtliga förnekade brott. Winberg, Pålsson och Wisteus förklarade sig helt ovetande om att Robot 70 skulle ha levererats till Bahrein och Dubai. Ardbo och Ekblom medgav senare (hösten 1986) att de vetat att delar av Bofors leveranser av Robot 70 till Singapore var avsedda för och också levererades vidare från Singapore till Bahrein och Dubai. Oaktat denna kunskap förnekade de båda brott, åberopande att krigsmaterielinspektören skulle ha känt till det rätta förhållandet och gett sitt tysta medgivande till leveranserna.

Kommissionen har vid utfrågningar av berörda personer inom regeringskansliet, Nobel Industrier Sverige AB (moderbolaget till AB Bofors), Bofors, polis- och åklagarmyndigheter m.fl. samt genom att ta del av i ärendet tillgängliga handlingar funnit följande.

3. Under senare delen av 1970-talet marknadsförde Bofors Robot 70 i området runt Persiska viken. Långt framskridna förhandlingar fördes t.ex. med shahens Iran. Revolutionen i Iran ledde emellertid till förbud mot svensk vapenexport till Iran och företagets intresse kom istället att inriktas mot Saudiarabien och de små oljestaterna på södra sidan av Persiska viken. Saudiarabien med sin ekonomiska potential och sin stora import av civila svenska produkter var särskilt intressant för företaget. Marknadsföringen stred inte mot då gällande svensk lagstiftning trots att svensk vapenexport

inte tillåtit till mellanösternområdet alltsedan sexdagarskriget 1967. Företrädare för Bofors har uppgett att de bedömde att de aktuella staterna väl uppfyllde kriterierna som mottagarländer för svenska vapen och att det bara var en tidsfråga innan den svenska regeringen skulle inse detta och medge export. Intresset i området av att minska stormaktsinflytandet, bl.a. genom vapeninköp i det neutrala Sverige, stärkte Boforsföreträdarna i deras bedömning. Kriget mellan Iran och Irak och de krigshandlingar som direkt eller indirekt har drabbat övriga stater vid Persiska viken förstärkte deras uppfattning att de i konflikten ej direkt indragna staterna i området borde få köpa svenska vapen för att kunna hävda sitt oberoende.

I dokument och vittnesmål som kommissionen tagit del av framgår att företrädare för Bofors i sina regelbundna kontakter med krigsmaterielinspektionen och även genom uppvaktningar av politiker, såväl i anslutning till de i detta avsnitt redovisade affärerna som långt senare, försökt få till stånd en omprövning av förbudet mot vapenexport till Mellanöstern. Diskussioner härom har också förts inom regeringskansliet, dock utan att leda till någon ändring av vapenexportpolitiken i berört hänseende. Svaren till Bofors har varit negativa men påfallande ofta i ordalag som "för närvarande inte" eller "tills vidare inte". Detta kan ha gett företagets företrädare intrycket av att en omprövning inte var utsiktslös på sikt, t.ex. efter ett slut på kriget mellan Iran och Irak.

Under mars 1978 kröntes Bofors marknadsföring i Bahrein med framgång och ett kontrakt om leverans av Robot 70 undertecknades. Samtidigt pågick förhandlingar med Singapore och Dubai. Kontraktsenligt förskott på Bahrein-ordern erhöles i slutet av april 1978. Ordern till Bahrein anmäldes till



krigsmaterielinspektionen i Bofors beställningsdeklaration för juni 1978. Trots tidigare negativa besked trodde uppenbarligen företrädare för Bofors att det fanns en möjlighet att få exporttillstånd. Efter samtal med den dåvarande krigsmaterielinspektören Bengt Rosenius i juni 1978 stod det dock klart för Bofors-ledningen att det var "utsiktslöst" att få exporttillstånd till Bahrein och Dubai.

I augusti 1978 beslutades inom företagsledningen att en alternativ leveransplan för Robot 70 till Bahrein och Dubai skulle utarbetas. Planen byggde bl.a. på att bolaget skulle anmäla till krigsmaterielinspektionen att kontraktet med Bahrein var hävt. I övrigt gick planen i korthet ut på att

- upprätta ett kontrakt med det statliga företaget Unicorn International i Singapore, vari detta företag skulle uppges vara köpare för sin regerings räkning av den robotmateriel som innefattades i Bahreinkontraktet och den materiel som skulle kunna komma att innefattas i eventuella kontrakt med Dubai och försvarsministeriet i Singapore
- slutföra kontraktsförhandlingarna med Dubai och försvarsministeriet i Singapore
- förmå Bahrein och eventuellt senare Dubai att godta leveranser via Unicorn i Singapore och styra dessa länders betalningar till ett Unicornkonto i singaporiansk bank och därifrån vidare till ett Boforskonto i svensk bank
- till Unicornkontraktet foga ett "Letter of Understanding" (dokument med ömsesidigt undertecknad förbindelse) mellan Bofors och Unicorn, vari skulle framgå vart i kontraktet upptagen materiel slutligen skulle levereras.



I slutet av augusti 1978 erhöll Bofors ett s.k. "Letter of Intent" (dokument med en uttalad viljeinriktning och avsikt) från Central Military Command i Dubai angående köp av Robot 70. Bofors lämnade ett kontraktsförslag till Dubai i början av oktober och slutförhandlingarna utsattes till i slutet av samma månad.

Under slutet av oktober 1978 skedde följande:

- Bofors anmälde till krigsmaterielinspektionen att Singapore sannolikt skulle köpa Robot 70. Krigsmaterielinspektionen meddelade att slutanvändarintyg skulle komma att krävas.
- Unicorn öppnade konto i Development Bank of Singapore (DBS) med stående order att pengar som inflöt på kontot skulle överföras till Bofors konto i svensk bank.
- Bofors meddelade brevledes Bahrein att återstående betalningar enligt Robot 70-kontraktet skulle fullgöras till Unicorns nyöppnade konto i DBS.
- Kontrakt tecknades mellan Unicorn och Bofors angående försäljning av Robot 70. Av ett till kontraktet fogat "Letter of Understanding" framgick att materielen i kontraktet skulle levereras vidare till Bahrein och Dubai.

I sin beställningsdeklaration för oktober månad, som nådde krigsmaterielinspektionen i mitten av november, anmälde Bofors att kontraktet från mars 1978 med Bahrein avseende leveranser av Robot 70 hade annullerats.

Under februari 1979 meddelade försvarsministeriet i Singapore Bofors att man önskade en offert avseende Robot 70 på ett specificerat antal robotar och sikten. Offerten skulle också inrymma en option på ytterligare robotar och sikten.

I mitten av mars 1979 skickade Bofors ett brev till Dubai i avsikt att påskynda ett beslut angående Robot 70. Under en och samma dag i slutet av mars erhöll Bofors ett andra förskott från Bahrein som överförts från Unicorns konto i DBS samt undertecknades två kontrakt avseende Robot 70. Det ena kontraktet tecknades med regeringen i Singapore (försvarsministeriet) och omfattade bl.a. materielen enligt den i februari lämnade offerten på Robot 70. Det andra kontraktet tecknades med Unicorn och omfattade fyra var för sig väldefinierade partier av materiel. Parti A omfattade Robot 70-materielen i det med försvarsministeriet i Singapore samma dag undertecknade kontraktet, parti B omfattade materielen i kontraktet med Bahrein och partierna C och D var optioner omfattande materielen enligt kontraktsförslaget till Dubai respektive det just undertecknade kontraktet med Singapore.

I Bofors beställningsdeklaration till krigsmaterielinspektionen för maj 1979 anmäldes kontrakt på specificerad Robot 70-materiel till Singapore som överensstämde med kontraktet med försvarsministeriet i Singapore jämte det i deklarationen för oktober 1978 som annullerat anmälda Bahrein-kontraktet. Materielen var redovisad i olika "partier" som motsvarade partierna A och B enligt Unicornkontraktet. Beställare av materielen uppgavs vara försvarsministeriet i Singapore (parti A) och Singapores regering genom "helstatliga Unicorn International" (parti B). Överensstämmelserna i detalj mellan det "annullerade" Bahreinkontraktet och parti B till Singapore samt det faktum att båda partierna hade samma leveranstid



angiven och exakt samma pris har av företrädare för Bofors senare anförts som bevis för att krigsmaterielinspektören hade kännedom om reexporten.

Under juli 1979 tecknade Unicorn kontrakt med Dubai angående leveranser av Robot 70. Unicorn fakturerade Dubai på förskottsbeloppet enligt kontraktet och utlöste optionen på parti C enligt sitt kontrakt med Bofors. Åberopande Unicornkontraktet fakturerade Bofors i början av augusti Unicorn på exakt samma belopp som Unicorn tidigare fakturerat Dubai på. I slutet av augusti betalades fakturerat belopp via DBS till Bofors konto i svensk bank. Återstående betalningar från Bahrain och Dubai gick fortsättningsvis samma väg.

En order på robotmateriel motsvarande parti C (Dubai) i Unicornkontraktet anmäldes i Bofors beställningsdeklaration för augusti 1979 såsom avsedd för Singapore. Beställare uppgavs vara regeringen i Singapore genom Unicorn International. Tf. krigsmaterielinspektören Sven Norberg aktualiserade per brev i september kravet på slutanvändarintyg från Singapore. Vid ett möte i oktober 1979 mellan företrädare för krigsmaterielinspektionen och Bofors aktualiserades frågan om slutanvändarintyg ånyo. Bofors genmälde att krav på slutanvändarintyg i ett tidigt skede kunde försvåra en affär och önskade därför ange slutkund först i samband med ansökan om exportlicens. Vid mötet togs också frågan om export av Robot 70 till Saudiarabien upp. Enligt krigsmaterielinspektören Bengt Rosenius anteckningar underströks att "i dagsläget torde det vara utslutet med exportlicens till Saudi för RBS 70". I en inom Bofors efter mötet upprättad PM angavs under rubriken Saudi "går inte f.n".

Vid mötet fördes på tal också den demonstrationsskjutning av Robot 70 för saudiska officerare som genomförts i Sverige under september. Redan under våren 1979 hade Bofors tagit upp



denna fråga med krigsmaterielinspektionen och handelsminister Hadar Cars men denne hade sagt nej. Bofors vände sig då till försvarets kommandoexpedition, nuvarande internationella enheten vid försvarsdepartementet, och ansökte och fick tillstånd att genomföra demonstrationsskjutningen. När försvarets kommandoexpedition under sin beredning av ärendet orienterade krigsmaterielinspektören hade förberedelserna gått så långt att det bedömdes som närmast omöjligt att inställa demonstrationen utan diplomatiska förvecklingar.

I november 1979 ansökte Bofors om utförseltillstånd till Singapore för den materiel som anmäldes i beställningsdeklarationen för maj 1979, dvs. den materiel som var avsedd för försvarsministeriet i Singapore och Bahrein. Eftersom något slutanvändarintyg inte bifogades ansökan påminde krigsmaterielinspektören Bofors om kravet härpå. Vid en uppvaktning som företrädare för Bofors gjorde hos handelsministern ytterligare några dagar senare gjordes det klart för Bofors att kravet på slutanvändarintyg var oeftergivligt. I den promemoria som upprättades vid krigsmaterielinspektionen i samband med uppvaktningen hos handelsministern framgick att kraven på slutanvändarintyg från Singapore berodde på "rapportering tid efter annan att Boforsmateriel går vidare bl.a. till Thailand".

I början av december 1979 översände Bofors en kopia av ett slutanvändarintyg som utfärdats av försvarsministeriet i Singapore och som refererade till ett kontrakt med nummer Mindef C/13/79. Eftersom tf. krigsmaterielinspektören Jörgen Holgersson i samband med Bofors ansökan om utförseltillstånd under november noterat att Unicorn International för regeringens räkning uppgavs vara köpare medan slutanvändarintyget angav försvarsministeriet i Singapore som köpare, vidtog

krigsmaterielinspektören den ovanliga åtgärden att även begära in det återopade kontraktet. En vecka senare överlämnades det begärda slutanvändarintyget i original. I ett följebrev till intyget skrev Ardbo: "Det i intyget nämnda kontraktet Mindef C-13-79 har tillställts oss i form av ett kontrakt mellan Unicorn International och oss, daterat mars 1979". Vid överlämnandet uppvisades Unicornkontraktet och Holgersson bibringades enligt egen uppgift uppfattningen att beteckningen Mindef C/13/79 var en referens mellan försvarsministeriet i Singapore och "uppköparen" Unicorn. Krigsmaterielinspektören upplystes således inte om att ett särskilt kontrakt mellan försvarsministeriet och Bofors med den nämnda beteckningen existerade. Enligt Holgerssons anteckningar från mötet försäkrades att materielen verkligen var avsedd för Singapore. I slutet av december 1979 erhöll Bofors det önskade utförseltillståndet till Singapore. Leveranserna påbörjades omgående och omfattade parti A (Singapore) i Unicornkontraktet.

Under januari 1980 ansökte Bofors om utförseltillstånd till Singapore för den Robot 70-materiel som anmälts i beställningsdeklarationen för augusti 1979 och som omfattade parti C (Dubai) i Unicornkontraktet. I början av februari erhöll Bofors det begärda tillståndet för utförsel av Robot 70-materiel till Singapore. Av en PM som upprättades vid krigsmaterielinspektionen i mitten av februari 1980 efter ett sammanträffande med företrädare för Bofors framgår att ett kontrakt med Dubai avseende Robot 70 diskuterades. Att ett kontrakt hade existerat förnekades inte av Bofors men det uppgavs vara hävt.

I slutet av mars 1980 påbörjade Bofors leveranserna till Singapore av den materiel som motsvarade partierna B (Bahrein) och C (Dubai) enligt Unicornkontraktet. Materielen anlände till Singapore i början av maj och lagrades där. Innan



materielen nådde Singapore fick Bofors i början av april en telexförfrågan från Bahrein om när leveransen beräknades anlända. Materielen som var avsedd för Bahrein levererades från Singapore i maj, medan materielen för Dubai fortfarande lagrades i Singapore. Den levererades till Dubai under december 1980.

Vid alla leveranser av Robot 70-materiel till Bahrein och Dubai fanns personal från Bofors på plats såväl i Singapore som i Bahrein och Dubai. Utbildning av personal från bägge länderna ägde samtidigt rum både i Sverige och på leveransorterna.

På handelsminister Staffan Burenstam Linders uppdrag genomförde krigsmaterielinspektören Carl Algernon, åtföljd av hovrättsassessor Staffan Sandström, en inspektion vid Bofors i slutet av februari 1981. Inspektionen var föranledd av återkommande rykten om olovlig reexport av Robot 70 och en därav föranledd fråga till handelsministern i riksdagen. Vid inspektionen visades enligt förundersökningen bara Unicorn-kontraktet utan det "Letter of Understanding" som reglerade leveranserna till Bahrein och Dubai. Algernon fann inte något som tydde på att Bofors medverkat i olovlig utförsel eller reexport av Robot 70.

I samband med inspektionen avkrävde dock Algernon Boforsledningen en skriftlig försäkran om att företaget inte medverkat i olovlig utförsel eller reexport. Texten i försäkran utformades av Sandström men dikterades enligt uppgift från Martin Ardbo i väsenliga delar av Algernon. Ett sådant avsnitt skulle vara: "Bofors har exporterat RB 70 endast till de i ansökningshandlingarna till KMI angivna kunderna och i enlighet med givna exporttillstånd samt har inte efter leverans på



något sätt medverkat eller på annat sätt bidragit till en spridning av den levererade materielen från kunderna till någon annan stat eller företag." Efter granskning inom Bofors fick handelsministern den begärda försäkran någon vecka efter besöket vid Bofors. Försäkran var då i enlighet med Algernons begäran underskriven av Bofors verkställande direktör Claes-Ulrik Winberg (missivet) och paraferad (beskrivande bilaga) av förutom Winberg även Pålsson och Ardbo.

4. Kommissionen anser det klarlagt att Bofors i strid med lämnade tillstånd levererat Robot 70 till Bahrein och Dubai via Singapore. Den nyss nämnda av Bofors avgivna skriftliga försäkran var sålunda osann. Kommissionen anser det vidare klarlagt att de kontraktsarrangemang m.m. som vidtogs var avsedda att vilseleda svenska och troligen också singaporianska myndigheter. Kommissionen bedömer det inte sannolikt att affärerna kunnat genomföras utan verkställande direktörens och övriga höga chefers vid Bofors vetskap.

Kommissionen finner det inte heller sannolikt att företagets styrelse kan ha varit ovetande om Robot 70-affärerna. Med hänsyn till den vid denna tidpunkt överhängande risken för att Robot 70 skulle bli ett förlustprojekt för Bofors, är det istället rimligt att anta att styrelsen höll sig informerad om eventuella framsteg beträffande försäljningen av robotsystemet. I ett anförande inför bolagsstämman som hölls i maj 1979 meddelade Winberg: "Luftvärnssystemet Robotsystem 70 har som nämnts i årsredovisningen börjat exporteras - vi fick under 1978 en order till Norge. Under loppet av detta års fyra första månader har vi kunnat sälja detta system till ytterligare tre länder." I krigsmaterielinspektionens arkiv finns för de angivna månaderna bara försäljningen av Robot 70

70 till Singapore deklarerad av Bofors. Det måste därför anses sannolikt att verkställande direktören avsåg försäljningen till Singapore, Dubai och Bahrein i sitt anförande. Huruvida styrelsen erhållit full information om affärerna eller bibringats uppfattningen att problemen med utförseltillstånd till Mellanöstern var på väg att lösas kan endast bli spekulationer från kommissionens sida. Enligt ett par vittnesmål i förundersökningen förespråkade Winberg under ett planeringsinternat med företagsledningen 1979 en viss restriktivitet beträffande informationen om Robot 70-affärerna till styrelsen.

Kommissionen har inte funnit något belägg för att krigsmaterielinspektionen, regeringen eller enskilda medlemmar därav medverkat i eller ägt kunskap om den olagliga exporten av Robot 70. Upprättade promemorior och anteckningar från samtal och sammanträffanden mellan krigsmaterielinspektören och Bofors samt tillgängliga protokoll från polisförhör och kommissionens egna samtal ger enligt kommissionens uppfattning inte fog för påståendet att en "tyst överenskommelse" förelåg mellan dåvarande krigsmaterielinspektören Bengt Rosenius och Bofors. Rosenius insjuknade under sommaren 1979 och deltog därefter bara vid ett tillfälle i oktober 1979 i krigsmaterielinspektionens kontakter med Bofors innan han avled vid årskiftet 1979/80. Det vittnesmål från en företrädare för Bofors som säger att man under hösten 1979 och senare inte åberopade den "tysta överenskommelsen" i kontakterna med Rosenius vikarier och efterträdare för att inte riskera att kompromettera Rosenius, talar snarast för att Bofors visste att någon förankring för reexporten inte funnits i regeringskansliet och inte heller var att vänta.



Kommissionen finner det dock anmärkningsvärt att krigsmaterielinspektionen inte tidigare och med större beslutsamhet reagerade på de upprepade tecknen på reexport av svenska vapen från Singapore. Dessa tecken och det faktum att Bofors aldrig dolt sin avsikt att via Singapore bredda marknaden för sina produkter borde ha stämt till eftertanke. Uppgifterna i Bofors beställningsdeklaration för maj 1979, där det framgick att två köpare i Singapore (försvarsministeriet respektive Unicorn) beställt var sitt parti robotar för leverans vid samma tidpunkt för singaporienska regeringens räkning, var enligt kommissionens uppfattning så anmärkningsvärda att en kontroll av förhållandena borde ha kommit till stånd.

Den i beställningsdeklarationen för oktober påstått annullerade Bahrein-order, som innehållsmässigt i detalj återkommer som ett parti i en av de ovan relaterade beställningarna (Unicorn-beställningen), borde också ha väckt misstänksamhet liksom Bofors erkännande enligt PM från februari 1980 att ett kontrakt med Dubai existerat men hävts.

En bidragande orsak till den bristande uppmärksamheten kan sannolikt vara den bristande kontinuitet i krigsmaterielinspektörens arbete som blev följden av Rosenius sjukdom och senare frånfälle. De personer som vikarierade för Rosenius löstes aldrig helt från sina ordinarie arbetsuppgifter och den nytillträdande krigsmaterielinspektören Olin fick inte tillfälle till någon överlämning från sin företrädare.

### **Bahrein II-affären**

1. Den s.k. Bahrein II-affären, som avsåg hundratals Robot 70 med tillbehör, genomfördes aldrig och resulterade alltså inte



i någon olaglig krigsmaterielexport. Kommissionen anser ändå att en redogörelse för händelseförloppet är av intresse, bl.a. eftersom de åtgärder som vidtogs företer stora likheter med den åren 1979-1980 genomförda leveransen av Robot 70 till Bahrein och Dubai via Singapore.

2. Det hela inleddes vid ett sammanträffande i München i april 1982 mellan tjänstemän från Bofors och en delegation från Bahrein. Därvid framkom att Bahreins försvarsmakt önskade en offert på ett stort antal Robot 70 jämte robotsikten, simulatorer, utbildning m.m. En månad senare översände Bofors en offert i form av ett kontraktsförslag omfattande den önskade materielen.

Efter fortsatta förhandlingar i Bahrein träffades den 23 oktober 1983 ett skriftligt avtal mellan Bofors och Bahrein om försäljning av den offererade materielen till ett belopp om 360 miljoner kronor, i det följande kallat Bahrein II-avtalet. Avtalet undertecknades även av en företrädare för de arabiska gulfstaternas samarbetsorganisation Gulf Cooperation Council, G.C.C. Materielen skulle levereras 1985-1987.

Ordern gavs hos Bofors ordernumret 5310-0026. Den redovisades dock aldrig till krigsmaterielinspektören.

I december 1983 erhöll Bofors i enlighet med avtalet och utfärdad faktura ett betydande förskott direkt från Bahrein. Resterande belopp skulle betalas i fyra poster. En sådan delbetalning gjordes följande år.

3. Bofors har, som nämnts ovan, sedan tidigt 1970-tal ett fast engagemang i Singapore såsom delägare till 40 % i företaget AOS (Allied Ordnance Company of Singapore). Singaporienska staten äger återstående 60 %. Bofors är företrätt i

AOS styrelse. AOS sysslar med tillverkning och försäljning av försvarsmateriel. Enligt licensavtal med Bofors tillverkas bl.a. ammunition och vissa komponenter till Bofors-pjäser och sker sammansättning av sådana pjäser. AOS försäljningsmarknad inbegriper förutom Singapore hela den Sydostasien och Mellanöstern.

I april 1985 ingicks en underhandsöverenskommelse (Memorandum of Understanding) mellan Bofors och AOS som refererade till Bahrein II-avtalet. Däri sägs att Bofors och AOS skulle ingå ett avtal angående ifrågavarande materiel, att AOS skulle leverera bl.a. kompletta robotar i enlighet med leveranstidtabellen, att Bofors skulle fakturera Singapores försvarsdepartement men att AOS skulle i försvarsdepartementets namn betala Bofors från ett konto i en singaporiansk bank (Development Bank of Singapore, DBS) till vilken slutanvändaren skulle fullgöra sina betalningar samt att AOS skulle ha tre procent av kontraktsvärdet i provision.

Vid husrannsakan hos Bofors har beslagtagits ett antal handlingar, bl.a. kontraktsutkast och signerade avtal. Dessa handlingar är i stort identiska med köpeavtalet från den 23 oktober 1983. En sådan handling har underskrifter av dels Philip Yeo, 2nd Permanent Secretary, Ministry of Defence, Singapore (den ene av två statssekreterare i försvarsdepartementet, tillika styrelseordförande i AOS), dels Bofors platsrepresentant Holger Nilsson. Enligt denna handling skall Bofors sälja bl.a. ett visst angivet antal robotar och sikten, varav en del utgör en option. I en annan handling, också den med underskrifter av Philip Yeo och Holger Nilsson, köper Bofors från Singapores regering tillbaka samma varor, med undantag för de robotar som omfattades av optionen.

Hos Bofors har också återfunnits ett slutanvändarintyg undertecknat av Philip Yeo i hans egenskap av 2nd Permanent Secretary men utan försvarsdepartementets stämpel. Intyget omfattar i stort sett samma materiel som anges i det senare av de nyss nämnda kontraktsutkasten.

Hösten 1986 hävde Bofors enligt uppgift avtalet och återbetalade erhållna förskott. Någon leverans hade då ännu inte skett.

4. Av intresse i sammanhanget är vidare de avtal m.m. som upprättats mellan Bofors och Singapores regering rörande licenstillverkning av Robot 70 i Singapore. Bofors hade nämligen i Bahrein II-avtalet förbehållit sig rätten att få leverera materielen via en licenstagare.

I avtal från september 1981 gavs Singapore rätt att teckna ett separat licenstillverkningsavtal rörande stativ till Robot 70. I tillägg nr 1 till avtalet från januari 1982 överenskomms att Singapore hade option på ett angivet större antal robotar att produceras lokalt i enlighet med ett separatavtal.

Ett licensavtal ingicks i oktober 1982, varefter Bofors överlämnade produkt- och produktionsdokumentation till Singapore.

Samtidigt med Bahrein II-avtalet träffades ett avtal mellan Bofors och AOS om försäljning till AOS av kompletta robotar och komponenter för sammansättning av robotar. Avtalets innehåll överensstämmer både beträffande antalet robotar och i övrigt i stort sett med Bahrein II-avtalet.



Till 1982 års licensavtal tecknades i april 1985 ett tillägg. Tillägget utgör en utvidgning av tillverkningsrätten till att avse även slutmontering och testning av missilerna och monter-  
ring och testning av den elektroniska förpackningen. Samma dag träffades den underhandsöverenskommelse mellan Bofors och AOS som omnämnts ovan under 2.

5. Från Bofors sida har gjorts gällande att regeringsmed-  
lemmar informerades om Bahrein II-avtalet och att bolaget fick löfte om exporttillstånd, i varje fall så snart kriget Iran-Irak upphört. Vidare har man påstått att avtalet förevisades vid ett möte Boforsledningen hade med statsministern i november 1983. Det har också hävdats att underskrifterna på beslagtagna kontraktsutkast inte har att göra med dessa handlingar utan tillhör andra avtal.

6. Som kommissionen inledningsvis konstaterat företer denna affär stora likheter med den genomförda robotförsäljningen till Bahrein och Dubai. Sålunda förelåg ett komplett försäljningsavtal mellan Bofors och Bahrein. Detta avtal anmäldes inte för krigsmaterielinspektionen.

Hos Bofors beslagtagna handlingar tyder på att det funnits ytterligare minst två avtal av betydelse i affären, det ena avseende en försäljning av robotar till Singapore - troligen det kontrakt som skulle anses som det officiella kontraktet - det andra reglerande Bofors återköp av materielen från Singapore, sannolikt för vidare leverans till Bahrein. Härutöver finns skriftliga överenskommelser om hur leverans och betalning skulle ske vid genomförandet av affären samt t.o.m. ett slutanvändarintyg. Inga av dessa handlingar har ingetts till krigsmaterielinspektionen.

Inte heller det år 1985 gjorda tillägget till 1982 års licensavtal har redovisats till krigsmaterielinspektionen. I vad mån denna planerade licenstillverkning skulle utgöra det huvudsakliga leveranssättet i Bahrein II-affären eller utgöra en alternativ leveransmöjlighet eller haft något annat syfte saknar kommissionen möjlighet att bedöma. Det oaktat torde tillstånd ha krävts för den 1985 gjorda licensupplåtelsen.

En av statsminister Olof Palmes medarbetare, dåvarande statssekreteraren Ulf Larsson, som var närvarande vid Palmes möte med Boforsledningen (som ägde rum i december 1983, inte i november som Bofors påstått) har med stöd av minnesanteckningar bestämt förnekat att Bahrein-affären behandlades vid det tillfället (se vidare avsnitt 11.5).

Den omständigheten att leveranserna inte påbörjades hösten 1985, som planerats, torde såvitt framgår av polisutredningen ha berott på att Bahrein på grund av förrådsproblem inte kunde ta emot materielen. Avsevärda förskott har dock mottagits av Bofors.

Mot bakgrund av vad som framkommit i detta ärende drar kommissionen slutsatsen att Bofors i detta fall planerade att utan tillstånd genomföra en utförsel av ett stort antal robotar till Bahrein, att endast tillfälligheter hindrade affärens genomförande samt att förberedelserna skedde utan de svenska myndigheternas godkännande eller vetskap. Trots att affären inte fullföljdes är den enligt kommissionen ett talande exempel på hur dåvarande Boforsledningen såg på frågor rörande krigsmaterielexport. I beaktande av att förundersökningen beträffande den första Bahrein-affären inleddes i mars 1985 är det vidare anmärkningsvärt att Bahrein II-avtalet hävdades först ett och ett halvt år senare.



En fråga som utan tvivel är av intresse i sammanhanget är om robotarna verkligen var avsedda för Bahreins eget försvar. Antalet robotar förefaller ganska högt i beaktande av den tidigare leveransen och i förhållande till landets yta. Den omständigheten att Bahrein II-avtalet skrevs under även av Gulf Cooperation Council skulle kunna tyda på att vapnen var avsedda för användning i samarbetande länder, t.ex. i Saudiarabien. En annan framförd teori är att en vidareexport kanske planerades, jfr Iran-avsnittet nedan. Som läget nu är torde emellertid denna fråga aldrig få ett tillfredsställande svar.

### Fartygspjäser via Singapore

1. Bofors har under 1970- och 1980-talen exporterat ett stort antal fartygskanoner till Singapore. Det har varit fråga om 40 mm- och 57 mm-pjäser.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen hävdar att dessa pjäser i stor utsträckning har exporterats vidare från Singapore i strid med givna svenska utförseltillstånd. Föreningen bygger i huvudsak sina påståenden på uppgifter i internationella militära tidskrifter och uppslagsverk.

Föreningen har i första hand granskat tiden fr.o.m. 1979 och framåt. Enligt föreningen har det inte funnits någon rimlig proportion mellan den svenska exportens omfattning och Singapores behov. Detta framgår, menar föreningen, av att Singapore sedan 1976 inte har skaffat något nytt krigsfartyg och endast renoverat mellan tre och fem fartyg. Inte desto mindre har 71 fartygspjäser sedan 1979 levererats från Sverige. Föreningen framhåller vidare att Bofors under åren 1980-1982



hade en omfattande komponentexport för 40 mm-pjäser till Singapore för sammansättning där enligt existerande licensavtal.

Föreningen anser sig kunna konstatera att 28 av Bofors fartygspjäser har levererats till Taiwan, sannolikt via Singapore, och att åtminstone ett tiotal har gått till Thailand, delvis före 1979. Som mindre säkra har föreningen bedömt uppgifterna om leverans av 12 pjäser till Sydkorea sedan 1970-talets slut och försök till vidareexport av ett mindre antal till Filippinerna.

2. Kommissionen har i krigsmaterielinspektionens arkiv gått igenom utförseltillstånd och andra handlingar i detta ärende sedan 1970 och har därutöver haft tillgång till vissa uppgifter från bl.a. Bofors och singaporianska myndigheter. Att i detalj kartlägga de verkliga förhållandena bakom Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens påståenden har inte varit möjligt men inte heller bedömts nödvändigt för kommissionens syften. Den väsentliga frågan har varit om påståendena i sina huvuddrag är riktiga eller inte. Kommissionen har funnit följande.

Sedan 1970 har svenska regeringen gett tillstånd för utförsel till Singapore av 100 fartygskanoner. För flertalet av dessa - 71 stycken - gavs tillstånd 1979 och senare. Merparten har bestått av 40 mm-pjäser och den mindre andelen av 57 mm-pjäser.

Utförseltillstånden 1979 och senare motsvaras inte helt av genomförda leveranser. Dels gavs år 1979 tillstånd för 20 stycken 40 mm-pjäser medan Singapore uppger sig endast ha mottagit 14. Dels kom ett flertal (8-9) 57 mm-pjäser inte att

levereras innan svenska regeringen 1987 återinförde förbud mot vapenexport till Singapore. Dels, slutligen, har enligt singaporienska uppgifter mer än hälften av 40 mm-pjäserna sedan 1979 levererats som komponenter till den tillverkning som sker i Singapore. Bofors har dock i sina ansökningar om utförseltillstånd angett även dessa som kompletta pjäser.

I frågan om vidareexport från Singapore anser kommissionen det karlagt med stöd av uppgifter från Bofors och singaporienska myndigheter att följande har ägt rum.

I mitten av 1970-talet levererades sex pjäser - tre av vardera sorten - till Thailand. De var monterade på tre patrullbåtar som hade byggts i Singapore.

Av de 40 mm-pjäser som Bofors har exporterat - hela eller i form av komponenter - till Singapore från 1979 och framåt har flertalet gått vidare till Taiwan och ett fåtal till Thailand. Färre än tio är kvar i Singapore. Att någon pjäs skulle ha levererats till Sydkorea kan däremot inte beräftas.

Huruvida det fåtal (3-4) 57 mm-pjäser som Bofors levererade enligt utförseltillstånd 1986 har exporterats vidare är oklart. Kommissionen finner dock starka skäl att tro att detta antingen har skett eller varit avsikten. Det slutanvändarintyg som utfärdades för dessa pjäser tillhör de förfälskade intyg som har föranlett åtal och dom i Singapore mot en direktör i det delvis Bofors-ägda företaget AOS (Allied Ordnance Company of Singapore).

Sammanfattningsvis anser kommissionen att de framförda påståendena om vidareexport från Singapore av fartygspjäser väsentligen är riktiga.

3. På singaporienskt officiellt håll anser man sig inte ha agerat på något otillbörligt sätt i dessa sammanhang. Av tillgängligt material framgår att vidareleveranserna från Singapore åtminstone till en del har gällt pjäser som under sammansättning i Singapore har fått inhemskt innehåll i tillräcklig grad för att en export enligt landets uppfattning inte skulle strida mot några regler eller åtaganden. Vidare har framgått att man på singaporiensk sida gjorde en bokstavlig tolkning av den tidigare tillämpade men numera övergivna variant på slutanvändarintyg som inte uttryckligen förbjöd vidareexport. I den mån vidareexport, slutligen, har skett med hjälp av förfälskade slutanvändarintyg har de singaporienska myndigheterna markerat sitt avståndstagande genom de rättsliga åtgärder som vidtagits.

Full överensstämmelse har, såsom senare uppdagats, inte rått mellan svensk och singaporiensk tolkning av villkoren för den svenska vapenexporten. Svenska regeringen och myndigheterna har utan tvivel del i ansvaret för detta. Sådana oklarheter och missförstånd har numera undanröjts mellan de båda länderna.

Bofors har i flertalet fall levererat fartygspjäserna till Singapore med sitt delägda företag AOS som mottagare där. Av ett AOS-dokument (en marknadsöversikt) från 1984, som påträffats hos en Bofors-tjänsteman, framgår att vidareexport av Bofors-materiel till bl.a. Thailand både har förekommit och planerades.

Enligt kommissionens uppfattning står det utom tvivel att man inom Bofors har varit medveten om vidareexporten av fartygspjäser från Singapore, om inte i detalj så åtminstone i stora drag. Mer osäkert är i vilken grad företaget aktivt har främjat denna verksamhet.



Den svenska regeringen och myndigheterna bör enligt Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen ha varit medvetna om vidareexporten. För detta talar, menar föreningen, den iögonenfallande bristen på proportioner mellan vapenexportens storlek och Singapores behov. Kommissionen har funnit följande.

Personer som tidigare varit verksamma inom krigsmaterielinspektionen har berättat att rykten då och då förekom om att svenska vapen vidareexporterats från Singapore. Sådana rykten fanns redan under 1970-talet. Misstankarna skall vid den tiden snarare ha riktats mot Singapore än mot Bofors. Med anledning av ryktena infördes sommaren 1979 krav på slutanvändarintyg för all krigsmaterielexport till Singapore - detta krav hade dittills bara gällt större vapenleveranser. Vidare gjordes bedömningar av Singapores behov av luftvärnspjäser m.m. i vilka slutsatsen blev att landets materielinköp inte var orimligt stora.

Även senare har "rimlighetsaspekten" granskats och lett till samma slutsats. Senast skedde det våren 1987 då en bedömning gjordes av försvarsstaben.

Faktorer som har beaktats är bl.a. att Singapore, ehuru ett litet land, ligger i ett strategiskt viktigt område, har ett jämförelsevis starkt försvar och från början har gått in för svensk beväpning på luftvärnssidan. Det har bedömts tänkbart att Singapore även använder fartygspjäser på land, något som förekommer på annat håll.

Det kan alltså konstateras att åtgärder vid olika tillfällen, även så tidigt som under 1970-talet, vidtogs på myndighetshåll för att undersöka sanningshalten i ryktena om vidareexport från Singapore. Detta talar för att man på myndighetssidan handlade i god tro.

Bedömningarna beträffande Singapores behov av fartygsartilleri visade sig inte motsvara verkligheten.

Kommissionen har undersökt arten av de rykten om vidareexport som uppstod under 1970-talet. Av handlingarna framgår att sådana uppgifter förekom under åtminstone tre skeden: våren 1973, våren 1977 och senhösten 1979.

I mars 1973 mottog krigsmaterielinspektören Lage Thunberg från en thailändsk firma två brev vilka handlade om tre krigsfartyg som skulle byggas åt thailändska flottan. Enligt brevskrivaren deltog hans firma i anbudsgivningen på fartygen men kunde inte tillgodose beställarens önskemål att de skulle bestyckas med Bofors-pjäser. Firman hade bett Bofors om en offert men Bofors hade avböjt och förklarat att svenska regeringen inte skulle ge utförseltillstånd. Trots detta hade en konkurrerande anbudsgivare, ett singaporianskt varv, kunnat utlova Bofors-pjäser på fartygen. Den thailändska firman hade därför på nytt vänt sig till Bofors men denna gång inte fått något svar. Tillät Sverige, frågade firman nu, att Bofors-pjäser exporterades till det singaporianska varvet för slutlig destination Thailand?

Sedan krigsmaterielinspektören hade svarat att tillstånd varken hade begärts eller lämnats för detta återkom den thailändska firman i ett andra brev med upplysningen att det singaporianska varvet dels hade fått uppdraget att bygga fartygen, dels "inte bryr sig om ert exporttillstånd eftersom de tänker leverera ... Bofors-pjäser de har importerat åt Singapore... och senare beställa nya för att ersätta /dessa/".

Med anledning av dessa upplysningar gjorde Thunberg en förfrågan hos Bofors, som förnekade kännedom om dylika arrangemang, och UD hade en viss korrespondens med ambassaden i



Bangkok. Några åtgärder därutöver framgår inte av handlingarna.

Våren 1977 kom uppgiften från en hög thailändsk statstjänsteman som, enligt vad som inrapporterades till utrikesdepartementet, upplyste att "han köper svensktillverkad krigsmateriel, främst kanoner och ammunition, genom Bofors lokala agents förmedling via singaporianskt bolag." Vidare framgick att thailändaren fann denna mellanhand både opraktisk och dyrbar och var förvånad över att Sverige trots sina stränga bestämmelser tillät denna handel via Singapore som innebar att en mellanhand fick "kamma hem vinsterna". Om det gick att exportera till Thailand via Singapore gick det, ansåg han, lika bra att exportera till Thailand direkt.

Med anledning av denna uppgift yttrade Thunberg i en promemoria bl.a. följande: "KMI saknar grund för att av AB Bofors infordra närmare uppgifter. Det synes icke troligt att krigsmaterielvara som enligt ovan levererats från Sverige reexporterats till Thailand. Leveranser från Singapore-företaget är naturligtvis tänkbara och är undandragna KMI-kontroll men borde vara kända av moderbolaget." I slutet av promemorian framhölls att "KMI avvaktar konkretare uppgifter före närmare undersökning".

Handlingarna företer dock inga ytterligare informationer i denna sak.

Tilldragelserna hösten 1979 redovisas nedan i avsnittet "Begagnade fältluftvärnspjäser till Thailand".

I ljuset av vad man idag känner till ger dessa uppgifter om vidareexport givetvis ett mycket tillförlitligt intryck. Beaktas bör emellertid att de mottogs i en annan miljö, där



misstankar om olaglig vapenexport knappast förekom och Bofors laglydighet inte ifrågasattes. Vidare bör beaktas att uppgifterna inkom vid tre tillfällen under en tidsrymd av nästan sju år. Detta kan ställas i relation till mångfalden av ärenden under samma tid, personbyten och andra faktorer som är ägnade att bryta kontinuiteten i ärenden och begrava kunskaper längs vägen.

Ändå måste konstateras att regeringskansliet vid minst tre tillfällen har mottagit mycket tydliga indikationer om att svenska vapen vidareexporterats från Singapore till Thailand. Dessa indikationer föranledde, såvitt kommissionen har kunnat finna, inga grundligare undersökningar på sin tid. Att så inte skedde förefaller ha bottnat i en fast tillit till såväl Bofors som de slutanvändarintyg vilka med successiv skärpning infördes för vapenexporten till Singapore. Indikationerna om vidareexport verkar inte heller ha beaktats när en rimlighetsbedömning senare gjordes av den svenska vapenexporten till Singapore.

Även om kommissionen inte har funnit belägg i tillgängliga handlingar för att någon inom regering eller myndigheter skulle ha varit införstådd med vidareexporten av fartygspjäser från Singapore finner den det anmärkningsvärt att de informationer och misstankar som faktiskt fanns i regeringskansliet inte ledde till mera aktiva ansträngningar att utröna sanningen.

#### Begagnade fältluftvärnspjäser till Thailand

1. I maj 1980 ansökte Bofors om tillstånd att exportera 22 stycken 40 mm fältluftvärnspjäser till Singapore och angav

som mottagare företaget Allied Ordnance of Singapore (AOS). Till ansökan fogades ett slutanvändarintyg utfärdat av Singapores försvarsministerium. Den svenska regeringen gav utförseltillstånd i juni 1980 och pjäserna levererades under de följande månaderna, sannolikt före årets slut.

På samma premisser gav regeringen under hösten 1980 utförseltillstånd för ytterligare två pjäser. Den beviljade utförseln till Singapore kom således att gälla 24 pjäser.

De aktuella pjäserna var begagnade. Enligt ett avtal i juli 1980 med försvarets materielverk hade Bofors återköpt 24 pjäser jämte tillbehör från den svenska försvarsmakten. Dessa pjäser hade då utgått eller var på väg ur krigsorganisationen.

2. Påståenden om att dessa fältluftvärnspjäser hade vidareexporterats från Singapore till Thailand framfördes hösten 1985 av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen på basis av förre Bofors-ingenjören Ingvar Bratts iakttagelser.

Bratt hade, enligt vad han själv berättade, besökt Thailand 1983 och som Bofors-tjänsteman ombetts utreda ett tekniskt problem med ett luftvärnssystem. Han fann att systemet innehöll 40 mm-pjäser tillverkade av Bofors vilka, enligt vad man upplyste honom, hade levererats av AOS i Singapore.

3. Av det material kommissionen har granskat framgår att flera företag, däribland Bofors, under slutet av 1970-talet önskade exportera krigsmateriel till Thailand. Företagen ansåg att landet fyllde de krav som svenska exportregler ställer. Propåerna avvisades dock genomgående av krigsmaterielinspektören. Thailand var inte godkänt som mottagarland.

I januari 1979 begärde Bofors tillstånd att föra ut provutrustning för 40 mm-pjäser till Thailand. I augusti samma år avslogs framställningen och i oktober återkallades den av företaget.

I slutet av oktober 1979 informerade Thailands regering Sverige på diplomatisk väg om sin önskan att köpa 22 stycken 40 mm luftvärnspjäser från Bofors. I meddelandet framhölls att AOS i Singapore var villigt att förmedla affären men att man på thailändsk sida önskade genomföra en affär utan mellanhänder.

Någon direktaffär med Thailand kom inte till stånd. Bofors ansökte inte heller om utförseltillstånd till Thailand för de begärda pjäserna. Några månader senare (i maj 1980) begärdes, såsom inledningsvis nämnts, utförseltillstånd för en identisk leverans till Singapore.

Det slutanvändarintyg Singapores försvarsministerium utfärdade för de 24 pjäserna tillhörde den numera övergivna modell som saknade en uttrycklig förbindelse att inte vidareexportera materielen. Ministeriet har senare bekräftat att pjäserna inte finns kvar i Singapore.

Såvitt kommissionen känner till har ingen inblandad part offentligt tillstått att de berörda kanonerna levererats till Thailand. De omständigheter som här har redovisats ställer emellertid enligt kommissionens uppfattning utom varje tvivel att så skedde.

4. Kommissionen har inte funnit belägg för att någon inom Sveriges regering, departement eller myndigheter kände till att Thailand var verklig mottagare av de 24 fältluftvärnspjäserna. Dock fanns inom regeringskansliet underlag som visade



dels att Thailand önskade köpa samma typ och antal pjäser, dels att företaget AOS i Singapore var villigt att vid behov agera som mellanhand för köpet.

Affären genomfördes vid en tid då olaglig vapenexport ännu framstod som en osannolik företeelse. Den dagliga ärendemängden för både tjänstemän och statsråd gör att ärenden med några månaders intervall inte associeras lika naturligt som det i efterhand kan framstå. Härtill kommer att 40 mm-pjäser är en ganska ofta återkommande exportvara. Under den aktuella perioden skedde dessutom vissa personbyten på relevanta tjänster i sammanhanget, framför allt på krigsmaterielinspektörens befattningsområde. Inte desto mindre tyder ärendets handläggning på en anmärkningsvärd brist på vaksamhet inom regeringskansliet.

### Demonstrationskanon till Thailand och Malaysia

År 1982 fick Bofors utförseltillstånd för en 40 mm luftvärns-pjäs av typ BOFI. Enligt utförselansökan var materielen avsedd för demonstration i Singapore.

I en polisanmälan, som grundades på uppgifter från före boforsingenjören Ingvar Bratt, gjorde Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen gällande att pjäsen efter slutmontering vid AOS i Singapore hade transporterats i början av år 1983 först till Thailand och sedan till Malaysia för demonstration och skjutprov, varefter den sänts tillbaka till Singapore.

Bofors har vitsordat att pjäsen använts vid skjutdemonstrationer i Thailand och Malaysia men har förklarat detta med att Singapore, som vid den tiden övervägde att anskaffa BOFI-systemet, saknade för ändamålet användbara skjutfält.

Det är sålunda ostridigt att ifrågavarande materiel förts vidare till Thailand och Malaysia utan erforderligt tillstånd. Det oaktat har åklagaren beslutat lägga ner förundersökningen.

#### Luftvärnsammunition till olika stater

Tjänstemän i Bofors har under utredningen bekräftat att ammunition, som har levererats till bl.a. Storbritannien, Italien och Singapore, kan ha sålts vidare till olika gulfstater såsom Oman, Bahrein, Dubai och Kuwait. De har dock samtidigt deklarerat att krigsmaterielinspektörerna varit medvetna om denna vidareexport och att det därför inte var fråga om någon olaglig export.

Förundersökningen i dessa delar är alltså i ett inledande skede, andra frågor har naturligen prioriterats. Det material som varit tillgängligt för kommissionen har följaktligen varit begränsat. Kommissionen anser det ändå möjligt att göra följande kommentarer.

Kommissionen har inte funnit något skriftligt material som tyder på att det hos krigsmaterielinspektionen varit känt att ammunition som levererats från Sverige varit avsedd för länder runt Persiska viken. Det är enligt kommissionen däremot troligt att krigsmaterielinspektionen haft klart för sig att det funnits risk att licenstillverkad ammunition försålles till länder i det området; Storbritannien, Italien och Singapore hade alla rätt att licenstillverka 40 mm ammunition. Eftersom licensavtalen ingicks före år 1983 har krigsmaterielinspektören dock inte kunnat förhindra sådan export.

Beträffande ammunition till Oman år 1985, se s. 110.

### Affärer med anknytning till Storbritannien

Storbritannien är en av Sveriges viktigaste handelspartners. År 1987 exporterade Sverige varor till Storbritannien för drygt 28 miljarder kronor och importerade varor därifrån för drygt 23 miljarder kronor. På listan över våra största exportmarknader intar Storbritannien en fjärde plats och på importlistan en andra plats.

Även på många andra områden har Sverige ett betydande utbyte med Storbritannien. Vid sidan av de affärsmässiga kontakterna förekommer sålunda bl.a. ett omfattande vetenskapligt och kulturellt utbyte. Vår syn på Storbritannien har emellertid inte påverkats enbart av dessa faktorer. Härtill kommer att Sverige och Storbritannien har gemensamma grundläggande värderingar i åtskilliga frågor.

Även när det gäller krigsmateriel har Sverige och Storbritannien sedan gammalt ett inte oväsentligt handelsutbyte. Kontakterna mellan länderna på detta område har även resulterat i försvarsindustriella samarbetsavtal. Det första samarbetsavtalet på regeringsnivå ingicks redan år 1967 och det har följts av flera andra avtal. Ett annat exempel är det betydande industrisamarbete med Storbritannien som förekommer inom det s.k. JAS-projektet.

Storbritannien har sålunda varit en betydelsefull exportmarknad för den svenska försvarsindustrin, inte minst för Bofors och FFV. Det har härvid varit fråga om både leveranser av svenska produkter och upplåtelser av tillverkningsrättigheter.

Den svenska försvarsindustrins motpart vid försäljning till Storbritannien är vanligen det brittiska försvarsministeriet



(Ministry of Defence). Detta har ca 7 000 anställda och är inte bara ett beredningsorgan, som dess svenska motsvarighet, utan också en myndighet, som bl.a. handlägger ärenden av samma slag som försvarets materielverk i Sverige. Den avdelning inom försvarsministeriet som svenska företag ofta kommer i kontakt med kallas Ministry of Defence Sales Supply. Detta organ svarar för inköp och försäljning av materiel såväl för det brittiska försvarets räkning som för andra, Storbritannien närstående länder. Vid sidan av Sales Supply finns s.k. Crown Agents, som uppträder som självständiga agenter på den internationella vapenmarknaden.

I detta sammanhang finns det vidare anledning att erinra om att Storbritannien som kolonialmakt tidigare hade trupp stationerad på åtskilliga platser runt om i världen och att Storbritannien fortfarande känner och har påtagit sig ett säkerhetspolitiskt ansvar för de nya staterna. I samband med avkoloniseringen fick dessa ofta överta brittisk krigsmateriel och brittiska militära rådgivare och instruktörer arbetar inte sällan alltså där. Britterna har också känt ett ansvar för att de tidigare besittningarna fått tillgång till vapen och ammunition för sina försvarsmakters behov.

#### FFV:s affärer med granatgevärssystemet Carl Gustaf

1. Under november-december 1987 publicerades i svensk press uppgifter om att affärsverket FFV under perioden 1963-1984 låtit det brittiska försvarsdepartementet vidareförsälja granatgeväret Carl Gustaf och ammunition till detta till länder som ej var acceptabla mottagare av svensk krigsmateriel. Vidareförsäljningen hade reglerats i ett hemligt avtal från 1963 mellan FFV (som då hette Försvarets Fabriksstyrelse) och dåvarande War Office (numera Ministry of Defence). Pressuppgifterna innehöll vidare att det brittiska försvarsdepartementets

pressbyrå skulle ha bekräftat påståendena om vidareförsäljning och att britterna uppgivit att man förutsatt att svenska regeringen varit informerad.

FFV fann det angeläget att kommentera pressuppgifterna och publicerade viss bakgrundsinformation om sina affärer med Storbritannien. Enligt FFV tecknades år 1963 avtal med brittiska War Office om leveranser och licenstillverkning av pansarvärnssystemet Carl Gustaf. Brittiska armén skulle utrustas med systemet, men avtalen gav också köparen rätten att förse vissa andra länder - brittiska kolonier och mandat - med materielen ifråga. I vilken omfattning denna rätt hade utnyttjats kunde FFV då inte uttala sig om.

Pressbevakningen av FFV fortsatte och konstitutionsutskottets, regeringens och olika myndigheters intresse väcktes för FFV:s affärer. Under vintern 1988 medgav FFV att man hösten 1966 hade arrangerat vidareexport av granatgevärsammunition via Storbritannien till Australien trots att regeringen i juni 1966 avslagit en ansökan om utförsel till Australien. FFV medgav också att man 1968 - efter junikriget 1967 - tecknat avtal med Israel om licenstillverkning av granatgevär och ammunition samt teknisk assistans rörande Carl Gustaf-systemet. Ett annat licensavtal med Nederländerna från 1969 föreföll, antydde FFV, ha tillkommit för att möjliggöra leveranser via detta land till Israel av bl.a. komponenter för igångsättande av licenstillverkningen. Vidare medgav FFV att verket 1978, som underleverantör till den belgiska vapenfabrikanten Fabrique Nationale, levererat granatgevärsmateriel till Storbritannien för vidareexport till Saudiarabien samt att FFV-personal också genomfört utbildning på plats i Saudiarabien.



Kommissionen har haft utfrågningar av personer inom regeringskansliet och FFV, även av FFV:s generaldirektör under åren 1970-1980 Eric Malmberg och tidigare tekniske direktör Sigfrid Akselson, samt tagit del av i ärendet tillgängliga handlingar. Därvid har kommissionen funnit följande.

2. I augusti 1963 undertecknades tre avtal mellan dåvarande Försvarets fabriksstyrelse (FFS) och brittiska försvarsdepartementet avseende det bärbara 8,4 cm granatgevärssystemet Carl Gustaf. Ett avtal avsåg leveranser från Sverige av själva vapnet, det andra avtalet avsåg leveranser av ammunition till vapnet och det tredje avtalet slutligen avsåg licens-tillverkning av pansarbrytande ammunition. Avtalen upprättades i form av "Agreement between the government of Sweden represented by Försvarets Fabriksstyrelse and her Britannic Majesty's Principal Secretary of State for the War Department". Från svensk sida undertecknades avtalen av dåvarande generaldirektören vid FFS Gunnar Svärd (generaldirektör 1963-1970) och från brittisk sida av vederbörande minister i den brittiska regeringen H. Robbins.

Avtalen var likartat utformade och gav i praktiken köparen närmast total frihet att använda materielen över hela världen. Under rubriken "resale and use" stadgades att länder som upptagits i en bilaga - ett 60-tal av Storbritanniens dåvarande kolonier och andra länder som tidigare stått under brittiskt välde - var tillåtna mottagare av Carl Gustaf-materielen vid vidareexport. I händelse av krig eller krigsfara - ett tillstånd som köparen ensam hade rätten att definiera - hade köparen dessutom rätt att överföra och utrusta "any other government or persons" med materielen. Efter tio år gavs köparen helt fri dispositionsrätt över materielen. De båda leveransavtalen gällde preciserade kvantiteter och leveranstider som innebar att all materiel enligt avtalen skulle vara färdiglevererad under 1965



Kontraktsvärdet av de ingångna avtalen uppgick till ca 35 miljoner kronor (närmare 250 miljoner kronor i dagens penningvärde) och utgjorde vid den tiden mer än en halv årsomsättning för verket. FFS ansökte om och fick utförseltillstånd för den aktuella materielen och leveranserna genomfördes såvitt bekant planenligt.

Ytterligare leveranser av materiel till Carl Gustaf-systemet från Sverige till Storbritannien fortsatte därefter enligt efter hand upprättade leveransavtal långt in på 1980-talet. leveranserna gällde - trots licensavtalet rörande ammunitionstillverkning - främst ammunition. De ursprungliga leveransavtalen användes som mall när nya leveransavtal ingicks mellan FFV och Storbritannien. I de leveransavtal som tecknades efter 1963 fanns sålunda samma "resale and use"-paragraf som i ursprungsavtalen. De moderniseringar av mallen för leveransavtal som gjordes 1973 och i början av 1980-talet ändrade inte detta förhållande.

En av FFV på senare tid genomförd kontroll av handlingar har gett vid handen att brittiska försvarsministeriet genomförde leveranser av granatgevärsmateriel till i avtalen angivna länder från senare delen av 1960-talet. Bland mottagarländerna finns bl.a. Qatar och Kenya. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet kunde reexporten från Storbritannien vissa år uppgå till mer än 90 % av FFV:s fakturering av granatgevärsmateriel till Ministry of Defence.

Den främsta orsaken till reexporten torde vara att britten fick problem med licenstillverkningen av granatgevärsammunition och därigenom fick svårt att täcka både egna och andras behov genom egen tillverkning. Britterna hade dessutom

endast tillverkningslicens på pansarbrytande ammunition, ej på ammunition med konventionell sprängverkan. Härtill kommer att FFV så småningom utvecklade en ny generation ammunition i Sverige, som efterfrågades av de länder som disponerade granatgevärssystemet.

### Australien-affären

En affär som väckt särskilt stor uppmärksamhet är ammunitionsexporten till Australien 1966. Anledningen härtill är påståendena om att dåvarande försvarsministern Sven Andersson skulle ha medverkat i affären.

I juni 1965 tecknade FFV avtal med Australien om leverans av granatgeväret Carl Gustaf, granatgevärsammunition, övningsvapen, övningsammunition, reservdelar m.m. Enligt avtalet skulle granatgevär levereras under fem år med början 1965. Australien tillförsäkrades erforderliga reservdelar och ammunition för systemet under en tioårsperiod.

Efter regeringsbeslut i juni 1965 gavs tillstånd för utförsel av en del av den avtalade materielen. Dessa leveranser följdes i november 1965 av en mindre reservdelsleverans.

I mars 1966 beslöt Australiens regering att utöka den dithills begränsade australiensiska närvaron i Sydvietnam och sända en truppstyrka ("task force") på 4 500 man. Enligt handlingar från maj samma år beslöt dåvarande handelsministern Gunnar Lange att detta oaktat medge utförsel till Australien av vissa reservdelar till redan levererad materiel. En utförselansökan från FFV, som avsåg två australiensiska beställningar av övnings- och lysammunition, avslogs emellertid av regeringen den 10 juni 1966.



Enligt uppgifter från Sigfrid Akselson kallades generaldirektören Gunnar Svärd till försvarsminister Sven Andersson i Stockholm efter regeringens avslagsbeslut. Efter återkomsten från Stockholm förklarade Svärd för Akselson att han tyckte att regeringens handlingssätt var "för jävligt" och att regeringen inte "kan klara upp de uppkomna problemen själva utan jag måste åka till London och klara upp problemen med Australien åt dem". Akselson uppfattade situationen som att försvarsministern uppdragit åt Svärd att försöka lösa leveranserna av materiel till Australien på ett för alla parter tillfredsställande sätt. Enligt Akselson torde Sven Andersson ha fått klart för sig att avsikten var att låta Storbritannien fungera som mellanhand för en ammunitionsleverans.

I en inom FFV den 15 juni 1966 upprättad "PM för förhandlingar i London den 17 juni 1966" som undertecknades av Svärd står bl.a.:

"Det är väsentligt att få motparten att förstå, att de uppkomna svårigheterna helt beror på ett ståndpunktstagande som regeringen gjort sig skyldig till."

"Den ansvarige ministern - som är handelsministern, inte försvarsministern - hävdar att Australien befinner sig i krig genom att hålla väpnade styrkor i Vietnam."

"Fabriksverket känner sitt ansvar för den situation som trots dess ansträngningar uppstått. Vi är således beredda att göra allt som står i vår makt för att kunna fullfölja våra åtaganden gentemot Australien..."

"För såvitt de australiensiska myndigheterna så önskar, är vi beredda att så snart som kan befinnas lämpligt förnya våra framställningar om exportlicens."



"Vi är beredda att på allt sätt bistå Australien för såvitt man där beslutar sig för en licenstillverkning. Därmed menar vi att vi kan ställa teknisk och produktionsteknisk hjälp till förfogande."

"För slutande av licensavtal torde icke exporttillstånd vara nödvändigt. Vi är alltså beredda att sluta ett sådant som - om Australien så skulle önska - innefattar alla de slag av köp inom systemet Carl Gustaf av vilka Australien kan vara i behov. Vi kan också diskutera att i licensavtalet inbygga en rätt för Australien att exportera till exempel till Nya Zeeland. Det är emellertid - av politiska skäl - av vikt att eventuella licensförhandlingar förs konfidentiellt och att ett eventuellt licensavtal icke ges större publicitet än som är absolut nödvändigt. Från Fabriksverkets sida föreligger inga önskemål om någon som helst publicitet."

"För såvitt vederbörligt tillstånd kan utverkas av vederbörliga brittiska myndigheter är vi beredda att leverera beställda kvantiteter ammunition och övrig materiel över Storbritannien. Metoden har tidigare använts."

"Skulle Australien ha intresse av denna lösning kräves självfallet absolut diskretion. Lika självfallet är Fabriksverket berett att på alla sätt medverka i eventuella förhandlingar i frågan med brittiska myndigheter."

Uppenbarligen genomfördes förhandlingarna med den australiensiska motparten. I en hos FFV bevarad kopia av ett brev från Gunnar Svärd till Sven Andersson daterat den 20 juni 1966 står bl.a.: "Broder! Jag har nu haft de kontakter med våra australiensiska kunder som jag bedömde nödvändiga för att

rädda vad som räddas kan i en prekär situation. ... Australiens representanter visade självfallet både förvåning och upprördhet över det besked vi nödgades ge. Detta är ju på intet sätt märkvärdigt. Märkvärdigare är att australiensarna förde diskussionerna i en utpräglad positiv anda och ansträngde sig till det yttersta för att förstå den svenska ståndpunkten. Emellertid går en rapport till högsta ort i Australien och man överväger tydligen att göra någon slags framstöt den officiella vägen. Ambassadören i Stockholm kommer att informeras."

Innehållet ger ett intryck av att Sven Andersson inte kände till förhandlingsuppläggningsen enligt den ovan redovisade promemorian. Någon slutsats kan dock inte dras av detta. Det ligger nära till hands att Svärd undvek att tala klarspråk i sin korrespondens med försvarsministern.

Den 8 juli 1966 kallades den svenske ambassadören i Canberra af Petersens till den australiensiske kabinettsskreteraren Plimsoll. Denne erinrade om det befintliga avtalet med FFV och framhöll att det var en egendomlig affärsmetod att vid en tidpunkt då Australien enligt Plimsoll redan var inblandat i Vietnam-kriget sälja krigsmateriel för att därefter omöjliggöra materielens praktiska användning genom avbrott i leveranserna. Regeringen i Canberra nöjde sig dock med denna markering och någon officiell note överlämnades aldrig till regeringen i Stockholm.

Enligt uppgifter från Sigfrid Akselson instruerades FFV:s representant i Storbritannien - den f.d. brittiske armémajoren och tjänstemannen vid brittiska Ministry of Defence Charles Davidson - att arrangera ett möte med brittiska försvarsministeriet under augusti 1966. Mötet kom till stånd och britterna accepterade uppenbarligen att agera mellanhand för leveranser av granatgevärsammuniton till Australien.

Uppgifterna har bekräftats av Davidson i brittisk och svensk press. Davidson har dessutom uppgett att han vid ett senare tillfälle träffat Sven Andersson, varvid denne antydde att han kände till hur problemen med Australien löstes.

I september 1966 annullerade Australien de två ammunitionsbeställningarna för vilka utförsel inte medgivits. Under åren 1966-1967 gav regeringen tillstånd för utförsel till Storbritannien av bl.a. ett par större partier spränggranater - den av Australien önskade ammunitionstypen - till Carl Gustaf-systemet.

I november 1968 tecknade FFV ett licensavtal med Australien rörande tillverkning av ammunition till granatgeväret Carl Gustaf. Licensen kom dock aldrig att utnyttjas. I och med att Australien drog sig ur Vietnam-kriget hävdades regeringens utförselförbud. Ammunitionsleveranserna återupptogs i februari 1974.

### Israel-affären

Affärerna med Israel ger ytterligare en belysning av hur FFV kunde operera under 1960- och 1970-talen.

Enligt Sigfrid Akselson togs de första mer officiella kontakterna mellan FFV och den israeliska motsvarigheten Israeli Military Industries (IMI) redan nyåret 1961-1962 då Akselson besökte Israel. Efter Gunnar Svärds tillträde som generaldirektör 1963 fullföljdes kontakterna genom ett israeliskt återbesök i Eskilstuna. IMI och FFV hade i mycket likartade förutsättningar och kom att bli till nytta för varandra. Båda var internationellt sett små statligt ägda försvarsindustrier,



som trots avsaknad av stora utvecklingsbudgeter hade lyckats åstadkomma tekniskt avancerade produkter. Israelerna hade bl.a. gjort sig ett namn genom att köpa upp överskottsmateriel efter andra världskriget och Koreakriget och renovera och modifiera materielen till modern status. FFV höll på att bli ett namn inom området rekylfria pansarvärnsvapen med ammunition med riktad sprängverkan, främst genom granatgeväret Carl Gustaf. Från Israel fick FFV bl.a. tillgång till lysam-  
munitionsteknik samt licenstillverkningsrätt på gevärsgrana-  
ter och automatkarbiner.

Mot slutet av 1960-talet, möjligen som en följd av sexdagars-  
kriget i juni 1967, visade israelerna intresse för köp av  
Carl Gustaf-systemet. Eftersom sexdagarskriget gjort Mellan-  
östern till icke acceptabelt område för svenska vapenleve-  
ranser erbjöd FFV Israel istället ett licensavtal. Efter för-  
handlingar i bl.a. Israel undertecknades i maj 1968 två av-  
tal mellan FFV och IMI. Det ena avtalet avsåg licenstill-  
verkning av granatgevär och ammunition och det andra avtalet  
teknisk assistans för att komma igång med licenstillverk-  
ningen.

Vid avtalens undertecknande kände FFV-ledningen självfallet  
till att utförseltillstånd av krigsmateriel till Israel inte  
skulle beviljas av regeringen. De åtaganden FFV gjort gentemot  
Israel krävde dock tillförsel av viss hårdvara och kom-  
ponenter för att israelerna skulle kunna starta licenstill-  
verkningen. Uppgifter från FFV tyder på att Nederländerna  
härvid kom att användas som mellanhand för leveranser till  
Israel. Ett i oktober 1969 undertecknat licensavtal mellan  
FFV och det holländska statliga företaget Staatsbedrijf Ar-  
tillerie-Inrichtingen avseende Carl Gustaf-systemet, bedöms  
sålunda ha tillkommit för att kringgå de svenska bestämmel-  
sorna och möjliggöra de erforderliga leveranserna till

Israel. Under perioden 1970-1973 beviljades flera tillstånd för utförsel av granatgevärsmateriel till Nederländerna. Enligt källor inom FFV saknade Nederländerna med hänsyn till sina egna begränsade behov anledning att starta en egen licenstillverkning.

Enligt pressuppgifter hamnade ett holländskt fartyg destinerat till Israel i början av 1970-talet i sjönöd på Nordsjön. Delar av däckslasten påstås ha flutit iland i England och innehållit granatgevärsmateriel tillverkad av FFV.

Enligt FFV fullföljdes inte licensavtalet med Israel. Endast ca 50 granatgevär lär ha tillverkats och vapnet infördes inte organisatoriskt i israeliska armén, som föredrog andra vapensystem.

#### Affären med Saudiarabien

I februari 1978 tecknade FFV ett avtal med brittiska Ministry of Defence om leverans av ett komplett Carl Gustaf-system inkluderande granatgevär, ammunition, reservdelar m.m. Materielen var enligt FFV avsedd för Saudiarabiens National Guard. Storbritannien uppgavs i ansökan om utförseltillstånd vara slutkund. FFV var i sammanhanget under- eller medleverantör till den belgiska vapenfabrikanten Fabrique Nationale i en mer omfattande vapenförsäljning till Saudiarabien i Ministry of Defence's regi.

Den sist noterade leveransen där referens görs till 1978 års avtal hänför sig till ett så sent datum som februari 1984.

I FFV:s åtaganden i samband med denna affär ingick att utbilda saudisk personal. Utbildningen genomfördes i Saudiarabien



under hösten 1980. För att dölja den verkliga vistelseorten påstods personalen som genomförde utbildningen vistas i England, vilket också framgick av vid FFV redovisade biljetter och reseräkningar. Arrangemangen för vistelsen i Saudiarabien ordnades av de belgiska kompanjonerna i affären.

3. Som framgått av avsnitt 3.3 infördes genom 1971 års riktlinjer ett krav på slutanvändarintyg. I den mån sådana kom att krävas vid affärer med Storbritannien utfärdade brittiska försvarsministeriet dessa oavsett om slutanvändaren var Storbritannien eller en med detta land förbunden stat.

I början av 1970-talet utökades den i avtalsmallarna under "resale and use"-avsnittet omnämnda länderlistan med åtta länder. År 1982 begärde Ministry of Defence hos FFV att få länderlistan utökad med ytterligare ett 20-tal länder. En del av dessa länder återfanns i den existerande listan under andra benämningar. Det brittiska förslaget innefattade arabiska, asiatiska, afrikanska, syd- och mellanamerikanska länder samt Israel och Turkiet. FFV:s svar på detta var enligt direktör Bengt Mattsson följande: "Eftersom vissa av tilläggsländerna redan bearbetades av oss och andra inte var acceptabla från svensk synpunkt godkändes listan endast under förutsättning av att FFV lämnade sitt medgivande i varje särskilt fall."

Britterna meddelade i augusti 1983, dvs. efter det att 1982 års utförsellag trätt i kraft, att man i fortsättningen avsåg att vid varje tillfälle lämna uppgift om slutlig mottagare, alltså även om mottagarlandet i fråga fanns upptaget i länderförteckningen från 1963. När de nya färdigtryckta och nummerade blanketterna för slutanvändarintyg efter vissa förseeningar började användas 1984, ansåg sig britterna dock inte kunna underteckna intygen i de fall materielleveranserna inte



var avsedda för brittiska armén. Sedan en propå från FFV till krigsmaterielinspektören om en mjuk övergång till de striktare rutinerna avvisats, annullerade FFV enligt Bengt Mattsson inneliggande beställningar "avsedda för ej acceptabla länder" samt rekommenderade Ministry of Defence att hänvisa sina utländska uppdragsgivare direkt till FFV.

Vid ett möte mellan FFV och Ministry of Defence i London i december 1984 förklarade FFV:s representanter enligt en brittisk uppteckning att opinionen mot vapenexport vuxit i Sverige och att detta var bakgrunden till det obligatoriska kravet på slutanvändarintyg, som i praktiken omöjliggjorde försäljning via tredje part. Det uppgavs vidare kunna bli politiskt pinsamt och innebära komplikationer för regeringen om 1963 års avtal blev allmänt kända. FFV förklarade sig också berett bära alla kostnader för brutna kontrakt med anledning av den uppkomna situationen. Britterna å sin sida underströk enligt uppteckningen sin oro för risken att inte kunna fullfölja existerande och löpande kontrakt och önskade inte framstå i ofördelaktig dager gentemot sina kunder, även om FFV skulle stå för kostnaderna vid brutna kontrakt. FFV förklarade att slutanvändarintyg inte skulle komma att krävas för redan löpande kontrakt.

På en svensk förfrågan i november 1987 rörande 1963 års avtal svarade Ministry of Defence via svenska ambassaden i London att man förutsatt att svenska företag agerat med svenska regeringens kännedom. Britterna hävdade att de för sin del följt de brittiska reglerna för export av krigsmateriel. I svaret framhölls att britterna, när de 1983 blev medvetna om strängare svensk exportkontroll, gjorde klart för berörda svenska företag - FFV och Bofors - att man från brittisk sida i framtiden skriftligen skulle meddela företagen varje gång förfrågan

mottogs från tredje land angående materiel från de svenska företagen. Vidare förklarade britterna att man förväntat sig att de svenska företagen skulle handlägga varje krav på slutanvändarintyg som den svenska regeringen kunde komma att ställa. Både FFV och Bofors hade skriftligen accepterat dessa arrangemang. År 1984 sade sig britterna emellertid ha förstått att svenska regeringen önskade få ett slut på försäljningen av krigsmateriel via tredje part. Till följd härav avslutades arrangemangen. Det brittiska svaret bekräftar i stort vad som redovisats från FFV, men också att Bofors haft liknande avtal med britterna.

4. Innan kommissionen redovisar sin syn på frågorna om kännedom, medverkan och ansvar i de aktuella affärerna med Storbritannien, bör vissa förhållanden rörande affärsverket FFV redovisas.

FFV är en statlig myndighet, vilket kan förklara att man ingick avtalen med britterna och även australiensarna i svenska regeringens namn. I egenskap av statlig myndighet är FFV inte underkastad kontroll enligt tillverkningslagen, vilket bl.a. innebär att någon skyldighet att insända s.k. beställningsdeklarationer till krigsmaterielinspektionen över beställd krigsmateriel inte föreligger. På senare tid har FFV dock frivilligt åtagit sig att insända sådana deklarationer. FFV har aldrig varit undantaget från utförsellagens krav på exporttillstånd.

Kommissionen har vidare funnit att de departement inom regeringskansliet till vilka FFV hört - försvarsdepartementet till 1970 och därefter industridepartementet - normalt inte tagit del av rent kommersiella handlingar såsom t.ex. kontrakt. FFV har i enlighet med svensk förvaltningsstradition haft frihet att utöva sin verksamhet under normalt myndighetsansvar (se vidare avsnitt 11.5).



I ett av justitiekanslern den 7 december 1971 meddelat beslut (AD 82/71) "i anledning av anmälningar från chefen för industridepartementet mot förenade fabriksverken angående över-skridande av befogenhet m.m." framgår att FFV i ett flertal avseenden avvikit från gällande regler och instruktioner. Bl.a. hade FFV utan regeringens och riksdagens tillstånd bildat eller förvärvat vissa bolag och härvid utan medgivande erlagt köpelikvider och lämnat lån och ingått borgensförbindelser. Bestämmelsen att styrelsen skulle avgöra frågor av större ekonomisk betydelse hade i viss utsträckning inte följts. Vidare hade handlingar rörande kontakter som ägt rum mellan FFV och olika departement inte upprättats.

Enligt kommissionen ger beslutet en uppfattning om hur FFV under 1960-talet skötte relationen till regeringen. Granskningen av Telub-affären (SOU 1981:48) ger en antydning om att samma självständiga hållning levde kvar under 1970-talet.

5. FFV:s utländska affärer är föremål för både krigsmaterielinspektörens och polis- och åklagarmyndigheternas uppmärksamhet. Regeringen har dessutom i mars 1988 gett justitiekanslern i uppdrag att "utreda i vad mån export direkt eller indirekt av vapen eller vapensystem från affärsverket FFV ägt rum till länder till vilka regeringen inte meddelat utförseltillstånd för materielen i fråga. Om sådan export skett skall utredas i vilken omfattning export har ägt rum, när den har ägt rum och hur detta har kunnat ske". Kommissionen anser sig emellertid redan nu kunna konstatera följande.

FFV har under 20 år sålt granatgevärsmateriel till Storbritannien hänvisande till avtal som i princip gav kunden full dispositionsrätt över materielen redan från början. Förteckningen över länder som i avtalen från 1963 angavs som tillåtna



mottagare var så omfattande och upptog så många tveksamma mottagarländer att den knappast ens med den tidens måttstock skulle ha godkänts av regeringen. Kommissionen finner det dock ännu mer anmärkningsvärt att FFV trots 1971 års riktlinjer fortsatte att leverera materiel ända in på 1980-talet med hänvisning till avtal som upptog länder som under årens lopp blivit direkt förbjudna som mottagare av svenska vapen.

Från FFV:s sida har hävdats att regeringen blev informerad om avtalen och försäljningarna av materiel via Storbritannien. Det har också hävdats att regeringskansliet haft tillgång till de ingångna avtalen. Man har bl.a. anfört att 1963 års avtal var så omfattande ekonomiskt att "det finns all anledning att förmoda att den dåvarande verkschefen Gunnar Svärd, som undertecknade avtalet, anmälde affären för försvarsministern, som då var FFV:s huvudman som representant för regeringen". Vidare har anförts att FFV i en till krigsmaterielinspektionen insänt PM från oktober 1980 i ett annat ärende, nämnt att licens på granatgevärssystemet givits till Storbritannien "som kan förse vissa samväldesländer".

Vid efterforskningar har avtalen från 1963 inte kunnat återfinnas vare sig hos försvarsdepartementet, utrikesdepartementet, utrikesdepartementets handelsavdelning (tidigare handelsdepartementet) eller riksarkivet. Inte heller har något skriftligt material kunnat återfinnas som säger att generaldirektören Gunnar Svärd skulle ha informerat försvarsminister Sven Andersson om detaljinnehållet i de aktuella avtalen. Affärsförhållandet med Storbritannien som sådant har dock aldrig varit okänt för regeringen eftersom utförseltillstånd kontinuerligt har utfärdats. Det är också helt rimligt att anta att Svärd med hänsyn till orderns storlek haft anledning informera försvarsministern. Affären fick dessutom stor publicitet, dock utan att reexportbestämmelserna i avtalen uppmärksammades.

Handlingar som kommissionen tagit del av tyder på att krigsmaterielinspektörerna, när frågan om reexport tid efter annan dykt upp, nöjt sig med att konstatera att avtal med Storbritannien förelegat och att detta land hade rättighet enligt avtalet att "förse vissa samväldesländer". Ingenting tyder på att berörda krigsmaterielinspektörer vid något tillfälle försökt ta del av de avtal som låg till grund för granatgevärsaffärerna. Följande händelser bör uppmärksammas i sammanhanget.

I november 1965 uppsöktes byråchefen Lars von Celsing vid utrikesdepartementets politiska avdelning av ett ambassadråd vid brittiska ambassaden. Ärendet var att under hand diskutera reexport av viss svensk krigsmateriel levererad till Storbritannien. Tänkt mottagarländer var Israel, Kuwait och Zambia. Vid samtalet lämnade det brittiska ambassadrådet uppgifter om att såväl Bofors som FFS hade ingått kontrakt vari a priori godkändes reexport av krigsmateriel till ett antal namngivna stater. Han refererade bl.a. till avtalen från augusti 1963. Trots att avtalen med de svenska företagen innefattade de vid detta tillfälle aktuella länderna, hade ambassaden i Stockholm instruerats att inhämta svenska regeringens syn på reexporten ifråga.

Under beredningen i regeringskansliet av det uppkomna ärendet upprättade dåvarande krigsmaterielinspektören Bjuggren en promemoria "angående vapenexport via Storbritannien". I promemorian antecknade han bl.a.: "Handelsministern kommer under nuvarande förhållanden inte att lämna utförseltillstånd för reexport eller export av krigsmateriel till de berörda länderna." Av de avsnitt i promemorian som berör FFS kontrakt med Storbritannien framgår enligt kommissionens uppfattning dock att Bjuggren inte skaffat sig kännedom om avtalens fulla innebörd.



UD:s svar till brittiska ambassaden blev att "De berörda frågorna föll ju utanför svenska regeringens formella kompetens, eftersom det syntes röra sig antingen om krigsmateriel i vederbörlig ordning försåld och exporterad till brittiska militära myndigheter eller om krigsmateriel framställd i Storbritannien på svensk licens. Det vore emellertid fullt klart att direkt export av krigsmateriel från Sverige till de angivna länderna inte f.n. skulle medgivas av svenska regeringen". I svaret påpekas också att även en brittisk export av materielen kunde tänkas bli besvärande från svenska regeringens synpunkt och att det från svensk sida skulle uppskattas om exporten inte kom till stånd.

Av arkivhandlingar som kommissionen tagit del av framgår att ärendet föredrogs för dåvarande utrikesministern Torsten Nilsson. Brittiska regeringen tog visst intryck av det svenska svaret och exporten förefaller inte ha genomförts till Israel och Kuwait.

Följande händelse rör inte FFV men redovisas för att ge ett exempel på hur ett reexportärende via Storbritannien kunde handläggas inom regeringskansliet under 1970-talet.

I september 1975 sammanträffade på begäran av Ministry of Defence svenske arméattachén i London med företrädare för den statliga organisation som ansvarade för brittisk försäljning av krigsmateriel. Man önskade diskutera export av svensk krigsmateriel utifrån ett förslag som även överlämnades skriftligt. Förslaget gällde arrangemang för export av komponenter och ammunition till Bofors 40 mm luftvärnskanoner till Grekland. Leveranserna skulle ingå i en modernisering av luftvärnet i en större grekisk hamnstad och huvudleverantör var det brittiska elektronikföretaget Marconi, som skulle svara för radar- och eldledningsutrustning.



Vid denna tidpunkt styrde överstejuntan i Grekland. Svensk export av krigsmateriel till detta land var då inte tillåten. Av detta skäl hade Bofors vänt sig till brittiska myndigheter och frågat om inte brittiska regeringen kunde agera som underleverantör av den aktuella svenska materielen till det brittiska företaget och därmed formellt stå som köpare i Sverige. Enligt företaget skulle varken komponenter eller ammunition vid något tillfälle behöva passera Storbritannien. Montering och integrering i Grekland av de olika delarna i luftvärnssystemet skulle helt skötas av det brittiska företaget. Britterna önskade nu veta om de föreslagna arrangemangen var acceptabla för svenska regeringen.

Den svenske arméattachén informerade skriftligen dåvarande krigsmaterielinspektören Thunberg, vars förslag till beslut var att Ministry of Defence skulle få förvärva den mängd luftvärns luftvärnsmateriel som nämnts med tillägget: "Re-export efter Her Majesty's Government eget avgörande". Handelsminister Lidbom godtog Thunbergs förslag och vidare handläggning av ärendet överlämnades till utrikesdepartementets politiska avdelning, som i chifftertelegram informerade ambassaden i London om det fattade beslutet.

Händelsen visar att regeringskansliet vid mitten av 1970-talet var medvetet om och - åtminstone i det refererade fallet - medverkade vid reexport av svensk krigsmateriel via Storbritannien. Fallet måste ha blivit känt av försvarsindustrin och därvid uppfattats som att en mycket vid tolkning av svenska exportregler var möjlig.

I en inom krigsmaterielinspektionen i oktober 1978 utarbetad förteckning över licensavtal som svensk försvarsindustri ingått med utländska kunder sedan 1960, anges att FFV 1963 gett

licens på "granatgevär och ammunition" till Storbritannien. Vidare anges att avtalen löpte på 10-15 år och att de beträffande reexportvillkor omfattade "UK och vissa delar av Commonwealth".

När 1979 års krigsmaterielkommitté gjorde en översyn av den svenska försvarsindustrins licensavtal med utlandet svarade FFV på utsänt frågeformulär: "Storbritannien tillverkar enligt avtal från år 1963 för egen räkning 84 mm ammunition. FFV levererar krut och tändhattar. Licensen omfattade förutom Storbritannien även vissa andra länder, företrädesvis forna mandat och kolonier."

I en PM som FFV översände till krigsmaterielinspektionen i oktober 1980 - föranledd av en interpellation i riksdagen om den svenska vapenexporten - angavs att licensavtalet med Storbritannien omfattade vapensystemet Carl Gustaf och att avtalet medgav rätt för köparen att förse vissa länder ("protected colonies and mandated territories") med materiele ifråga. Med vapensystemet Carl Gustaf bör enligt kommissionens uppfattning ha avsetts både granatgevär och ammunition. Denna tolkning har uppenbarligen även varit krigsmaterielinspektionens; statsrådet Hellström och tf. krigsmaterielinspektören Holgersson har i bl.a. konstitutionsutskottet framfört uppfattningen att licensavtalet omfattade hela vapensystemet och att detta var orsaken till en spridning av materielen över vilken inga förutsättningar för svensk kontroll förelegat.

De olika uppgifterna om vad FFV:s licensavtal med Storbritannien egentligen omfattade och det faktum att man visste att reexportvillkoren innefattade "UK och vissa delar av Commonwealth", borde enligt kommissionen ha lett till en närmare kontroll av avtalförhållandena. Att så inte skedde förefaller



särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till den ganska omfattande debatt om reexport av krigsmateriel som fördes i Sverige åren 1978-1979.

6. Kommissionen finner att FFV medvetet har kringgått de svenska bestämmelserna för vapenexport i åtminstone några angivna fall. Dit hör arrangemangen att via Nederländerna förse Israel med krigsmateriel liksom affären med Saudiarabien. Uppgifter från den pågående interna utredningen inom FFV tyder på att ytterligare fall kan komma att uppdagas. Genom den rad av leveransavtal med Storbritannien som inleddes 1963 har FFV-företrädare dessutom under hela perioden intill 1984 varit principiellt införstådda med, ehuru inte nödvändigtvis aktivt delaktiga i, att reexport från Storbritannien till tredje land förekommit i strid med de svenska bestämmelserna.

Kommissionen har försökt bedöma i vilken utsträckning dessa förhållanden har varit kända inom regeringskansliet.

Att 1963 års avtal var kända av den dåtida regeringen följer redan av den publicitet som gavs när de slöts. Om regeringen informerades i detalj av dåvarande FFV-ledningen är mera osäkert. Även om så skedde var det dock fråga om ett avtalsförhållande som endast avsåg leveranser knappa två år framåt i tiden. Beträffande de nya avtal som enligt 1963 års mönster träffades med Storbritannien efter 1965 och även efter tillkomsten av 1971 års riktlinjer finner kommissionen det sannolikt att FFV inte höll regeringarna vederbörligt informerade. För en sådan slutsats talar dels samtal kommissionen har haft med företrädare för FFV, dels de exempel som FFV offentligt anfört på att information faktiskt lämnades. Dessa exempel har alla karaktären av omnämningen i förbigående, dvs. information av det slag som lätt förbises av en omisstänksam mottagare.



Kommissionens intryck från samtal med FFV-företrädare är att avtalen med Storbritannien efter den framgångsrika inledningen 1963 blev så institutionaliserade inom företaget att man där i viss mån kan ha förträngt insikten om att de var oförenliga med svenska bestämmelser. Samtalen har också bekräftat intrycket av att FFV har ansett sig kunna agera mycket självständigt gentemot krigsmaterielinspektionen.

Framhållas bör att avtalen 1963 ingicks vid en tid då Storbritannien fortfarande var en betydande kolonialmakt med militära åtaganden på många håll och då en reexport enligt avtalen inte bör ha tätt sig särskilt anmärkningsvärd. Mot bakgrund av dåtidens internationella läge förekom inte heller någon svensk debatt i vilken vapenexporten ifrågasattes.

Enligt kommissionen talar således det mesta för att successiva regeringar efter 1965 inte hölls informerade om FFV:s avtalsarrangemang med Storbritannien och således inte heller om de affärer enligt dessa arrangemang som innebar avsteg från svenska bestämmelser.

Kommissionen anser det emellertid uteslutet att man inom regeringskansliet skulle ha varit ovetande om det brittiska systemet för import och reexport av krigsmateriel och de risker detta innebar med hänsyn till den svenska vapenexportpolitiken. Den ovannämnda Marconi-affären visar tvärtom att regeringen år 1975 både kände till och kunde godkänna en affär som utgjorde ett avsteg från riktlinjerna. (Som framgår av avsnitt 2.2 var regeringen i det enskilda fallet inte bunden av dessa riktlinjer.) Samtidigt som tillgänglig dokumentation inom regeringskansliet visar en frånvaro av mera substantiell information om FFV:s förehavanden i dessa sammanhang har dock

uppgifter därom under årens lopp inkommit som borde ha föranlett en närmare undersökning av förhållandena. Att så uppenbarligen inte skedde vittnar enligt kommissionen om långtgående passivitet och bristande förmåga att bevaka reglernas tillämpning.

Beträffande försvarsminister Sven Anderssons eventuella roll i ammunitionsexporten via Storbritannien till Australien 1966 vill kommissionen slutligen säga följande. Det material som stått kommissionen till buds ger inte något entydigt och klart besked om vad som sagts mellan Gunnar Svärd och Sven Andersson vid tillfället. Kommissionen utesluter emellertid inte att Sven Andersson kan ha varit medveten om affären. För detta talar dels de utsagor som föreligger, dels den situation Sverige hade försatt sig i gentemot Australien. Sven Andersson var känd som en klok och ansvarskännande politiker. Den åtgärd som han eventuellt sanktionerade var av det slag som några år senare godtogs enligt nu gällande riktlinjer för vapenexporten.

### Lysbomber till Oman och Dubai

Efter ansökan fick Bofors i december 1982 och mars 1983 tillstånd för export av 25 respektive 50 boforstillverkade lysbomber av typ Super Lepus till Storbritannien. Beställare var brittiska försvarsministeriet. I enlighet med då gällande praxis begärdes inte något slutanvändarintyg från Storbritannien.

Under polisutredningen har framkommit att slutmålet var Oman för de 25 lysbomberna och Dubai för de 50 lysbomberna. Sedan tjänstemän vid Bofors har delgivits misstanke om grov varusmuggling har från Bofors sida gjorts gällande att företaget

inte kan ha något ansvar för hur britterna använder inköpt krigsmateriel. Vidare har det påståtts att den svenska regeringen eller åtminstone krigsmaterielinspektören varit medveten om att britterna på detta sätt försett sina tidigare dominions med krigsmateriel.

Av förundersökningsprotokollet framgår att Bofors och det italienska företaget Societ  Commerciale Aeronautica Macchi S.p.A. (förkortat Scam)  r 1981 avtalade att Scam skulle marknadsföra Super Lepus, att Bofors representant i Dubai och Oman, företaget Accad, i ett telex till Bofors i mars 1982 bekräftade att order träffats beträffande 50 Super Lepus till Dubai och 25 Super Lepus till Oman och föreslog att ett köpeavtal rörande 75 lysbomber skulle ing as med brittiska försvarsministeriet samt att brittiska Ministry of Defence Sales Supply i april 1982 i en offert till Scam "on behalf of Bofors" offererat 50 Super Lepusbomber till Dubais flygvapen. Handlingarna utvisar härutöver att företrädare för Bofors haft omfattande direktkontakter i frågor rörande lysbomber med såväl Scam som Accad.

#### Luftvärnskanon till Oman

Bofors begärde  r 1982 utförseltillstånd f r en 40 mm fartygspj s med tillbehör för leverans till det brittiska varvet Brooke Marine, där man h ll på att renovera och utrusta ett fartyg som skulle levereras till sultanen av Oman. Krigsmaterielinspektören Carl Algernon sade först nej till framställningen. Sedan Bofors kommit med en ny ansökan, i vilken endast leveransen till Storbritannien redovisades, gav regeringen utförseltillstånd. Uppenbarligen underlät Algernon att orientera regeringen (handelsministern) om att fartyget med monterad pjäs skulle levereras till Oman.



I den portfölj som Algernon bar på när han förolyckades den 15 januari 1987 återfanns några av honom gjorda minnesanteckningar, som bl.a. avser denna affär (se avsnitt 11.4 och bilaga 5). Han nämner i anteckningarna att det var fråga om ett bevakningsfartyg och att han hade gjort den bedömningen "att kanonen kunde betraktas som en del i systemet". Han noterar att radar- och eldledningssystemet var brittiskt. "Export kunde därför ske till briter i detta speciella fall" skriver Algernon, som samtidigt påpekar att Sverige sålt bevakningsfartyg till Oman 1980-1982.

Den åsyftade försäljningen dessa år avsåg bevakningsfartyg, som hade tillverkats på Karlskronavarvet och som levererades till vissa gulfstater, bl.a. Oman. I det fallet beväpnades fartygen inte i Sverige och fartygen klassificerades därför inte som krigsmateriel. Först utomlands försågs fartygen med lätta fartygspjäser från utländsk tillverkare.

Kommissionen konstaterar att det som Bofors kan lastas för i denna affär är att pjäsens slutliga destination, som var känd för företaget, inte angavs i den slutliga ansökan. Mer förvånande är dock Algernons roll i detta ärende. Vilka var exempelvis hans motiv för att först säga nej till framställningen om exportlicens för att kort därefter godta den senare ansökan i vilken slutdestinationen inte angavs? Kommissionen återkommer i avsnitt 11.4 till denna affär.

## Övriga misstänkta fall

### Ammunition till Oman

1. I mars 1987 medgav ledningen för Nobel Industrier offentligt att Bofors år 1985 hade levererat 3 500 stycken 40 mm granater till Oman via Singapore. Dessa granater finns upptagna i ett slutanvändarintyg, som undertecknats av en företrädare för Singapores försvarsdepartement den 18 november 1985 men vars innehåll ändrats innan intyget nått krigsmaterielinspektionen. Affären, som nu är föremål för förundersökning, har liksom den nyss redovisade Oman-affären betydelse när det gäller att bedöma omständigheterna i samband med Carl Algernons död. Här skall emellertid bara redovisas vad kommissionen har fått fram om själva affären.

2. Av handlingar som överlämnats av statssekreteraren vid UD:s handelsavdelning Carl Johan Åberg och vad denne berättat inför kommissionen framgår följande.

I januari 1983 fick utrikesdepartementet en förfrågan från Oman om möjligheterna att köpa ammunition direkt från Sverige utan inblandning av en tredje part. Frågan besvarades med att det sedan lång tid rådde förbud mot all export av krigsmateriel till länderna i Mellanöstern, varför önskemålen för närvarande inte kunde tillgodoses.

I december 1983 besökte en svensk delegation med Åberg i spetsen Oman. Enligt en rapport från resan diskuterades därvid med företrädare för omanska försvarsministeriet bl.a. vilka civila produkter som kunde levereras från Sverige. Vid det tillfället togs enligt vad Åberg berättat frågan om ammunitionsleveranser från Bofors också upp. Åberg har uppgivit

att han upprepade det negativa besked som tidigare lämnats. Efter hemkomsten frågade han Algernon om anledningen till att Oman var intresserat av att köpa Bofors-ammunition. Efter några dagar återkom Algernon med beskedet att Oman sannolikt hade Bofors-kanoner som licenstillverkats i annat land.

En representant för omanska regeringen tog i samband med Olof Palmes begravning i mars 1986 åter upp frågan om ammunitionsleveranser vid besök hos Åberg och hos dåvarande chefen för UD:s politiska avdelning Jan Eliasson, men enligt samtalsuppteckningar gav båda samma svar som tidigare.

3. Bofors-direktören Hans Ekblom har berättat inför kommissionen att han år 1984 tog upp frågan om en ammunitionsleverans till Oman med Algernon. Ekblom har uppgivit att Algernon då rådde honom att producera ammunitionen så länge men att han tills vidare inte skulle begära utförseltillstånd. Enligt Ekblom frågade Algernon om leveransen i stället kunde ske via Singapore. Algernon påstås ha yttrat att leveransen då kunde bedömas som en tillåten komponentexport.

Av polisförhör som tagits upp efter Algernons död framgår att Algernon i januari 1987 med eftertryck förnekat all inblandning i denna affär inför såväl handelsavdelningens dåvarande expeditions- och rättschef Jörgen Holgersson som koncernchefen i Nobel Industrier Anders G Carlberg. Av förhören framgår vidare att Algernon förklarat att han, när Ekblom tog upp frågan, hade underrättat denne om att sådan export till Oman var otänkbar.

Beträffande vad som förekommit mellan Bofors och krigsmaterielinspektören Algernon i detta ärende gör kommissionen följande bedömning.



För Ekbloms version talar framför allt Algernons inblandning i affären med fartygskanonen till Oman. Mot den talar dock den omständigheten att ifrågavarande ammunitionsparti tagits upp i ett slutanvändarintyg som under polisutredningen har befunnits vara förfalskat. Varför skulle Bofors ta risken att arbeta med förfalskade slutanvändarintyg om krigsmaterielinspektören hade godkänt affären?

För Algernons version talar vidare det faktum att Algernon, utan att misstankar förelegat, erkänt sin inblandning i fartygsaffären medan han bestämt förnekat sin inblandning i ammunitionsaffären. Kommissionen kan inte heller undgå att ta intryck, å ena sidan, av alla positiva omdömen som lämnats om Algernon som person, å andra sidan, av de metoder som Bofors använt i andra fall som redovisats i denna rapport. Enligt kommissionens uppfattning finns det därför fog för att fästa tilltro till Algernons uppgifter.

Det kan emellertid inte uteslutas att Ekbloms uppgifter om vad Algernon yttrat hösten 1985 möjligen kan grundas på ett missförstånd. Det kan sålunda tänkas att Algernon förklarat att tillstånd inte kunde påräknas för en ammunitionsleverans från Sverige men att han samtidigt undrat om AOS, som sedan åtskilliga år innehade en tillverkningslicens för 40 mm ammunition, kunde svara för leveransen. Algernon, som ju hade ett ansvar för utförseltillståndet avseende fartygskanonen till Oman, var förmodligen intresserad av att ammunitionsfrågan kunde lösas på ett lagligt och samtidigt praktiskt sätt. Om man talade om att Bofors skulle förse AOS med krut eller delar, kan uttalandet om komponentexport dessutom delvis förklaras. Ett sådant yttrande från Algernon kan emellertid inte tolkas som någon medverkan av krigsmaterielinspektören i den senare genomförda affären.

För det fall det inte varit fråga om ett missförstånd är det möjligt att Bofors medvetet vantolkat yttranden från Algernon av nu antytt innehåll.

4. Det har antytts att statssekreterare Åberg kan ha varit inblandad i denna affär. Därvid har man främst hänvisat till anteckningar i interna Bofors-promemorior och andra Bofors-handlingar från 1983 och 1984. Samtidigt har Ekblom, som tillställt kommissionen en del handlingar i ärendet, dock medgivit att dessa inte kan anses som något bevis på sådan inblandning.

Av Algernons reaktion när ammunitionsexporten till Oman togs upp till diskussion mellan honom, Jörgen Holgersson och ledningen för Nobel Industrier och av innehållet i hans efterlämnade anteckningar (se avsnitt 11.4 och bilaga 5) drar kommissionen slutsatsen att Algernon inte ansett att Åberg på något sätt medverkat till den olagliga ammunitionsexporten; Algernon nämner inte ens Åberg i sammanhanget. Inte heller eljest har kommission funnit något som talar för att Åberg varit inblandad. Den omanska förfrågan i mars 1986 tyder tvärtom på att Oman fått ett negativt besked tidigare. Den väcker däremot en fråga huruvida den aktuella ammunitionen över huvud taget nått Oman.

5. Kommissionen konstaterar sammanfattningsvis att Bofors enligt egen uppgift exporterat ammunition till Oman utan erforderligt tillstånd men att det inte finns grundad misstanke om att krigsmaterielinspektören eller annan regeringstjänsteman haft kännedom därom.

### Ammunition till Bahrein

I ansökningar om utförseltillstånd 1980 och 1982 uppgav Bofors det italienska statliga bolaget Breda Meccanica Bresciana (kallat Breda) som köpare för italienska statens räkning av 40 mm luftvärnsammunition till ett värde av ca 29 miljoner kronor respektive 35 miljoner kronor.

Enligt förundersökningen har ifrågavarande ammunition levererats vidare från Italien till Bahrein. Beslagtagna handlingar utvisar att Bofors har haft direkt kontakt med Bahreins försvarsmakt i dessa två ärenden.

Bofors har lämnat följande förklaring: Under 1950-talet upplät Bofors åt italienska försvaret en rätt att på licens tillverka Bofors 40 mm luftvärnspjäs jämte ammunition till denna pjäs. Tillverkningslicensen överläts sedermera till Breda. Det italienska företaget utvecklade med stöd av erfarenheterna från licenstillverkningen en 40 mm dubbelpjäs, som har sålts till det italienska försvaret men som också blivit en betydande exportframgång. Någon ammunitionsutveckling har däremot inte förekommit hos Breda utan man har förlitat sig på leveranser från bl.a. Bofors. År 1974 träffades ett samarbetsavtal mellan Bofors och Breda som alltjämt är i kraft. Breda har marknadsfört Bofors ammunition tillsammans med sina pjäser. Bofors har därvid biträtt Breda. Det har aldrig krävts slutanvändarintyg när Bofors levererat ammunition till Breda. Bofors har uppfattat det som ett tyst medgivande från krigsmaterielinspektören att till Breda levererad ammunition antingen varit avsedd för italienska försvarets behov eller för vidareförsäljning i "vapenpaket" till andra länder efter de italienska myndigheternas bedömande.



Kommissionen har varken i förundersökningsprotokollet eller eljest funnit något stöd för påståendet att det förelegat ett tyst medgivande av den innebörd som Bofors hävdar.

### **Fartygsluftvärn till Irak**

Våren 1985 anmälde Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen att företagen Bofors och Philips Elektronikindustrier AB (PEAB) hade medverkat i vidareexport av svensk krigsmateriel från Jugoslavien till Irak.

Kommissionen har funnit följande. Mellan åren 1973 och 1976 gav regeringen tillstånd till export till Jugoslavien av 13 stycken 57 mm luftvärnspjäser från Bofors och sju eldledningssystem från PEAB. Materielen var avsedd som beväpning av sex patrullbåtar och ett militärt skolfartyg vilka skulle ingå i den jugoslaviska marinen. Slut-användarintyg, som då ännu inte var obligatoriskt vid vapenexport, infordrades inte eftersom Jugoslavien sedan gammalt bedömdes vara en tillförlitlig köpare av svensk krigsmateriel.

I slutet av 1970-talet beställde Irak ett skolfartyg av Jugoslavien. Det ovannämnda skolfartyget, nu försett med en av Bofors 57 mm-pjäser och PEAB:s eldledningssystem, levererades till Irak 1980.

Fallet inbegriper ingen olaglig svensk export. Detta förhållande ändras inte av att personal från de båda svenska företagen under 1979 och 1980 hjälpte till att installera materielen på fartyget och då kan ha haft vetskap om dess destination. Dock är fallet ägnat att belysa vikten av slut-användarintyg. Hade ett sådant använts i den utformning som numera tillämpas skulle vidareexporten sannolikt inte ha ägt rum.

### Förhandlingar om BOFI-export till Libyen

Under den svenske försvarsministerns besök i Belgrad hösten 1981 framförde de jugoslaviska värdarna ett önskemål att sälja Bofors integrerade luftvärns- och eldledningssystem BOFI till Libyen. Systemet hade kort dessförinnan levererats till Jugoslavien. Propån skapade oro på svensk sida för att den redan levererade materielen skulle vidareexporteras till ett för svensk vapenexport olämpligt land. Jugoslaverna försäkrade emellertid att detta inte var tanken.

Senare klargjorde jugoslaviska försvarsministeriet för den svenske Belgrad-ambassadören att det var en framtida affär som avsågs enligt vilken ytterligare BOFI-pjäser skulle levereras till Jugoslavien och till en del säljas vidare till Libyen. Jugoslaverna hade förhandlat med Bofors härom under ett års tid och ett kontrakt låg färdigt att undertecknas. På jugoslavisk sida hade, sade man, förhandlingen ägt rum i tron att svenska regeringen var införstådd med planerna. Jugoslavien hade gjort finansiella åtaganden gentemot Libyen och att nu avbryta affären skulle få otrevliga följder.

På handelsminister Björn Molins begäran gav Bofors omsider en förklaring av innebörd att förhandlingar av påstått slag hade ägt rum men att företaget endast hade förhandlat av konkurrenstaktiska skäl och inte haft för avsikt att teckna kontrakt. Att kontraktet skulle vara klart för undertecknande tillbakavisades som felaktigt.

Affären kom inte till stånd. Efter att ha fått Bofors förklaring klargjorde handelsministern för företaget att någon utförelse till Libyen inte skulle tillåtas.

I ljuset av sin egen omfattande handel med Libyen såg man på jugoslavisk sida uppenbarligen inget onaturligt i att Sverige medverkade till vapenexport dit. Det jugoslaviska uppträdandet i denna affär vittnar också om att man handlat i god tro visavi Sverige. Efter att ha hört inblandade personer finner kommissionen ingen anledning att ifrågasätta de uppgifter som lämnades från jugoslaviskt håll, inklusive uppgiften om kontraktets status. Även om fullständig klarhet inte har kunnat nås talar omständigheterna enligt kommissionens uppfattning för att Bofors avsikt var att genomföra affären.

#### Påståenden om avståndsmätare till Egypten

Schweizisk och israelisk press uppgav under hösten 1975 att 300 sovjetbyggda stridsvagnar i Egypten hade utrustats med nya riktinstrument som innehöll svenska laseravståndsmätare. Dessa avståndsmätare, tillverkade av LM Ericsson, påstods ha kommit till Egypten via Jugoslavien. Uppgifterna nådde svensk press våren 1976.

Krigsmaterielinspektören, som inledde en kontroll av påståendena redan hösten 1975, drog slutsatsen att uppgifterna sannolikt byggde på ett missförstånd. Av hans utredning framgår att LM Ericsson i januari 1972 hade fått tillstånd att sälja 300 laseravståndsmätare till Jugoslavien för modernisering av sovjetbyggda stridsvagnar. Vid höstens början 1975 hade högst 30 av dessa mätare lämnat Sverige och följande vår 150. I LM Ericssons avtal med Jugoslavien fanns inskrivet att utrustningen var avsedd för jugoslaviska armén. LM Ericsson förklarade att man fått absoluta försäkringar om att materielen användes såsom avtalat. På begäran överlämnade jugoslaviska myndigheterna i september 1976 ett skriftligt intyg att



någon vidareexport inte hade förekommit. I februari 1977 bekräftade Jugoslaviens regering på nytt att materielen användes uteslutande av jugoslaviska armén.

Kommissionen finner ingen grund för att tro att vidareexport av materielen från Jugoslavien skulle ha ägt rum.

### **Påståenden om vapenexport till Iran 1973-1975**

En speditör i Skåne hävdade i mars 1987 i massmedia att han från oljekrishösten 1973 och ett par år framåt fraktade vapen för Bofors räkning till Iran. Transporterna uppgavs ha skett i hemlighet med långtradare. Lasten rubricerades utåt som specialstål men innehöll armé- och fartygskanoner, kanonrör och minor m.m. Dåvarande handelsministern Kjell-Olof Feldt var enligt speditören införstådd med verksamheten.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har ägnat omfattande arbete åt att undersöka om uppgifterna är riktiga. Ärendet gavs under en tid stor uppmärksamhet i massmedia.

Enligt Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har en "effektiv, resursstark och mycket välorganiserad organisation" försökt tysta speditören genom hot och misshandel.

Kommissionen har hört företrädare för föreningen i detta ärende samt även såväl rikskriminalen som den regionala åklagarmyndigheten vilka var för sig har utrett speditörens uppgifter. Kommissionen har även hört statsrådet Feldt.

Enligt kommissionen har ingenting framkommit som ger stöd åt speditörens uppgifter. I stället talar omständigheter för att de inte är sanna. Dit hör förhållanden som rör speditörens

egen situation samt förhållandet att svensk krigsmaterielexport till Iran tilläts vid den aktuella tiden varför motiv för olaglig export saknades.

### Påståenden om vapenexport till Iran 1984-1987

#### Robot 70

1. I april 1985 uppgav den arabiskspråkiga tidskriften Al-Taqrir att Iran hade beställt och skulle få levererat Robot-system 70 från Bofors. Systemet skulle innefatta sikten av en typ som i tidskriften felaktigt beskrevs som PS70R. Detta är en beteckning på den spaningsradar "Giraffe" som tillverkas av Ericsson Radio Systems AB och som i vissa fall utnyttjas tillsammans med Robot 70. Uppgifterna i Al-Taqrir refererades under våren 1985 i flera militärtidskrifter och senare även i svensk och internationell dagspress.

I november 1986 publicerade Dagens Industri en artikel med innehåll att Robot 70 fanns i Iran. Uppgiften skulle ha lämnats av en irakisk regeringstjänsteman till en reporter som besökte Bagdad. Artikeln i Dagens Industri refererades senare i ett antal tidningar i Sverige och utomlands.

I december 1986 polisanmälde Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen Bofors för brott mot varusmuggningslagen. Polisen gjorde under 1987 vissa undersökningar med anledning av anmälan. Någon förundersökning har inte inletts.

I mars 1987 uppgav den förre iranske presidenten Banisadr att Iran hade fått Robot 70 någon gång 1984-1985. Mot bakgrund av

de stora irakiska flygplansförlusterna vid samma tid spekulerades i olika svenska och internationella tidningar huruvida Robot 70 fanns i Iran.

Kommissionen har lagt ned ett betydande arbete på att utreda om Robot 70 finns i Iran och hur de i så fall kommit dit. Saken har behandlats vid de utfrågningar som kommissionen genomfört och kommissionen har haft tillgång till polisens material och arkivmaterial från olika håll. Uppgifter har vidare inhämtats från muntliga och skriftliga källor av varierande slag. Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har tillställt kommissionen ett omfattande material. Officiellt och inofficiellt underlag har inhämtats från vissa främmande stater samt från flera svenska försvarsindustrier. Ett omfattande material har i samarbete med utrikesdepartementet inhämtats från ett antal svenska beskickningar i utlandet. Kommissionen har funnit följande.

2. Bofors marknadsförde och sålde krigsmateriel till Iran fram till 1978. Marknadsföringen omfattade även Robot 70. Iran var under denna tid tillåtet för svensk vapenexport. Fr.o.m. den iranska revolutionen 1978 har tillstånd till vapenexport till Iran inte getts. Såvitt framgår av dokument och vittnesmål har Bofors därefter inte haft någon marknadsföring i Iran.

Vid prövningen av uppgifterna om att Robot 70 skulle finnas i Iran har kommissionen valt att arbeta genom uteslutningsmetoden. Robotarna måste, om de skulle finnas i Iran, ha tillverkats någonstans. De måste också ha exporterats till Iran antingen direkt från tillverkningslandet eller via något annat land. De kan också ha vidareexporterats från något av de kända mottagarländerna.



En noggrann kontroll har genomförts av Bohlins revisionsbyrå beträffande antalet vid Bofors tillverkade Robot 70 och vart dessa har tagit vägen. Därvid har alla vid Bofors officiellt tillverkade robotar kunnat identifieras. Resultatet har gåtts igenom av krigsmaterielinspektionen med hjälp av försvarets materielverk. I denna kontroll ingick en särskild undersökning huruvida ytterligare robotar kunnat tillverkas i Sverige utöver det officiella antalet. Denna undersökning har varit möjlig bl.a. genom att vissa komponenter i roboten är unika importprodukter. Kontrollen har bekräftat det officiella antalet robotar.

Kommissionen har även studerat tillverknings- och exportrutinerna vid Bofors och konstaterat att tillverkning och export av robotar utöver det officiella antalet skulle ha förutsatt medverkan av ett stort antal personer. Kommissionen anser att antalet i Sverige tillverkade respektive exporterade Robot 70 är entydigt definierat.

I oktober 1982 tecknade Bofors ett avtal med Singapore angående licenstillverkning av Robot 70 (jfr avsnittet om Bahrain II-avtalet). Denna licenstillverkning byggde på att vissa väsentliga delsystem skulle ha tillverkats i Sverige för slutmontering i Singapore. En självständig produktion av Robot 70 i Singapore har alltså inte varit möjlig. Produktion och export av aktuella delsystem i Sverige har undersökts varefter kommissionen har kunnat utesluta att tillverkning av Robot 70 har skett i Singapore. Motsvarande kontroller har genomförts med övriga mottagarländer med vilka viss licensgivning diskuterats. På grund härav anser kommissionen att det inte finns fler Robot 70 tillverkade i världen än det officiella svenska antalet enheter.

Kommissionen har vidare undersökt om vidareexport till Iran har skett från något av de länder till vilka Sverige har medgivit export av Robot 70. Undersökningarna har bedrivits både genom officiella och inofficiella kanaler och på många olika vägar. Det bör understrykas att de aktuella länderna inte haft någon skyldighet att medverka i denna unika undersökning men att flertalet länder trots detta visat stor samarbetsvilja.

Undersökningarna visar med hög grad av säkerhet att vidareexport till Iran av Robot 70 inte har skett från något av de aktuella länderna. Bevis och fakta är av olika karaktär för de skilda länderna men den sammanlagda bilden är enligt kommissionens uppfattning klar. De i pressuppgifterna mest utpekade länderna har varit Singapore och Pakistan och kommissionens slutsatser gäller självfallet även dem.

Ett särskilt problem har varit att undersöka vad som hänt med de robotar som vidareexporterats från Singapore till Bahrein och Dubai. Det har dock även i detta fall, enligt vad kommissionen anser, kunnat klarläggas att flertalet robotar finns kvar i dessa länder. Någon indikation på vidareexport till Iran har inte erhållits. Tvärtom finns det omständigheter som talar mot detta.

Det finns en marginal för osäkerhet avseende ett fåtal robotar. Detta gäller bl.a. sådana som redan kan ha förbrukats för utbildning och övningar i respektive land. Antalet osäkra robotar är dock alltför litet för att de skulle kunna utnyttjas som ett operativt luftvärnsrobotsystem.

Kommissionen har slutligen inhämtat skilda källors uppfattning huruvida Robot 70 har medverkat operativt i det pågående

kriget mellan Iran och Irak. Kommissionen har därvid fått trovärdig och bestämd information om att det inte har skett.

3. På grundval av genomförda undersökningar utesluter kommissionen att Robot 70 har exporterats eller vidareexporterats till Iran i sådan omfattning att systemet kunnat utnyttjas i det pågående kriget. Kommissionen anser det inte sannolikt att några Robot 70 överhuvudtaget finns i Iran men kan, som nyss nämnts, inte utesluta att enstaka robotar kommit till landet i något syfte.

Kommissionen konstaterar slutligen att den ursprungliga informationen i tidskriften Al-Taqrir, som enligt kommissionens bedömning är den mest trovärdiga, inte behöver vara helt felaktig. Iran har önskat köpa Robot 70 och det kan inte uteslutas att någon form av export eller vidareexport har diskuterats på någon nivå. Därmed är dock inte sagt att Bofors har medverkat i dessa diskussioner.

#### Haubits 77

Under 1986-1987 förekom spridda uppgifter i internationell press om att leverans av Fälthaubits 77 till Iran förbereddes. Under samma tid förekom också vissa uppgifter om att Nigeria vidareexporterat Haubits 77 till Iran. Senare har Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen i en polisanmälan hävdat att det finns uppgifter om att Bofors förberedde export av Haubits 77 till Iran via Singapore. Föreningen stöder sig i huvudsak på en anonym Bofors-källa, som har hörts även av kommissionen.

Kommissionen har inte funnit något som tyder på att Nigeria vidareexporterat Haubits 77 till Iran.



Bofors bedrev under flera år en mycket aktiv marknadsföring av Haubits 77 i flera länder i Sydostasien, bl.a. i Singapore. Licenstillverkning förbereddes varvid dock förutsattes att komponentexport skulle ske från Sverige. Kommissionen finner emellertid ingen grund för att tro att det förbereddes en vidareexport av Haubits 77 till Iran via Singapore.

Sammantaget anser kommissionen att Haubits 77 inte finns i Iran och bedömer att någon sådan export inte har förberetts.

### **Påståenden om vapenexport till Sydafrika**

Vid några tillfällen har det i massmedia förekommit uppgifter om att svenska vapen skulle ha funnits i Sydafrika. Enligt en artikel i Expressen i december 1978 skulle således enligt en "vanligtvis säker källa" Bofors luftvärnskanoner ha levererats till Sydafrika, troligen via Frankrike. Artikelns föranledde handelsminister Hadar Cars att vända sig till Bofors i frågan. Bofors svarade att några leveranser av krigsmateriel inte skett till Sydafrika sedan andra världskriget, vare sig direkt eller på grund av licensavtal eller via något annat land.

Hösten 1980 nämnde riksdagsledamoten Maj-Britt Theorin i en interpellation i riksdagen att Sydafrika hade Boforspjäser på tio minsvepare och tre fregatter och även på land. Handelsminister Staffan Burenstam Linder förklarade därvid detta med att det torde röra sig om pjäser som tillverkats på licens utomlands.

I samband med denna debatt cirkulerade i pressen även en uppgift om att två ton reservdelar till svenska flygplan hade

sålts direkt från Sverige till Sydafrika år 1979. Det framgick inte vilken flygplanstyp det var fråga om men Saab Supporter, vars klassning som civilt eller militärt flygplan hade varit omdiskuterad, nämndes som tänkbar.

En uppgift i den av internationella institutet för strategiska studier år 1987 utgivna redovisningen Military Balance om att granatgeväret Carl-Gustaf någon gång under 1980-talet skulle ha levererats till bl.a. Sydafrika har också rönt uppmärksamhet i pressen. FFV har förklarat att vidareförsäljning dit kan ha skett från något annat land.

Uppgifterna om att svenska vapen har levererats till Sydafrika har sålunda i något fall grundats på obekräftade rykten och i andra fall torde det röra sig om vapen som tillverkats på licens utomlands. Det har inte i något fall föranstaltats om polisutredning. Kommissionen har inte funnit grund för antagande att det ägt rum någon olaglig utförsel av krigsmateriel från Sverige till Sydafrika.

#### **Radarstationer till Tunisien**

Enligt pressuppgifter skulle LM Ericsson (nuvarande Ericsson Radar Electronics AB) under slutet av 1970-talet utan erforderligt tillstånd ha sålt krigsmateriel till Tunisien. Materielen sades bestå av radarstationer av typen Giraffe.

Av handlingar hos krigsmaterielinspektionen och uppgifter som kommissionen inhämtat från företaget framgår följande. Under 1977 begärde och fick LM Ericsson utförseltillstånd till Tunisien för viss luftspaningsmateriel som dock inte omfattade radarstationen Giraffe. Vid årsskiftet 1977/78 aktualiserades

även utförsel av Giraffe-radarn till Tunisien. Utförseltillstånd begärdes och beviljades hösten 1979 för ett antal radarstationer m.m.

Kommissionen konstaterar att några oegentligheter inte har förekommit i sammanhanget och att pressuppgifterna ifråga byggde på felaktigt underlag. Kommissionen finner emellertid anledning att därutöver framhålla följande.

Under den aktuella perioden inledde ett flertal stater utbyggnad av spaningssystem för civil luftfart och kustbevakning. Giraffe-radarn visade sig därvid intressant i flera länder. Denna utveckling påpekades bl.a. i betänkandet Svensk krigsmaterielexport (SOU 1981:39). I betänkandet rekommenderades att sådan materiel skulle anses vara civil. LM Ericsson begärde därför 1981 att Girafferadarn i alla versioner skulle omklassificeras och hänvisade därvid till det betydande civila utnyttjandet. Efter yttrande från försvarets forskningsanstalt fattade krigsmaterielinspektören i januari 1982 beslutet att Giraffe-system avsedda enbart för övervakning av luft- och vattenområden ej skulle betraktas som krigsmateriel. När det i Giraffe-radarn ingår en systemdel som förmedlar radardata för vapeninriktning, t.ex. den s.k. måldata-mottagaren i Robot 70-systemet, krävs dock alltså exporttillstånd för denna del.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har i sina skrifter uppmärksammat export av Giraffe-radarn under senare år och därvid felaktigt hävdatt att det är fråga om krigsmateriel.



### Fartygspjäser till Bangladesh

Aftonbladet hävdade i september 1985 att en 40 mm fartygspjäs från Bofors under 1984 hade smugglats till Bangladesh monterad på en patrullbåt som byggts i Singapore.

Kommissionen har funnit att Bofors under 1984 begärde och fick tillstånd för utförsel till Bangladesh av en 40 mm-pjäs och en 57 mm-pjäs att monteras på ett i Singapore byggt bevakningsfartyg. Fartyget var enligt handlingarna främst avsett att användas för sjöbevakning och bekämpning av pirat- och smugglarverksamhet.

### Eldledningssystem till vissa länder vid Persiska viken

I maj 1985 publicerade Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen uppgifter om att Philips Elektronikindustrier AB (PEAB) under perioden 1980-1984 hade levererat eldledningssystem för patrullbåtar avsedda för Förenade Arabemiraten, Bahrein, Kuwait och Oman. Materielen hade levererats till västtyska och brittiska varv som byggde fartygen för export. Föreningen framförde inga misstankar om att olaglig utförsel av krigsmateriel hade förekommit men ifrågasatte den klassificering av det aktuella eldledningssystemet som möjliggjort att delar av systemet kunnat lämna Sverige såsom icke varande krigsmateriel.

Kommissionen har i sina undersökningar funnit att föreningens sakuppgifter om exporten i huvudsak är korrekta. Inför förhandlingar med en utländsk kund begärde och fick PEAB år 1977 en klassificering av det aktuella eldledningssystemet. Det kompletta systemet klassificerades av krigsmaterielinspektören som krigsmateriel. Mot bakgrund av att delar av systemet

var för sig var av generell typ, som även ingick i utrustningar för civilt bruk, beslutade krigsmaterielinspektören dock att dessa delar inte var att betrakta som krigsmateriel.

I de av föreningen påtalade affärerna fördes endast oklassificerade delar av eldledningssystemet ut från Sverige. De som krigsmateriel klassificerade delarna licenstillverkades i utlandet av ett systerföretag till PEAB. Dessa förhållanden redovisades för 1979 års krigsmaterielexportutredning.

Kommissionen har inte funnit anledning att anmärka på krigsmaterielinspektörens klassificering av det aktuella eldledningssystemet. Kommissionen vill dock påpeka att klassificeringsbeslutet innebar att krigsmaterielinspektören inte fick insyn i de aktuella affärerna, eftersom något tillstånd för utförsel därmed inte krävdes för de delar av systemet som tillverkades i Sverige. PEAB agerade i de aktuella fallen inom ramen för vad gällande lagar och riktlinjer gav utrymme för. De regler för licensupplåtelser till utlandet som gäller sedan 1 januari 1983 gör emellertid affärer av det relaterade slaget olagliga utan tillstånd av regeringen.

## 6 KRUT OCH SPRÄNGÄMNET

### 6.1 Allmänt

De fall av misstänkt olaglig export som har påtalats hänföra sig till 1980-talet. Fallen redovisas nedan i avsnitt 6.2.

Misstänkarna riktar sig mot ett av landets tillverkande företag, den enhet inom Bofors-koncernen, sedermera Nobel Industrier, som har haft namnet AB Bofors Nobelkrut. Enheten motsvaras idag av divisionen Nobelkrut inom Nobel Industriers dotterkoncern Nobel Kemi AB.

Även direktören för agenturföretaget Scandinavian Commodity i Malmö, Karl-Erik Schmitz, har tillsammans med Nobelkrut varit inblandad i några av de berörda affärerna.

Scandinavian Commodity har därutöver rönt uppmärksamhet för att bedriva en handel med krigsmateriel som inte inbegriper export från Sverige. Den verksamheten ligger utanför kommissionens studieområde. Kommissionen noterar emellertid att det har varit möjligt att från svensk botten leda en verksamhet som i betydande omfattning bidrar till att försörja ett pågående krig. Den lagstiftning mot sådan verksamhet som nu föreslagits (prop. 1987/88:154) får anses angelägen.



I ett av de fall som återges nedan är den s.k. krutklubben inblandad. Officiellt är detta en förening som bildades 1975 av några europeiska företag, däribland Bofors. Även FFV har senare blivit medlem. Föreningen har namnet EASSP (European Association for Study of Safety Problems in Production and Use of Propellant Powders). Den har säte i Bryssel och är associerad till ett EG-organ för den kemiska industrin. I EASSP behandlas säkerhetsfrågor i samband med hanteringen av explosivämnen. Enligt uppgift träffas emellertid företagen även utanför den officiella ramen för att diskutera affärsfrågor.

## 6.2 Redovisning av fall

Misstankarna om olaglig svensk export av militära krut och sprängämnen väcktes i augusti 1984. Västtyska tullmyndigheter bad då den svenska tullen om hjälp med att utreda förhållandena kring en leverans sprängmedel från AB Bofors Nobelkrut i vad som senare kom att kallas Armaturen-affären. Det omfattande beslag av dokumentation som tullens kriminalsektion gjorde hos Nobelkrut blev utgångspunkt för en utredning av såväl denna som andra exportaffärer, av vilka några har lagts till grund för åtal.

Affärerna sammanfattas i det följande på basis av förundersökningen. Anmärkas bör att de åtalade till nästan alla delar bestrider ansvar för brott. Därvid hänvisas bl.a. till att skyldigheten att informera tillståndsgivande myndighet var begränsad, att Nobelkrut hade stöd för sin definition av den första kunden som slutanvändare och att förundersökningen lett till felaktiga slutsatser när det gäller klassificering av materiel, syftet med vissa utlandskontakter m.m.

### DNW-affären

Denna affär inbegriper 14 misstänkta fall av olaglig utförsel och sträcker sig i tiden från november 1981 till december 1984. För samtliga fall gäller att Nobelkrut erhöll regeringens tillstånd för utförsel till Österrike, där företaget DNW (Dynamit Nobel Wien Gesellschaft) angavs som mottagare. I realiteten omdirigerades emellertid leveranserna från Österrike till de östtyska företagen Imes Import-Export GmbH respektive Berliner Import-Export GmbH i Berlin. Det har inte kunnat fastställas om godset därifrån vidareexporterades till ytterligare ett land. Mycket tyder dock på att slutdestinationen var Iran.

DNW-affären innefattade leveranser på sammanlagt 110 ton krut NC 1268, 185 ton pentyl NSP 46 och 148 ton sprängdeg BSP 71.

### RP 13- och RP 13 A-affärerna

Medan DNW-affären utreddes fann tullkriminalen att Nobelkrut under 1985 hade tecknat order med DNW om en ytterligare leverans av 155 ton militärt krut NC 1268 och även erhållit tillstånd för dess utförsel till Österrike. Tullen fann också att tillstånd förelåg sedan 1984 för utförsel av 7,8 ton gevärskrut NC 1268/AC 408 till Österrike och DNW.

I maj 1985 annullerades båda dessa leveranser efter tullkriminalens ingripande. Enligt utredningen var de i verkligheten avsedda för det östtyska företaget Imes.

Under hösten 1985 slöt Nobelkrut kontrakt med Imes om försäljning av 155 ton icke-militärt krut RP 13. För icke-militärt krut krävs inget utförseltillstånd. Av detta krut hann

115 ton lämna landet innan tullen i december 1985 beslagtogs en leverans i Trelleborg som innehöll 20 ton av RP 13-krutet. Efter analys hos försvarets forskningsanstalt fastställde krigsmaterielinspektören i januari 1986 att det civila krutet RP 13 var identiskt med det militära NC 1268. Även ifråga om kvantitet, leveransplaner och pris fann tullkriminalen tydliga likheter med den i maj annullerade leveransen till DNW.

Enligt tullkriminalens utredning tillgreps samma förfarande med den andra annullerade leveransen, den på 7,8 ton gevärskrut. Sommaren 1985 sändes 8 ton av ett krut kallat RP 13 A direkt till Imes. Utförseltillstånd begärdes inte då krutet betecknades som icke-militärt. Tullkriminalen ansåg sig dock kunna konstatera att detta krut var identiskt med gevärskrutet.

#### **Armaturen- och PRB/Armaturen-affärerna**

I februari 1984 fick Nobelkrut tillstånd att utföra 80 ton pentyl NSP 46 till Österrike, mottagare företaget Armaturen Gesellschaft. Godset levererades i mars och april 1984 med 40 ton vid vardera tillfället. Vid den österrikiska gränsen om-dirigerades godset till Hamburg och gick med fartyg till Syrien.

Den 5 november 1984 meddelade krigsmaterielinspektören ledningen för Nobelkrut att han med anledning av pågående förundersökning satte stopp för vidare leveranser till Armaturen Gesellschaft. Då hade Nobelkrut just fått en beställning från Armaturen på 10 ton sprängdeg NSP 71. I december 1984 sökte Nobelkrut tillstånd för utförsel av 10 ton sprängdeg NSP 71 till Belgien, mottagare företaget PRB. Tillstånd gavs för



detta. I mars 1985 levererades godset till Belgien och därifrån vidare till Armaturen Gesellschaft i Österrike. Om det fortsatte därifrån har inte klarlagts.

### **SMI-affären**

Under perioden mars 1983-juni 1984 utförde Nobelkrut vid fyra tillfällen sammanlagt 75 ton sprängdeg NSP 71 med utförseltillstånd för Österrike och företaget SMI (Südsteirische Metall-Industri GmbH). I realiteten stannade godset vid den österrikiska gränsen och omdirigerades därifrån till Hamburg för fartygstransport till Egypten.

### **Fritz Werner-affären**

I april 1983 erhöll Nobelkrut tillstånd för utförsel av 400 kg hexogen NSH 52 till Förbundsrepubliken Tyskland, mottagare Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH. I augusti samma år levererades godset till Hamburg och därifrån med fartyg till Burma där mottagaren var landets försvarsministerium.

### **Tirrena-affären**

a) Det italienska företaget Tirrena Industriale SPA fick under 1982 en omfattande beställning från Iran på olika slag av krigsmateriel, däribland 5 300 ton krut för artilleriammunition.

Tirrena lät beställningen gå vidare till den s k krutklubben där fem europeiska kruttillverkare, inklusive Nobelkrut, var

villiga att tillsammans leverera krutet. Enligt den uppdelning som överenskoms skulle Nobelkrut svara för 900 ton.

I augusti 1984 fick Nobelkrut tillstånd att utföra 100 ton krut NC 987 till Italien, mottagare Tirrena.

Utförseln från Sverige skedde i två omgångar under september 1984 med 50 ton vid vardera tillfället. Ett beslut av den italienska regeringen att inte längre ge exportlicenser för krigsmateriel till Iran medförde att den ena sändningen fastnade på vägen och sedermera återfördes till Karlskoga. Där togs den i beslag av tullen i juni 1985. Enligt tullkriminalen fortsatte den återstående leveransen på 50 ton till Iran i obearbetat skick.

b) I februari 1984 fick Nobelkrut tillstånd att utföra 200 ton pentyl NSP 46 till Italien, mottagare Tirrena. I realiteten var det även här fråga om en del av Tirrenas Iran-beställning. Godset levererades till Tirrena vid fyra tillfällen under perioden mars-december 1984 och fortsatte enligt tullkriminalen i obearbetat skick till Iran.

#### **FDSP-affären**

Som köpare för Irans räkning agerade här agenturföretaget Scandinavian Commodity AB i Malmö. Scandinavian Commodity hade åtagit sig att upphandla en stor kvantitet krut, drygt 4 300 ton, varav 3 000 ton beställdes från Sydafrika.

I november 1984 tecknade företrädare för Nobelkrut och Scandinavian Commodity samtidigt i Belgrad separata kontrakt med den jugoslaviska statliga inköpsorganisationen FDSP (Federal

Directorate of Supply and Procurement). Dessa kontrakt innebär att Scandinavian Commodity beställde 1 300 ton krut av FDSP medan FDSP beställde samma kvantitet av Nobelkrut.

Nobelkrut beställde i sin tur olika kvantiteter från företag i Västeuropa och åtog sig att själv producera en mindre andel, 350 ton, av den jugoslaviska beställningen.

I december 1984 erhöll Nobelkrut tillstånd att utföra 350 ton krut NC 987 till Jugoslavien, mottagare FDSP. I januari 1985 levererades 100 ton och i mars samma år 130,6 ton av detta krut. En tredje leverans på den resterande mängden uppges ha legat klar men inhiberades av Nobelkrut med anledning av tullkriminalens verksamhet.

#### **Annullerad Jugoslavien-affär**

I februari 1985 fick Nobelkrut tillstånd att föra ut 350 ton av sprängmedlet hexotol till Jugoslavien, mottagare inköpsorganisationen FDSP. Innan leverans hade kommit till stånd annullerade Nobelkrut affären i juni 1985 med anledning av tullkriminalens utredning. Scandinavian Commodity var här inblandat på samma sätt som i föregående affär.

#### **Förhindrad Pakistan-affär**

I januari 1985 begärde Nobelkrut tillstånd att utföra 100 ton krut NC 1180 (CBI), 250 ton pentyl NSP 46 och 160 ton tetryl till Pakistan, mottagare företaget POF (Pakistan Ordnance Factory).



Officiellt var varorna avsedda att ingå i POF:s tillverkning av granatkastarammunition. Enligt tullkriminalen var den verkliga avsikten att POF skulle sälja godset vidare i obearbetat skick till den med Scandinavian Commodity nära lierade handelsfirman Serfina S.A. i Schweiz och därifrån till Iran.

Sedan tullen informerat krigsmaterielinspektören om sina misstankar beslöt regeringen i juni 1985 att inte bevilja utförsel.

### Varuprover

I samband med flera av de ovannämnda leveranserna och även utan samband med dessa har varuprover på militära krut och sprängämnen utan tillstånd förts ut ur landet vid ett stort antal tillfällen. Sådan utförsel har företagits av såväl Nobelkruts som Scandinavian Commoditys företrädare. I ett fall, i september 1983, levererades utan tillstånd prover på militärt krut i en container som i övrigt innehöll icke-militära varor avsedda för Iran.

### Övrigt

De fall som relaterats i det föregående har lagts till grund för åtal och representerar ett sammanlagt värde av inemot 150 miljoner kronor. Däri inkluderas såväl genomförda som påbörjade men till följd av förundersökningen avbrutna affärer - eller vad åklagaren rubricerar som fullbordade brott respektive försöksbrott. Härutöver utredde tullkriminalen bl.a. följande exportaffärer om vilka åklagaren har konstaterat antingen att de inte var olagliga eller att brott inte kan styrkas.

Under 1983 levererade Nobelkrut 146 ton nitrocellulosa direkt till Iran utan att ha sökt tillstånd. Försäljningen har befunnits laglig eftersom nitrocellulosa inte är klassificerat som krigsmateriel.

En leverans 1984 av 8 ton sprängdeg till det österrikiska företaget Bowas International och leveranser under åren 1982-1984 av 750 ton av sprängmedlet hexogen till det franska företaget SNPE avskrevs också i åtalssammanhanget då brott inte kunde styrkas.

Undersökningen av Nobelkruts leveranser av hexogen och hexotol till det italienska företaget Valsella åren 1982-1983 gällde främst huruvida Valsellas bearbetning av materialet före vidareexport var tillräcklig för att Italien skulle anses som slutdestination för den svenska produkten. I detta fall övertygades åklagaren om att en tillräcklig sådan bearbetning hade skett.

Ytterligare några affärer, bl a leveranser från Nobelkrut till Bulgarien och Rumänien, granskades av tullkriminalen. Då det visade sig att misstanke om brott inte förelåg blev de inte föremål för förundersökning.

### 6.3 Överväganden om ytterligare fall

Kommissionen har sökt svar på frågorna dels om andra företag än de ovan nämnda har bedrivit export som kan misstänkas vara olaglig, dels om sådan export har förekommit även under 1970-talet. Ingendera frågan har varit föremål för polisutredning och kommissionen har sökt klarhet genom intervjuer och genom

granskning av omständigheter som skulle kunna underlätta en sannolikhetsbedömning.

Full klarhet har inte kunnat nås i någondera frågan. Dock har ingenting framkommit som ger kommissionen grundad anledning tro att något ytterligare företag har bedrivit krut- och sprängämnesexport som kan misstänkas vara olaglig.

Svårigheterna att fastställa om olaglig export har förekommit under 1970-talet är uppenbara. Dokumentationen från denna tid är bristfällig och möjligheterna att inhämta uppgifter från då inblandade personer är begränsade.

I tullkriminalens utredning hänvisas till en korrespondens år 1977 som kan tyda på att man inom Boforskoncernen inte var obekant med det slags exportaffärer som idag har gett grund för åtal. Det österrikiska företaget Armaturen önskade i detta fall från Bofors beställa en kvantitet sprängmedel avsedd för Syrien. Huruvida affären kom till stånd eller ej utreddes inte. Materialet visar dock att en tjänsteman inom Bofors avstyrkte den efterfrågade leveransen.

En omorganisation av Bofors vid 1980-talets början innebar bl.a. att krut- och sprängämnesdelen, som dittills hade legat inom koncernens sektor Försvar, överfördes till kemisidan av koncernens verksamhet. Fr.o.m. 1981 utgjorde Nobelkrut ett av tre affärsområden inom sektor - eller division - Nobel. Från en något undanskymd tillvaro inom försvarssektorn fick Nobelkrut i och med denna förändring en egen profil, ett eget resultatansvar och nya personer i ledningen.

Utredningsmaterialet visar vidare att man inom Nobelkrut under 1981 kände ett starkt behov av att öka försäljningen.



Företagets situation och utsikter var vid denna tid bekymmersamma. Enligt statistiken var exporten jämförelsevis blygsam fram till slutet av 1970-talet men ökade sedan kraftigt. Ökningen inleddes redan under perioden 1978-1980 och fortsatte mera markant under de följande åren.

Ett ytterligare förhållande att beakta är att den misstänkt olagliga exporten i stor utsträckning synes ha varit avsedd för någon av parterna i kriget mellan Iran och Irak. Kriget utbröt i september 1980 och födde ett behov som inte förelåg dessförinnan.

Dessa förändringar i 1980-talets början ger i sig inget belegg för att inte olaglig export kan ha förekommit under 1970-talet. Tillsammans skapar de dock en sannolikhet för att 1980-talets uppmärksammade affärer inte hade någon motsvarighet under årtiondet dessförinnan.

#### 6.4 Frågan om medverkan eller vetskap

Kommissionen har granskat möjligheten av att personer inom regeringen och den offentliga förvaltningen skulle ha varit införstådda med avsteg från reglerna när det gäller exporten av krut och sprängämnen. Intresset har främst knutits till krigsmaterielinspektionen, den instans som genom sin centrala roll i tillstånds- och tillsynsförfarandet knappast skulle undgå att i så fall äga kännedom om förhållandena.

Exporten av krut och sprängämnen medför andra slags kontrollproblem än vapen- och ammunitionsexporten. Krut och sprängämnen är huvudsakligen att betrakta som råvaror. De är inte

färdiga att användas för militär insats utan måste först genomgå industriell bearbetning till ammunition, minor etc. Köpare av vapen och ammunition företräder det mottagande landets regering och utfärdar slutanvändarintyg. Nobelkruts utländska kunder har däremot i regel varit industriföretag som bearbetar varan innan den säljs vidare inom landet eller på export. Krut och sprängämnen är vidare allmänt förekommande produkter som följer internationella specifikationer. Det går inte alltid att veta om ammunitionstillverkaren använder sig av Nobelkruts eller någon annan leverantörs råvara. Under den aktuella perioden, dvs. fram till 1986, saknades för krut och sprängämnesexporten en motsvarighet till slutanvändarintyg. Sedan det året avkrävs det köpande industriföretaget en försäkran att varan skall användas i den egna tillverkningen och inte exporteras utan föregående "väsentlig bearbetning".

Svårigheterna att följa krut- och sprängämnesexportens väg är således uppenbara. Krigsmaterielinspektören har i hög grad måst lita till det förtroende som förutsätts existera mellan honom och industrin och till de uppgifter industrin lämnar om sin export. Hans resurser att företa egna undersökningar t.ex. av Nobelkruts utländska kunder har också varit begränsade.

Av tullkriminalens omfattande förhör med närmast berörda företrädare för Nobelkrut framgår i flera sammanhang att man från företagets sida inte har informerat krigsmaterielinspektören om vad man har vetat respektive trots om exportens slutliga destination i de aktuella affärerna. Detta formuleras vid ett tillfälle mycket kategoriskt av den förhörde: företaget har "inte i något fall informerat KMI om vilka kunder våra kunder har".

Under förundersökningen har Nobelkruts företrädare förklarat att företagets informationsskyldighet gentemot krigsmaterielinspektören stannar vid den första utländska kunden. I och med att varan där bearbetas omfattas den inte längre av svenska regler och vad som sedan sker saknar intresse, har det framhållits.

Krigsmaterielinspektionen har under förundersökningen tillbakavisat denna syn och framhållit att företaget har skyldighet att i samband med ansökan om utförseltillstånd informera om varans slutliga destination förutsatt att denna är känd för företaget. Denna skyldighet gäller även om varan genomgår bearbetning hos den första köparen. Visserligen kan då visa sig att en fortsatt export är tillåten. Det är emellertid inte företagets sak att bedöma detta. Det väsentliga är dels att all svensk krigsmaterielexport i utgångsläget är förbjuden, dels att undantag från detta förbud bygger på regeringens totalbedömning av alla kända fakta. En sådan bedömning kan leda till att undantag inte medges ens i ett fall där väsentlig bearbetning föregår vidareexport.

Gemensamt för alla krigsmaterielinspektörer under överblickbar tid synes ha varit dels att de har byggt sitt förhållande till försvarsindustrin på förtroende, en nödvändig grund för vapenexportpolitiken överhuvudtaget, dels att de har velat stödja industrins exportansträngningar inom de gränser som reglerna medger.

Krut- och sprängämnesverksamheten inom Bofors-koncernen befann sig vid 1980-talets början i en situation av starkt reducerad svensk marknad till följd av ändringar i försvarsmaktens planering. Det är tänkbart men på intet vis belagt att denna situation accentuerade krigsmaterielinspektörens önskan att stödja Nobelkruts exportsatsningar.



Efter överläggningar med Nobelkrut gjorde krigsmaterielinspektören Carl Algernon i december 1982 en omklassificering av företagets krut- och sprängämnessortiment. Samtidigt som beslutet syftade till att åstadkomma en tydligare skillnad mellan militära och civila produkter innebar det att ett antal militära krut- och sprängämnessorter avklassificerades. Av dokumentationen framgår att krigsmaterielinspektören härmed gick långt för att tillgodose de önskemål som framstälts av Nobelkrut. Åtgärden var utan tvivel sakligt motiverad. Avklassificeringen gällde produkter som hade kommit att få en betydande civil användning.

Omklassificeringen 1982 var relaterad till Nobelkruts då existerande produktkatalog. Beslutet var en liberalisering men betydde inte att företaget gavs frihet att, såsom skedde i RP 13-affären (se ovan), själv klassificera nytillkommande produkter. RP 13-affären föranledde Algernon att med ett nytt beslut i januari 1986 återgå till tidigare klassificering som innebar att i huvudsak alla krut och sprängämnen utgjorde krigsmateriel.

Algernons reaktion på denna affär skall enligt vittnesmål ha varit "mycket bitter". Samtidigt som klassificeringsbeslutet i december 1982 hade varit sakligt försvarbart blev det i praktiken ohållbart då dess nödvändiga förutsättning, en grund av förtroende, saknades.

Krut är en "färskvara" med begränsad åtgång hos länder i fred. Det kan hävdas, såsom också gjorts från flera håll, att de stora kvantiteter som levererades i vissa av de aktuella affärerna borde ha väckt krigsmaterielinspektörens och regeringens misstankar om vidareexport till krigförande land. Exempel är den omfattande exporten av krut till Jugoslavien

och av krut och sprängämnen till det österrikiska företaget Dynamit Nobel Wien.

Förhållandet ger utrymme för frågan huruvida vetskap kan ha funnits inom regeringen eller regeringskansliet om en export som innebar avsteg från riktlinjerna. Det har inte gått att fastställa om krigsmaterielinspektören gjorde bedömningar av rimligheten i de mera omfattande affärerna. Kommissionen har dock inte kunnat finna något som styrker att man på den tillståndsgivande sidan skulle ha känt till några oegentligheter. Omständigheterna som helhet talar i stället för ett mått av aningslöshet och bristande vaksamhet vid tillståndsgivningen.

Sedan misstankarna om olaglig export hade väckts hösten 1984 vidtog krigsmaterielinspektören i olika sammanhang åtgärder för att motverka olagligheter. Så skedde i samband med Armaturen-affären (se ovan). Såväl klassificeringsbeslutet 1986 som införandet av krav på intyg om "väsentlig bearbetning" före vidareexport var direkta följder av att RP 13-affären avslöjades. I november 1985 fastslog krigsmaterielinspektören på tullkriminalens fråga att Nobelkruts export av nitrocellulosa till Iran 1983 hade gällt krigsmateriel. Som grund för sin bedömning angav han bland annat "det i övrigt konspiratoriska tillvägagångssättet". Bedömningen i detta fall avviker från uppfattningen både tidigare och senare att nitrocellulosa är civil materiel. Detta förhållande jämte den citerade delmotiveringen kan knappast förklaras på annat sätt än att Algernon var utomordentligt irriterad över företagets uppbyggda affärer.

I sin granskning av krut- och sprängämnesexporten har kommissionen inte funnit belägg för att krigsmaterielinspektören

eller någon annan inom förvaltning eller regering skulle ha medverkat i eller haft vetskap om olagliga affärer. Granskningen visar i stället att Nobelkruts företrädare i flera avseenden syns ha haft och även handlat efter en egen tolkning av reglerna som inte har haft stöd i regeringskansliet. Kommissionen anser att de har missbrukat krigsmaterielinspektörens förtroende.



### III UTLÄNDSKA JÄMFÖRELSE

#### 7 FÖRHÅLLANDEN I ANDRA LÄNDER

##### 7.1 Allmänt

Den internationella vapenhandeln företer drag som skiljer den från utrikeshandeln i övrigt. Dels omges den med sådan sekretess som staterna normalt upprätthåller kring sitt försvar. Dels har flertalet viktiga producentländer av politiska eller moraliska skäl restriktioner för sin krigsmaterielexport. Det kan gälla NATO-ländernas och Japans embargo mot östblocket ifråga om strategiskt viktiga varor enligt de s.k. COCOM-reglerna. I många fall gäller förbud mot vapenexport till länder som befinner sig i krig eller krigshotande läge. Restriktionerna är inte sällan starkast där behovet och efterfrågan är som störst. Mycket stora förtjänster kan finnas att hämta inom förbjudna delar av vapenmarknaden. Det är under dessa omständigheter knappast förvånande att vapenhandeln har en hel del inslag av illegalitet och ljusskygga affärer.

Konjunkturerna på den internationella vapenmarknaden har varit dåliga under senare år. Flera orsaker kan skönjas och en är att många stater under tryck av det försämrade allmänekonomiska läget har fått strama åt sin försvarsbudget. Detta gäller inte minst utvecklingsländerna som svarar för den helt övervägande delen av världens vapenimport men som av skuldbördan eller de kraftigt minskade oljeinkomsterna har nödgats reducera sin efterfrågan på vapen.

Parallellt härmed har det internationella utbudet på vapen ökat. Traditionella västeuropeiska producenter har genom försämrade avsettningsmöjligheter i det egna landet fått ett ökat behov att sälja på export. Dit kan räknas stora vapenproducenter som Storbritannien, Italien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland men också den svenska försvarsindustrin och företag i exempelvis Belgien, Grekland, Schweiz, Spanien och Österrike. Till detta kommer att antalet vapenproducenter har ökat. Utvecklingsländerna nöjer sig allt mindre med att enbart vara mottagare, allt fler har idag en egen krigsmaterielproduktion, däribland länder som Indien, Kina, ASEAN-staterna, Nord- och Sydkorea, Taiwan, Argentina och Brasilien.

I sin rivalitet om inflytande i olika delar av världen är de båda supermakterna Förenta Staterna och Sovjetunionen dominerande vapenexportörer. På grund av en omfattande hemmamarknad är de samtidigt mindre känsliga för konjunkturerna på den internationella vapenmarknaden.

Utvecklingen har medfört en hårdnande konkurrens mellan vapenexportörerna. Det kommersiella intresset i denna handel förefaller ha förstärkts och de politiska eller moraliska betänkligheterna ha försvagats. I synnerhet det resurskrävande

kriget mellan Irak och Iran har inneburit en frestelse för undersysselsatta vapenfabrikanter i världen. Dubiösa vapenaffärer som liknar de svenska har uppdagats i flera producentländer under 1980-talet, företrädesvis i Västeuropa.

Kommissionen har med utrikesdepartementets bistånd inhämtat dokumentation som i vissa hänseenden belyser vapenexportproblemen och deras behandling i ett antal producentländer. Dessa är Australien, Belgien, Finland, Frankrike, Förenta Staterna, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike. Den följande redovisningen bygger delvis på detta material. Kommissionen har valt att därvid inte beröra de båda supermakterna, vilkas utgångspunkter för och problem i samband med vapenexporten är speciella och knappast jämförbara med de övriga producentländernas.

## 7.2 Andra länders regler

Någon helt rättvisande jämförelse mellan olika länders vapenexportpolitik är knappast möjlig. Även där reglerna formellt är likartade kan den praktiska tillämpningen uppvisa betydande skillnader. Ett formellt sett återhållsamt regelverk kan i verkligheten dölja en omfattande vapenexport genom de undantag som medges.

För samtliga av de stater om vilka uppgifter inhämtats gäller att myndigheternas tillstånd krävs för vapenexport. Det stora flertalet av dessa stater har ungefär samma restriktioner för vapenexporten som Sverige. Export medges sålunda inte till länder eller områden där krig pågår eller hotar utbryta. Som



hinder anges ofta även inbördeskrig och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Genomgående anges folkrättsligt förpliktande hinder såsom beslut av FN:s säkerhetsråd. Samtliga stater har i varierande utsträckning krav på slutanvändarintyg. Hos flertalet förekommer ingen reglering av marknadsföringen och inte heller av överlåtelser av tillverkningsrättigheter (licensgivning) till utlandet.

I det följande ges en mycket summarisk översikt av respektive lands bestämmelser.

**Australien** bygger prövningen av exporttillstånd för vapen på bedömningar av mottagarlandets utrikes- och inrikespolitiska förhållanden, försvarspolitiska hänsyn och den egna försvarsindustrins utveckling. Slut användarintyg krävs utan undantag. Lagstiftningen är mycket lik den svenska och Australien eftersträvar samarbete med Sverige inom försvarsmaterielområdet för att minska beroendet av främst Förenta Staterna och Storbritannien.

**Belgien** exporterar inte krigsmateriel till länder i krig, länder som kränker de mänskliga rättigheterna eller länder med vilka Belgien inte upprätthåller diplomatiska förbindelser. Slut användarintyg krävs utom från NATO-länder och vissa andra länder såsom Sverige. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

**Finland** exporterar inte krigsmateriel till länder i krigstillstånd, områden där väpnad konflikt pågår eller hotar utbryta eller länder där de mänskliga rättigheterna undertrycks. Slut användarintyg krävs i allmänhet. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

I Frankrike sker tillståndsprövningen enligt en bedömning av mottagarlandets ekonomi och allmänna lämplighet. Därvid beaktas förekomsten av krig eller krigshotande läge, undertryckande av de mänskliga rättigheterna, risken för vidareexport från mottagarlandet, krigsmaterielens art (offensiv eller defensiv) m.m. Slutanvändarintyg erfordras vid all krigsmaterielexport. Ansökan om exporttillstånd förutsätts inkomma i ett inledande skede av affären. Marknadsföringen kräver tillstånd och detsamma gäller licensgivningen. Bestämmelserna tillämpas liberalt. Frankrike har bl.a. medgett krigsmaterielexport till Irak under det pågående kriget med Iran.

De italienska bestämmelserna synes än så länge oklara - någon heltäckande lagstiftning finns inte på området - men i ett ännu inte antaget lagförslag förutses bl.a. krig och inbördeskrig utgöra hinder för vapenexport och slutanvändarintyg krävas utanför NATO-kretsen. Bestämmelserna tillämpas liberalt. Något fullständigt förbud har således inte förelegat mot vapenexport till vare sig Iran eller Irak. Beslut fattades 1984 om en successiv vapenexportminskning till dessa länder.

Nederländerna tillåter inte export till länder i krig eller med yttre eller inre oroligheter, inte heller - om materielen kan utnyttjas här till - till länder som systematiskt kränker de mänskliga rättigheterna. Normalt krävs slutanvändarintyg utom i fall då både köpare och säljare är regeringar. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

Norge tillåter inte export till krigsområden eller länder med inbördeskrig. NATO-länderna är undantagna från detta förbud. Slutanvändarintyg kan krävas i särskilda fall. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

Som NATO- och EG-medlem följer Portugal i huvudsak dessa organisationers rekommendationer vid tillståndsprövningen för vapenexport. Några egentliga egna bedömningsgrunder har man inte utöver hänsynen till exportens implikationer för Portugal självt. Slutanvändarintyg krävs alltid utanför NATO-kretsen.

**Schweiz** tillåter inte vapenexport till områden där krig pågår eller hotar utbryta, inte heller när den skulle strida mot schweiziska intressen eller motverka landets internationella arbete för de mänskliga rättigheterna och utvecklingsbistånd. Slutanvändarintyg krävs utom för reservdelar och ammunition till redan levererad materiel. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

**Spanien** exporterar inte vapen till länder i krig eller länder där vapnen kan komma att användas mot den egna befolkningen. Slutanvändarintyg kan avkrävas. Bestämmelserna tillämpas liberalt.

**Storbritannien** exporterar inte vapen till länder som kan tänkas använda dessa mot brittiska intressen, länder där vapnen kan medverka till ökad spänning i regionen eller regimer som grovt kränker de mänskliga rättigheterna och kan använda vapnen mot den egna befolkningen. Slutanvändarintyg krävs i vissa fall. Även marknadsföring och licensgivning regleras.

**Förbundsrepubliken Tyskland** tillåter inte vapenexport till länder i krig eller krigshotande läge, inte heller när exporten skulle gå emot Tysklands intressen eller vara ägnad att avsevärt försämra relationerna till tredje land. Slutanvändarintyg krävs för vissa länder. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.



Österrike exporterar inte vapen till områden där krig pågår eller hotar utbryta, inte heller till länder som undertrycker de mänskliga rättigheterna eller kan tänkas utnyttja materielen i sådant syfte. Slut användarintyg krävs inte alltid. Marknadsföring och licensgivning regleras inte.

### 7.3 Uppmärksammade vapenexportörerna

I samtliga nämnda länder utom Australien och Storbritannien har fall av olaglig eller misstänkt olaglig vapenexport i någon form förekommit eller påståtts förekomma under de senaste åren.

Att man just i **Storbritannien** inte har uppmärksammat några fall kan möjligen tyckas förvånande bl.a. mot bakgrund av att London utgör ett centrum för internationell vapenhandel. En förklaring kan vara att landet har ett väl fungerande system för prövning av exporttillstånd med såväl utrikes-, försvars- och handelsdepartementen som tullverket inblandade. Regeringens principiella inställning bygger sedan gammalt på FN-stadgans artikel 51 om alla staters rätt till självförsvar. Vapenexport uppfattas inte i sig som något negativt. Allmänhetens intresse för dessa frågor brukar också vara begränsat.

Desto större uppmärksamhet har några fall av sannolikt olaglig vapenexport väckt i **Frankrike**. Uppmärksamheten betingas i hög grad av att president Mitterands socialistparti misstänks ha varit berört av den s.k. Luchaire-affären och av att affären uppenbarligen utnyttjats för att misskreditera Mitterand och vänstern inför 1988 års presidentval.

Misstankar om att det krigsmateriellproducerande företaget Luchaire bedrev olaglig export dök upp i pressen i januari 1986 och föranledde försvarsministern att samma vår begära en rättslig undersökning. Försvarets generalinspektör Barba fick senare i uppdrag att göra en intern utredning i frågan. Hans rapport läckte i sin helhet till pressen i början av november 1987. Rapporten bekräftar att Luchaire under åren 1984-1986 exporterade mycket stora kvantiteter ammunition till Iran via tredje land med hjälp av förfalskade och otillräckligt kontrollerade slutanvändarintyg. Barba konstaterar att man på militärt håll tidigt hade misstankar om trafiken och under rättade den politiska ledningen härom, inklusive presidenten. Ändå fortsatte den förbjudna exporten i ytterligare två år. Barba tror att en av dåvarande försvarsministern Hernus närmaste medarbetare skyddade trafiken och antyder att Luchaire gav pengar till socialistpartiets kampanjkassa. Presidenten har bekräftat att han visserligen underrättades om de på sin tid vaga misstankarna och tog upp saken med sin försvarsminister men att han inte hade anledning eller möjlighet att själv granska enskilda vapenaffärer. Hernus utpekade medarbetare, Luchaire-chefen och ytterligare en person åtalades strax före jul 1987.

Senhösten 1987 framkom i pressen även misstankar om att den statsägda krut- och sprängämnestillverkaren SNPE hade bedrivit olaglig export till Iran åren 1982-1985 varvid Argentina angetts som mottagare. Svensken Karl-Erik Schmitz, chef för företaget Scandinavian Commodity i Malmö, har av den franska pressen utpekats som mellanhand.

Den högerregering under premiärminister Chirac - tillika presidentkandidat - som tillträdde våren 1986 har dementerat påståenden om att den förbjudna exporten till Iran från såväl

Luchaire som SNPE har fortsatt efter regeringsskiftet, nu med Portugal som genomgångsland.

En tredje misstänkt vapensmugglingsaffär som nyligen uppmärksammats gäller nattliga flygningar åren 1982-1986 från en fransk militärbas till Iran med vapen och ammunition från företaget Matra-Manurhin-Défense.

Den franska allmänheten har av allt att döma inte upprörts mycket av dessa affärer som sådana. Även en rad "affärer" av annat slag har samtidigt varit aktuella och företeelsen uppfattas som ett naturligt inslag i den politiska slagväxlingen under ett valår.

En vapenaffär i **Österrike** nådde sin kulmen i september 1987 när en direktör i Firma Noricum, dotterbolag till den statliga VOEST-koncernen, häktades för misstankar om olaglig vapenexport till Iran. Företaget hade i mars 1985 fått tillstånd att leverera 200 kanoner samt granater och annan utrustning till Libyen. Sedan misstankar inkommit om att Iran var den verkliga adressaten förbjöd inrikesministeriet leverans men hävde förbudet sedan företaget hade uppvisat ett libyskt slutanvändarintyg.

Journalisters undersökningar ledde till förnyade misstankar på hösten samma år. Den polisutredning som då gjordes nedlades i brist på bevis. I april 1987 beordrades undersökning av Noricums samtliga exportaffärer. En häktad person erkände i juni att de 200 kanonerna hade varit avsedda för Iran men att, enligt vad en avliden tidigare chef för VOEST uppgett, den dåvarande regeringen hade varit införstådd med affären. Den nu häktade direktören har sedermera erkänt Iran-exporten.



Även andra misstänkta affärer av Firma Noricum är under utredning, bl.a. försäljningar av kanoner och komponenter som officiellt destinerats till Argentina och Brasilien.

Sedan 1985 har olaglig vapenhandel varit föremål för kontinuerligt intresse i österrikiska massmedia, framför allt i två tidskrifter som även har bedrivit undersökande journalistik. Politiskt har främst medlemmar av partiet De gröna varit aktiva i massmedia och i parlamentet.

Sedan hösten 1986 då den amerikanska vapenexporten till Iran (Iran-contras-affären) avslöjades har uppgifter förekommit om omfattande export av krigsmateriel, främst ammunition, från Spanien till Iran. Leveranserna påstås ha gått via mellanhänder eller falska mottagare i Grekland, Libyen, Syrien, Indonesien och Filippinerna och i flera fall ha haft anknytning till svensken Karl-Erik Schmitz. Stora kvantiteter spanska vapen påstås även ha gått till Iran på basis av falska beställningar från Portugals försvarsministerium. Så snart fartygen med dessa laster kommit ut på internationellt vatten har de enligt uppgift omdirigerats till iranska hamnar. De spanska myndigheterna har på nyhetsmedias frågor förnekat all kännedom om de påstådda leveranserna. Åtminstone en spansk tidning har beskyllt både Spaniens och Portugals regeringar för att ha lämnat sitt tysta medgivande.

**Portugal** drogs i början av 1987 in i den amerikanska Iran-contras-affären när det visade sig att portugisiska vapenhandlare sannolikt hade utnyttjats för leveranser till de nicaraguanska rebellerna (contras). Officiellt hade leveranserna gått till Guatemala varifrån slutanvändarintyg kunde uppvisas. Enligt myndigheterna i Guatemala var dessa intyg dock förfalskade. Från portugisisk officiell sida har förklarats att lagen följdes eftersom slutanvändarintyg förelåg

från Guatemala. Presskommentarerna var omfattande under en begränsad period. Några misstankar om att regering eller myndigheter skulle ha varit inblandade förekom inte. Portugal har även figurerat i de misstankar som omger franska, nederländska och spanska vapenaffärer.

I Italien har flera vapenaffärer ägnats stor uppmärksamhet i massmedia under lång tid. På senaste tiden har detta framför allt gällt den s.k. Valsella-affären. Företaget Valsella Mecanotecnica har beskyllts för att utan tillstånd ha bedrivit en omfattande export av vapen, olika slags minor, sprängämnen och annan krigsmateriel till krigförande stater i Mellanöstern och till Syrien. Som mottagare har officiellt uppgetts Spanien, Turkiet och Nigeria. Det har antytts att maffian skulle vara inblandad och ledare för Valsella-företaget arresterades och förhördes under hösten 1987.

Även företaget Tirrena Industriale har uppmärksamats i italienska massmedia för sin roll i samband med en stor iransk krutbeställning (se "Tirrena-affären" under avsnitt 6.2 ovan). Bofors (AB Bofors Nobelkrut) har av pressen utpekats som sprängämnesleverantör till både Valsella och Tirrena.

I Schweiz har ingen vapensmuggling konstaterats sedan slutet av 1960-talet då leveranser till Sydafrika avslöjades. I början av 1987 uppmärksammade pressen en leverans till Iran från företaget Oerlikon-Bühle som innehöll reservdelar till ett luftförsvarssystem. Efter prövning av åklagaren fastställdes att det inte var fråga om krigsmateriel. Senare har i pressen emellertid också hävdats att samma företag skulle ha sålt 14 ton vapen till Iran via sitt dotterbolag i Italien. Ärendet utreds på italiensk sida.



I Belgien har under senare år flera krigsmaterielproducerande företag upprepade gånger beskyllts i pressen för olaglig export till länder i krig eller under embargo. Utredningar har företagits men från officiell sida framhålls att brott än så länge inte har kunnat påvisas i något sammanhang. Den belgiska pressen ondgör sig ofta över vad man anser vara passivitet hos myndigheterna i dessa sammanhang och hänvisar gärna till de svenska myndigheternas mera kraftfulla agerande. De svenska och belgiska tullmyndigheterna upprätthåller ett nära samarbete i frågor om olaglig krigsmaterielexport.

I Nederländerna har flera fall av olaglig krigsmaterielexport uppmärksamrats under senare år. Efter tips 1986 från svenska kolleger kunde myndigheterna avslöja att företaget Muiden Chemie B.V. hade varit inblandat i en stor krutförsäljning till Iran via Jugoslavien under åren 1984-1985 (se "FDSP-affären" under avsnitt 6.2 ovan). Tillstånd fanns för export till Jugoslavien och företaget hävdar att man inte kände till något om krutets fortsatta öde. Uppfattningen på officiell sida är att företaget hade övertagit beställningen från Sverige som saknade tillräcklig kapacitet för att tillgodose den. Karl-Erik Schmitz anses också ha varit inblandad. Fallet är föremål för domstolsprövning och målet väntas bli avgjort i slutet av 1988.

Samma företag har befunnits inblandat i ytterligare en misstänkt olaglig krutexport som gick via London till Portugal. Eftersom kvantiteten beräknas ha motsvarat portugisiska arméns behov under 35 år tror nederländska myndigheter att krutet har använts för att tillverka 85 000 artillerigranater för Irans räkning.



Ytterligare några fall av misstänkt eller styrkt olaglig krigsmaterielexport har förekommit på senare år. År 1983 sålde ett företag mörkersikten illegalt via Portugal till Irak. I en affär vars olaglighet ännu inte är bevisad sålde ett Rotterdam-varv 1984 s.k. pre-designs för en ubåt till Israel. År 1985 dömdes det Philips-ägda Hollandse Signaal Apparaten B.V. för brott i samband med olaglig vapenexport till Iran. Kemiföretaget Melchemie dömdes nyligen för olaglig export till Irak.

De olika affärerna har återkommande uppmärksamats av nederländska massmedia och även tagits upp i parlamentet. Ingen-  
ting tyder på att företrädare för regering eller förvaltning skulle ha varit delaktiga.

I Förbundsrepubliken Tyskland uppkommer genomsnittligt fyra till sex fall i månaden av misstänkta brott mot bestämmelserna för krigsmaterielexport. (Krigsmateriel ges då en bred definition som torde gå utöver den svenska). Den senaste tiden har tre mera omfattande utredningar varit aktuella av vilka en gäller misstankar mot två företag för att utan tillstånd ha försett Sydafrika med konstruktionsritningar till en ubåt. Det ena företaget, ett varv, ägs gemensamt av förbundsstaten och delstaten Schleswig-Holstein och enligt obekräftade påståenden i pressen skulle företrädare för regering och förvaltning ha varit införstådda med affären. Det andra fallet gäller västtyska företags och forskningsinstituts påstådda leveranser till Libyen av elektronik m.m. för ett robotsystem. I det tredje undersöks misstankar mot ett statligt företag för att ha sålt ammunition och utrustning för ammunitionstillverkning till Iran, Irak och Sydafrika.

Senast en fällande dom avkunnades för olaglig vapenexport var 1986, då höga bolags- och styrelserepresentanter för företaget Rheinmetall erhöll frihetsstraff för vapen- och ammunitionsleveranser åren 1977-1980 till bl.a. Argentina, Sydafrika och Saudiarabien.

Av de nämnda affärerna har särskilt fallet med utbåtsritningar till Sydafrika fått stort utrymme i massmedia, detta sannolikt på grund av den påstådda politiska inblandningen.

Den i **Förenta Staterna** mest uppmärksammade vapenaffären på senare tid är Iran-contras-affären, här nämnd då den åberopas på annan plats i redovisningen. Affären började komma till offentlig kännedom hösten 1986 och inrymmer bland många andra aspekter också frågan om olaglig export. Delar av Reagan-administrationen arrangerade i hemlighet vapensändningar till Iran i strid med den officiellt deklarerade politiken och använde förtjänsterna till att beväpna kontras-rebellerna i Nicaragua. Affären är knappast jämförbar med de svenska fallen.

Något liknande kan sägas om Kongsberg-affären i **Norge** som uppdagades i januari 1987. Kongsberg Våpenfabrikk hade tillsammans med ett japanskt företag levererat fyra fräsmaskiner till Sovjetunionen för produktion av propellrar i tystgående ubåtar. Leveranserna, som inbegrep amerikansk högteknologi, hade skett utan tillstånd och ansågs strida mot COCOM-reglerna. En polisutredning avslöjade i oktober 1987 att Kongsberg dessutom under åren 1972-1987 bl.a. hade sålt mer än 100 datorer och annan strategiskt viktig utrustning till öststaterna utan tillstånd. Inte heller denna affär är jämförbar med de aktuella svenska fallen.

Några fall av misstänkt olaglig krigsmaterielexport har slutligen uppmärksammats även i **Finland**. Företaget Forcit Oy har sålunda åtalats för otillåten export av trotyl som officiellt var destinerad till AB Bofors Nobelkrut i Sverige men i realiteten gick till annat land. Nobelkrut misstänks ha varit Forcit behjälplig med denna affär men inte i former som innebär överträdelse av svenska bestämmelser. Även mot det statsägda företaget Kemira pågår en förundersökning som gäller samma typ av överträdelse.





De svenska fallen av misstänkt olaglig vapenexport och de påstådda mutbrotten i samband med Indien-affären har väckt uppmärksamhet i varierande grad i de olika länderna. I flera sammanhang tycks intresset ha varit knutet till att landet antingen har berörts av de svenska fallen eller har haft likartade problem.

Att både **norska** och **finska** massmedia har gett stort utrymme åt de svenska affärerna är naturligt och i linje med deras traditionella Sverige-bevakning. Den finska uppmärksamheten har i många fall varit kritisk. Vid sidan av finska massmedia har personer bl.a. inom försvar och näringsliv underhand uttryckt uppfattningar som spänner från oro för egna framtida projekt med svensk försvarsindustri till ett visst raljerande över vad man ser som en hycklande svensk inställning till vapenexport.

I **Frankrike** har de svenska affärerna uppmärksamats av alla större dagstidningar och i viss utsträckning av veckopressen som tagit upp dem i samband med redogörelserna för fransk olaglig vapenexport. Dagstidningen *Le Monde* efterlyser större klarhet i utredningarna av de franska affärerna och pekar som

jämförelse i uppskattande ordalag på såväl den amerikanska senatens utredning av Iran-contras-affären som den svenska tullkriminalens av krut- och sprängämnesexporten.

Särskilt intresse har i fransk press ägnats åt Bofors påstådda mutaffärer i samband med försäljningen av fälthaubitsar till Indien. Detta bör ses i ljuset av att franska företag var Bofors främsta konkurrent om Indien-kontraktet. En tendens har funnits att påstå att Bofors "lurade" till sig kontraktet och en förhoppning har skymtat att muthistorierna kanske skulle stjälpa affären och ge Frankrike en ny chans.

Franska underhandskommentarer på personlig basis har inte sällan haft en underton av att Sverige trots allt inte är bättre än andra och att dess allmänna utrikes- och nedrustningspolitiska budskap ter sig mindre trovärdigt.

De svenska vapenaffärerna har redovisats förhållandevis detaljerat i den **brittiska** pressen som generellt sett endast brukar ägna sporadisk uppmärksamhet åt svenska förhållanden. Någon moralisk indignation över affärerna har knappast kunnat spåras. Intresset för de påstådda mutbrotten i samband med Bofors Indien-affär har varit ringa utom vad gäller premiärminister Gandhis ställning. Personer i "branschen" har snarast uttalat förvåning över de låga belopp Bofors har betalat ut. Två tendenser i de brittiska kommentarerna har varit dels att ifrågasätta de svenska myndigheternas kompetens i affärernas handläggning, dels att med ett mått av skadeglädje finna att svenskarna som annars predikar fred och nedrustning är lika goda "kålsupare" som andra.

Även i **västtysk** press har de svenska affärerna getts utrymme men på intet vis dominerat rapporteringen om Sverige. De har



i regel funnits på tidningarnas insidor som nyhetsartiklar, om än ibland med kritisk udd. Inslag har även funnits i etermedia. Sveriges betydande goodwill i Förbundsrepubliken torde inte ha lidit skada. Andra Sverige-nyheter har rönt större uppmärksamhet såsom förhandlingarna om den "vita zonen" i Östersjön och i synnerhet de fortsatta ubåtskränkningarna av svenska vatten. På officiell västtysk sida följer man noga de svenska vapenexportaffärernas handläggning för att söka lära av svenska erfarenheter.

I Österrike väcktes intresse för de svenska vapenaffärerna i samband med att landet fick egna likartade problem. I presskommentarer och parlamentsdebatt om de senare har man gjort hänvisningar till och jämförelser med situationen i Sverige. Huvudintresset har dock i första hand gällt de svenska reglerna och deras tillämpning. En skillnad som därvid har noterats är möjligheten på svensk sida att teckna långtidskontrakt om reservdelsleveranser, en möjlighet som Österrike inte medger. En företrädare för försvarsindustrin lovordade i en TV-debatt den svenska hållningen som logisk medan den österrikiska, sade han, tvingade företagen att kringgå lagen för att överleva. Allmänt taget har de svenska fallen redovisats i massmedia men inte i utförlig form.

I schweizisk press uppmärksammades de svenska fallen och kommenterades utförligt under våren 1987 bl.a. under rubriken "Sveriges hemmagjorda Iran-affär" (Neue Zürcher Zeitung). Även schweizisk TV har tagit upp ämnet men endast i samband med större översikter av det politiska läget i Sverige.

Den italienska pressen har tagit upp de svenska affärerna vid olika tillfällen under 1987. Årsdagen av mordet på statsminister Palme föranledde artiklar kring de kända spekulationerna om ett samband mellan mordet och vapenleveranser till

Iran. Artikeln om svenska vapenleveranser via Singapore till Dubai, Bahrein och Iran har åtföljts av epitet som "Boforsgate" eller "Sveriges Irangate". Även Indien-affären har föranlett flera artiklar. Som tidigare nämnts har Bofors även angetts som leverantör till brottsmisstänkta italienska företag.

I **Belgien** har under de senaste åren omfattande publicitet getts åt misstänkta fall av olaglig vapenexport från belgiska hamnar och flygfält. I flera sammanhang har därvid nämnts förgreningar till svenska företag. Om dessa omnämningen inräknas har de svenska vapenexportaffärerna utan tvivel utgjort det största enskilda ämnet i den belgiska pressens Sverige-rapportering under 1987.

Svenska tullens samarbete med den belgiska och svenska tulltjänstemäns besök i landet har bidragit till mediaintresset. Som tidigare framhållits har de svenska myndigheterna också lovordats för sin handläggning av vapenaffärerna.

I **Nederländerna** har massmedia länge intresserat sig för fall av misstänkt olaglig krigsmaterielexport med svensk anknytning. Redan 1983 skrev pressen om datorsmugglingen i Helsingborg. Under 1985 och 1986 började man uppmärksamma de svenska vapen- och krutaffärerna, framför allt påståendena om leveranser till Iran. Detta intresse har bestått fram till och under hela 1987. Väl så viktig har varit den uppmärksamhet de svenska fallen har fått hos nederländska myndigheter genom de tips från svenska tullkriminalen som ledde till att nya nederländska fall av olaglig export avslöjades.

Allmänt sett har **amerikanska** massmedia ägnat ringa intresse åt de svenska vapenexportaffärerna. I flertalet av de tidningsartiklar som har behandlat ämnet har en koppling gjorts

till mordet på statsminister Palme, varvid omständigheterna kring mordet och mordspaningen snarast har varit huvudtemat. Samma koppling gjordes när TV-bolaget CBS i november 1987 ägnade sitt välkända veckoprogram "60 Minutes" åt dessa frågor. Inte heller inom den amerikanska administrationen har man fäst något större avseende vid den misstänkt olagliga svenska exporten - därtill är denna en alltför obetydlig del av de totala handelsströmmarna med vapen.

Spanska massmedia har ägnat ett måttligt intresse åt de svenska affärerna och i huvudsak återgett nyhetsbyråernas rapporter från Stockholm. En viss besvikelse har noterats hos de grupper som traditionellt ser Sverige som en förebild på freds- och nedrustningsområdet.

I **Australien** har de svenska affärerna allmänt sett ägnats ringa intresse. Den i november 1987 inledda svenska debatten om FFV:s Englands-affärer, vilken även berört omständigheterna kring ammunitionsexporten till Australien 1966, har emellertid uppmärksamats av australiensiska massmedia.

I **Portugal** har de svenska affärerna ägnats en mycket begränsad uppmärksamhet.





## IV GRANSKNING AV BAKGRUND OCH OMSTÄNDIGHETER

### 9 ASPEKTER PÅ FÖRSVARSHINDUSTRIENS UTVECKLING OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

#### 9.1 Inledning

Försvarsindustrin omfattar verksamheter inom en rad olika branscher, bl.a. kemisk industri, maskinindustri, elektronikindustri, varvsindustri, bilindustri och flygindustri. Spännvidden försvårar generella utsagor om de olika företagens verksamhet. Det som gäller för Ericssons radartillverkning gäller inte för Karlskronavarvets fartygsproduktion, ammunitionstillverkningen vid Bofors och FFV har inte många likheter med produktionen av stridsflygplan vid Saab-Scania, etc.

Trots att försvarsindustrin inrymmer ett tvärsnitt av svenska industribranscher finns det emellertid vissa gemensamma drag, som beror på att företagen har det svenska försvaret som sin helt dominerande kund. Försvaret företräds härvid av försvarrets materielverk (FMV). Det är således fråga om offentlig upphandling av produkter med militära specifikationer.

Ny försvarsmateriel utvecklas i nära samverkan mellan industrin och försvaret. Industrins resurser tas i anspråk redan på ett tidigt stadium i den s.k. studiefasen som föregår själva utvecklings- och konstruktionsarbetet, och produkterna framställs efter detaljerade specifikationer från beställarens sida. De ömsesidiga beroendeförhållandena mellan köpare och säljare är starka och samverkan mellan industrin och myndigheter löper från systemgeneration till systemgeneration.

Den svenska försvarsindustrin har under årens lopp specialiserats, så att systemkunnande och utvecklingsresurser inom ett visst materielområde som regel bara finns i ett företag i landet. Om konkurrens förekommer tar den sig oftast uttryck i att försvaret väljer mellan olika anskaffningsformer, t.ex. mellan inhemskt utvecklad materiel och utländska alternativ som redan förekommer på marknaden. Utländsk anskaffning sker endast sällan på områden där svensk försvarsindustri har kompetens och produktionsresurser. De relationer som finns mellan leverantör och kund är inte militärt specifika utan återfinns även inom det civila området. De liknar t.ex. dem som råder på telekommunikationsområdet mellan Eriksson-koncernen och Televerket. Marknadsföring i konventionell mening sker endast på utländska marknader.

Försvarsmateriel utformas efter militära specifikationer. Det innebär bl.a. extremt höga krav på prestanda, miljötålighet och funktionssäkerhet. Karakteristisk är också den genuina osäkerheten om i vilka situationer materielen kan komma att behöva användas i en framtid. Den snabba militärtekniska utvecklingen och den därmed sammanhängande balansen mellan medel och motmedel tenderar dessutom att göra materielen mindre effektiv och i behov av mer eller mindre kontinuerlig anpassning till förändringar i hotbilden. Dessa för försvarsmateriel helt specifika omständigheter leder till att ny teknik



ofta tas i anspråk vid utveckling och produktion av ny försvarsmateriel samt att industrin måste ha förmåga att periodiskt modernisera levererad materiel. Jämfört med likartade civila verksamheter är inslaget av forskning och utveckling (FoU) som regel större. Som en följd härav är försvarsindustrin ofta tekniskt ledande inom sina områden.

## 9.2 Ett ökat exportberoende?

Flertalet företag i den svenska försvarsindustrin har sedan mitten av 1970-talet ställts inför krympande eller stagnerande beställningsvolymen från det svenska försvaret. Samtidigt tenderar utvecklingskostnaderna att stiga för varje ny generation av materiel, vilket innebär att företagen behöver allt högre produktionsvolymen för att hålla styckkostnaderna nere och kunna bibehålla sin konkurrenskraft mot utländsk industri.

Två frågor skall belysas i föreliggande kapitel:

. Finns det någon för de olika företagen specifik ekonomisk utveckling som kan förklara en olaglig krigsmaterielexport?

. Vilka är förutsättningarna att bedöma det framtida behovet av krigsmaterielexport för att bibehålla erforderlig kompetens i den svenska försvarsindustrin?

För försvarsindustrin finns i princip två huvudvägar att gå för att öka produktionsvolymen: att exportera eller att sälja produkterna på en civil marknad. Dessa bägge vägar är naturligtvis inte oförenliga utan i högsta grad komplementära för

de företag som har de nödvändiga förutsättningarna. Förutsättningarna för export respektive expansion på en civil marknad varierar av naturliga skäl dock kraftigt mellan företagen.

Företagen har olika förutsättningar för export beroende på om materielen klassificeras som krigsmateriel eller ej. Försvarsmateriel - materiel som utvecklats mot militära specifikationer - som inte klassificeras som krigsmateriel omfattas inte av några exportrestriktioner utan kan exporteras till andra länder som vilka andra varor som helst. Detta förhållande gäller materiel som också har en civil användning, t.ex. vissa typer av fartyg och fordon samt utrustning för telekommunikation. De företag som producerar sådan försvarsmateriel har sålunda bättre förutsättningar för export än de företag som producerar vapen eller annan materiel som klassificeras som krigsmateriel.

Förutsättningarna för export kan också skilja sig åt mellan företagen beroende på hur anpassad materielen är efter det svenska försvarets specifika behov. Viss materiel kan t.ex. vara "skraddarsydd" för särskilda svenska geografiska, klimatiska eller taktiska förhållanden, medan annan materiel är mer "standardiserad" och därför har en potentiellt större exportmarknad. Det bör därvid uppmärksammas att det svenska försvaret är inriktat på i huvudsak högteknologiska produkter. Världsmarknaden för sådana produkter är begränsad.

Företagen i försvarsindustrin har även olika förutsättningar vad gäller expansion på civila marknader. Viss försvarsmateriel har en betydande civil användning, annan har ingen alls. Samma fartyg kan användas som patrullbåt inom marinen och den civila kustbevakningen, samma bandvagn kan användas för transport av personal och materiel i oländig terräng i armén och

inom civila teleförvaltningar och samma radiolänkutrustning kan användas för såväl militär som civil teletrafik.

Vissa produkter som saknar direkt civil användning och som klassificeras som krigsmateriel kan dock ha nära civila motsvarigheter, t.ex. flygplan, flygplansmotorer och radarstationer. För militär materiel som saknar direkt civil användning och inte heller har några civila motsvarigheter kan dock betydande civila tillämpningar finnas för vissa teknologier som utnyttjas för utveckling och produktion av materielen ifråga.

Förutsättningarna för företagen i försvarsindustrin att minska styckkostnaderna genom att öka produktionsvolymen via export respektive via civil försäljning varierar således kraftigt.

Den svenska exporten av försvarsmateriel är sedan länge starkt koncentrerad till ett mindre antal företag. Bofors, FFV, Philips Elektronikindustrier (PEAB) och Ericsson-koncernen svarar i dag för 80-90 % av den svenska exporten av försvarsmateriel. För flera av de stora försvarsindustrierna i Sverige är exporten av försvarsmateriel för närvarande av mindre omfattning och mer oregelbunden, t.ex. flygindustrin och varven.

Den försvarsmateriel som produceras av Bofors och FFV är så gott som uteslutande klassificerad som krigsmateriel. Det gäller vapen och ammunition som används i många länder och därför har en betydande potentiell utlandsmarknad. Philips Elektronikindustrier och Ericsson-koncernen producerar försvarselektronik som i betydande utsträckning har civil användning och inte klassificeras som krigsmateriel.



Under 1980-talet har samtliga försvarsindustrier gjort satsningar för att öka sin export av försvarsmateriel. Uppgifter om sysselsättningen i försvarsindustrin visar dessutom att exportsysselsättningen ökade vid så gott som alla arbetsplatser i försvarsindustrin mellan 1983 och 1986. Det är fortfarande emellertid bara ett mindre antal arbetsplatser där produktionen av försvarsmateriel till mer än 50 % är inriktad på export. Samtliga dessa arbetsplatser ingår i Nobel Industrier, FFV, PEAB eller Ericsson-koncernen. (Se vidare betänkandet En politik för nedrustning och utveckling, Ds UD 1988:1).

Under samma period har flera försvarsindustrier satsat på ökad civil produktion och ökat sin civila försäljning. De redovisade uppgifterna om sysselsättningens fördelning visar att det framför allt är inom flygindustrin som företagen ökade produktionen för civila ändamål mellan 1983 och 1986. Omstruktureringen av flygplansindustrin är ett resultat av den industriinriktning som beslutades i samband med JAS-projektet.

Hälften av försvarsindustrins sysselsatta arbetar emellertid vid arbetsplatser som till mer än 75 % är specialiserade på militär produktion. Det gäller t.ex. samtliga arbetsplatser inom Bofors och FFV där försvarsmateriel produceras. Ett mer jämnt förhållande mellan militär och civil produktion råder bl.a. vid Philips Elektronikindustrier och vid de flesta arbetsplatser inom Ericsson-koncernen, där försvarsmateriel produceras.

I sina årsredovisningar redovisar inte alla företag sin försäljning av försvarsmateriel uppdelad på inhemska leveranser och export. De tre företag som svarar för den övervägande delen av den svenska krigsmaterielexporten - Bofors, FFV och

PEAB - har emellertid ställt uppgifter till kommissionens förfogande, som gör det möjligt att se hur leveranserna till det svenska försvaret respektive exporten utvecklats sedan början av 1970-talet (i FFV:s fall sedan 1977).

För Bofors del låg de inhemska leveranserna och exporten på ungefär samma nivå under större delen av 1970-talet. Mot slutet av decenniet och under 1980-talets första år ökade exporten mycket kraftigt, parallellt med en mindre ökning av de inhemska leveranserna. Under 1986 steg exporten kraftigt igen som en följd av Indien-ordern, samtidigt som leveranserna till det svenska försvaret sjönk.

Förhållandet mellan inhemska leveranser och export är mer jämnt inom FFV:s affärsområde för vapen och krut (FFV Ordnance). I början av 1980-talet etablerade sig exporten på en högre nivå än de inhemska leveranserna, men i stort sett har försäljningen på de bägge marknaderna följts åt under den senaste tioårsperioden.

Exporten av försvarsmateriel från PEAB var liten under 1970-talet. Sedan slutet av 1970-talet har emellertid exporten ökat successivt och ligger numera på ungefär samma nivå som leveranserna till det svenska försvaret. Under de senaste åren har exporten legat relativt stilla, medan försäljningen till det svenska försvaret har ökat.

Några identiska mönster i exportutvecklingen under de senaste åren står således inte att finna mellan de företag som svarar för merparten av den svenska försvarsmaterielexporten. Den kanske mest dramatiska skillnaden är den att exporten för Bofors nu - som en följd av Indien-ordern - ökar kraftigt samtidigt som leveranserna till det svenska försvaret minskar,

medan försäljningen är mer jämnt fördelad mellan det svenska försvaret och export för såväl FFV som PEAB.

### 9.3 Bofors - utveckling och omvandling

Bofors utveckling redovisas här som ett exempel på svensk försvarsindustri.

Bofors har sedan länge en unik bredd som tillverkare av försvarsmateriel. Inom samma företag har utvecklats och tillverkats pjäser, ammunition, krut och sprängämnen. Företagets utländska konkurrenter är som regel antingen vapentillverkare eller ammunitionstillverkare.

Under decennierna efter det andra världskriget utvecklades Bofors till en blandad industrikoncern. Under 1970-talet svarade försvarsmateriel och stål för vardera ungefär en tredjedel av faktureringen. Nya satsningar gjordes inom plast- och elektronikområdena. Koncernen drogs emellertid med stora lönsamhetsproblem. Från 1976 och framåt var det bara de två militärt inriktade divisionerna - Försvarsmateriel och Nobel - som genomgående uppvisade positiva resultat.

I mitten av 1970-talet stod Bofors inför ett strategival. Efter 1960-talets stora leveranser till det svenska försvaret och efter 1972 års försvarsbeslut förutsågs minskande inhemska beställningar inför framtiden. Mot bakgrund av lönsamhetsproblemen valde då Bofors att hålla fast vid och stärka sin försvarssektor genom en ökad satsning på export.



Efter vissa strukturförändringar under slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet - då företaget bl.a. lämnade stålsektorn - omvandlades Bofors till en industrikoncern där mer än tre fjärdedelar av verksamheten avsåg försvarsmateriel. Den största förändringen i den långa omstruktureringsprocessen var emellertid fusionen med KemaNobel - Sveriges största kemikoncern - i september 1984.

Den nya koncernen, Nobel Industrier Sverige AB, är ett företag med ca 70 % civil produktion och med huvudsaklig inriktning på kemiska produkter. Någon betydande integration mellan "gamla" Bofors och "gamla" KemaNobel har inte skett, utan verksamheterna drivs i huvudsak vidare enligt den tidigare strukturen.

Den militära produktionen inom Nobel Industrier sker inom affärsområdena Bofors, som motsvarar Division Försvarsmateriel inom "gamla" Bofors-koncernen, Nobel Kemi, som motsvarar Division Nobel inom "gamla" Bofors-koncernen, och Nobel Plast, tidigare Bofors-Plast.

Bofors är det största affärsområdet i Nobel-koncernen och sysselsätter ca 5 000 anställda i Karlskoga, Tidaholm, Lindesberg och Lidingö. I Karlskoga, där också affärsområdets ledning har sitt huvudkontor, arbetar ca 4 500 personer med utveckling och produktion av pjäser, ammunition och robotar.

Under 1987 exporterade Bofors, exkl. dotterbolag, försvarsmateriel för drygt 2,6 miljarder kronor, vilket motsvarade närmare 82 % av företagets totala fakturerade försäljning. Genom Indien-ordern har företaget blivit mer inriktat på export än någonsin tidigare sedan 1950-talet.

Det svenska försvarets beställningar kommer som regel med alltför långa mellanrum för att kunna garantera en jämn beläggning vid företaget. Flera omfattande och oförutsedda omplaneringar av försvarets materielanskaffning under senare år har dessutom påverkat situationen. Dessa förhållanden kan illustreras av produktionen av ammunition till Haubits 77 för den svenska armén under 1970- och början av 1980-talet. Arméns planerade ammunitionsanskaffning vid mitten av 1970-talet, som föranledde Bofors att bygga nya produktionsanläggningar för ammunition, kom att i det närmaste halveras i början av 1980-talet. Detta ställde Bofors inför betydande lönsamhetsproblem som avhjälpes först med Indien-ordern 1986.

Exportorder ger företaget sysselsättning i verkstäderna under de ibland långa svackorna i produktionen för det svenska försvaret. Förhållandet kan illustreras med Robot 70-produktionen, som för det svenska försvarets räkning inleddes 1976. Utan exportorder hade exempelvis verkstäderna för elektronik- och slutmontage av missiler varit utan arbete under en stor del av 1980-talet.

Exporten har således utjämnat svackan mellan Robot 70-projektet och projektet för Robot 56, pansarvärnsroboten "Bill" (en period på ca fem år). För att möjliggöra en jämn beläggning av resurserna vid Bofors har FMV också accepterat en senareläggning av vissa leveranser när Bofors behövt använda kapaciteten för exportorder.

När förutsättningar för export förekommer är FMV:s utgångspunkt att industrin skall svara för hälften av utvecklingskostnaderna för ett materielprojekt. I Robot 70-projektet finansierade Bofors närmare hälften av FoU-kostnaderna och i Robot 56-projektet omkring två tredjedelar. I bägge fallen

slöts avtal redan på ett tidigt stadium med FMV om fasta priser för serieleveranser. I bägge projekten blev utvecklingskostnaderna betydligt högre än de ursprungligen kalkylerade på grund av oförutsedda tekniska problem.

Enligt Bofors ledde leveranserna av Robot 70 till det svenska försvaret till ett negativt resultat. De priser som Bofors har erhållit för Robot 70 på exportmarknaden sägs ligga betydligt högre än de priser det svenska försvaret har betalat. Genom exportleveranserna har Bofors således kunnat kompensera sig för de eventuella förluster man gjorde på de inhemska beställningarna.

Jämförelser mellan inhemska priser och exportpriser är emellertid svåra att göra när det gäller försvarsmateriel. Detta beror främst på förekomsten av räntefria förskott från FMV. Dessa förskott uppgår normalt till en tredjedel av ordersumman. Vidare får företagen inte räkna in t.ex. avskrivningar på byggnader som FMV finansierat. Utan att alla detaljer i kontrakten som påverkar priserna är kända är det således omöjligt att göra en korrekt jämförelse av t.ex. priser och resultat för inhemska leveranser respektive export.

#### 9.4 Sammanfattande bedömning

Bofors producerar vapen och ammunition för militärt bruk. Produkterna har ingen civil användning och inte heller några nära civila motsvarigheter. För att slå ut utvecklingskostnaderna på en större produktionsvolym saknas direkta civila alternativ till en ökad export. Företaget är dessutom väl etablerat på de internationella marknaderna sedan decennier och



har en fungerande marknadsorganisation i många länder. Samma förhållanden gäller i stort sett för FFV:s försvarsmateriel-sektor.

För övrig försvarsindustri med betydande export, framför allt PEAB och Ericsson-koncernen, gäller att dess produkter antingen har en civil användning och därför inte klassificeras som krigsmateriel eller att de har nära civila motsvarigheter. De tillverkar delsystem och har betydande samarbete med systemleverantörer inom och utom landet, som minskar deras beroende av en egen internationell marknadsorganisation av det slag som t.ex. Bofors och FFV har byggt upp.

Försvarsindustrier vilkas produkter har direkt civil användning eller nära civila motsvarigheter har i vissa fall kunnat satsa mer på att bygga upp en kompletterande civil produktion än på investeringar för en ökad export. Även om varje militär exportorder för dessa företag också kan vara av stor betydelse har det dominerande vägvalet - för att bl.a. upprätthålla en rimlig volym på verksamheten - varit ett helt annat än det som t.ex. Bofors och FFV har tvingats till.

FMV:s uppgift är att vara kostnadseffektiv vid anskaffning av materiel till det svenska försvaret. Detta sker bl.a. genom att företagen får ta en allt större del av utvecklingskostnaderna för nya projekt när exportmöjligheter finns och genom att företagen får ta större tekniska och kommersiella risker. Ett visst exportberoende får därför anses ligga inbyggt i den nuvarande modellen för förhandlingar om och upprättande av kontrakt mellan FMV och industrin.

I samband med Robot 70-kontrakten med FMV åtog sig Bofors att bära en stor del av projektets utvecklingskostnader och

accepterade att sluta avtal om fasta priser på ett tidigt stadium. De eventuella felbedömningar som företaget då gjorde av den framtida exportmarknaden och av de tekniska svårigheterna kan på inget sätt användas som motiv för olaglig krigsmaterielexport utan måste betraktas som en möjlig konsekvens av ett affärsmässigt risktagande.

Det faktum att FMV accepterat en betydande egenfinansiering från företagets sida innebar naturligtvis inte några "löften" från statsmakternas sida om framtida exporttillstånd. Å andra sidan förekommer att FMV vid upphandlingen för svenska försvaret i samband med pridförhandlingarna åberopar tillverkarens exportmöjligheter och påtar sig att medverka i exportansträngningarna.

Kostnaderna för att utveckla ny försvarsmateriel ökar över tiden. Detta medför krav på betydande beställningsvolym för att erhålla rimliga styckkostnader. Behovet av export kan därför komma att öka när industrikompetensen skall säkerställas. En annan väg att möta kostnadsutvecklingen är att öka samarbetet mellan svensk och utländsk försvarsindustri.

En oförändrad försvarsekonomisk utveckling torde på sikt leda till en ökad utländsk anskaffning av materiel. De säkerhetspolitiska "kostnaderna" av en annan fördelning än den nuvarande mellan inhemsk och utländsk anskaffning kan emellertid inte uttryckas i pengar.

Tillgången till en egen försvarsindustri betyder bl.a. att Sverige kan anpassa sin egen krigsmateriel efter specifikt svenska förhållanden. Försvarsmakten får den utrustning som optimalt lämpar sig för Sveriges geografi och terräng, dess klimat och värnpliktsystem. Försvarsmakten kan utelämna onödiga och kostsamma prestanda som den skulle tvingas betala för om motsvarande materiel köptes i utlandet.

Att Sverige har en kvalificerad försvarsindustri är också viktigt med hänsyn till den krigsmateriel landet behöver importera. För att få tillgång till den modernaste tekniken måste Sverige vara intressant som samarbetspartner och kunna visa upp kvalificerat kunnande inom några av vapentechnikens områden. Har vi inte själva något att ge kan vi inte heller räkna med att få importera annat än äldre materiel. Ett visst utbyte och samarbete med utlandet är således nödvändigt och Sverige kan i detta samarbete inte undandra sig en egen export.

Att generellt beräkna det samhällsekonomiska värdet av krigsmaterielexporten, alternativt kostnaderna för en ytterligare begränsning av denna export, är enligt kommissionens uppfattning inte möjligt i seriös mening. Det skulle förutsätta att vi kan ge långsiktiga och säkra prognoser för sådana föränderliga faktorer som t.ex.

- utvecklingskostnaderna för framtida avancerad teknik
- det möjliga civila utnyttjandet av kommande militär teknik
- det långsiktiga behovet av svensk försvarsmateriel såväl kvantitativt som kvalitativt
- andra länders benägenhet att sälja försvarsmateriel.

Det är däremot troligen möjligt att göra en viss efterkalkyl avseende det samhällsekonomiska värdet av krigsmaterielexporten för en redan genomförd period. En sådan kalkyl torde emellertid inte ge någon utgångspunkt för framtida ekonomiska prognoser på grund av de snabba förändringarna inom tekniken, försvaret och industrin.



Kommissionen har tagit del av 1984 års försvarskommittés försvarsindustristudier. Dessa studier, som delvis syftar till att belysa exportberoendet för att bevara olika industrikompetenser, bör enligt kommissionens mening kunna bidra till att belysa värdet av exporten både i säkerhetspolitiska och sannolikt även samhällsekonomiska termer.

Vart femte år redovisar försvarsmyndigheterna förslag till tio-åriga planer för försvarets utveckling. För samma tidsperiod redovisar de också vilka försvarssystem de vill utveckla och anskaffa. Parlamentariska försvarskommittéer, regeringen och slutligen riksdagen tar därefter ställning till dessa planer. I detta arbete ingår försvarsindustriella ställningstaganden. Beslutsunderlaget bör enligt kommissionens mening kunna vidgas så att exportbehoven eller alternativkostnaderna för att bevara viktiga systemkompetenser för aktuell period också klarläggs i stora drag. Därigenom skulle möjliggöras periodiska politiska ställningstaganden till vilken vapenexport i stort som är viktig ur säkerhetspolitisk eller samhällsekonomisk synvinkel.

Kommissionen anser att detta kan vara en väg att successivt pröva sambandet mellan försvarsindustrikompetens och exportberoende.



Debatten om den svenska krigsmaterielexporten har under tidigare år mindre gällt den eventuella förekomsten av olagligheter än den politik som styrt denna export. Olika intressenter har rest krav antingen på en liberalare eller på en restriktivare politik. Krav på ett undantagslöst förbud har också rests. Beslut i vissa exportärenden har kritiserats såsom oförenliga med gällande riktlinjer för beviljandet av exporttillstånd. Det har också ifrågasatts om dessa riktlinjer överhuvudtaget är realistiska.

Enligt kommissionens uppfattning finns motsättningar och tillämpningsproblem inbyggda i grunderna för exportpolitiken. För att i enlighet med sina direktiv söka åstadkomma en helhetsbild av det skeende som kommissionen satts att granska har kommissionen ansett det nödvändigt att något uppehålla sig vid dessa motsättningar och problem.



## 10.1 Inbyggda motsättningar

### Det grundläggande dilemma

Det grundläggande dilemma för svensk vapenexportpolitik är att Sverige å ena sidan av principskäl inte vill tillåta export av krigsmateriel men att å den andra sidan landets egna säkerhets- och försvarsintressen anses kräva möjlighet till viss sådan export.

Motivet för den principiellt avvisande grundinställningen till krigsmaterielexport formulerades på följande sätt i prop. 1971:146, i vilken regeringen presenterade de nu gällande riktlinjerna för riksdagen: "En huvudlinje i svensk utrikespolitik är att aktivt verka för fredlig lösning av internationella konflikter och för internationella överenskommer om nedrustning. Internationell handel med krigsmateriel står allmänt sett i principiell motsättning till dessa politiska mål." Å andra sidan har samtliga svenska regeringar sedan det andra världskrigets slut varit eniga om dels att Sveriges alliansfria politik kräver ett starkt försvar, dels att vidmakthållandet av en inhemsk försvarsindustri är av betydelse för att bevara förmågan hos och tilltron till detta försvar, något som i sin tur förutsätter en möjlighet till viss krigsmaterielexport.

Detta dilemma har lösts genom stiftandet av en lag enligt vilken export av krigsmateriel förbjuds men undantag medges. Det förutsätts därvid att undantagen inte står i motsats till den ovan angivna huvudlinjen i svensk utrikespolitik. Enligt 1971 års proposition föreligger nämligen en sådan motsättning "inte under alla förhållanden". De i propositionen framlagda riktlinjerna redovisas under kap. 2 ovan samt i bilaga 3.

Konstruktionen med ett principiellt förbud i kombination med en möjlighet för regeringen att medge undantag är inte ny. Ett förbud har förelegat allt sedan första världskriget. Under perioden närmast före 1971 var ett interpellationssvar från statsminister Erlander i första kammaren den 25 april 1956 vägledande för exportpolitiken. Den förändring som skedde 1971 var att riktlinjerna för denna blev mera preciserade och att de i en proposition förelades riksdagen för yttrande och fick dess godkännande.

Genom fastställandet av dessa riktlinjer har man velat åstadkomma en fastare ordning för att komma tillrätta med det grundläggande dilemmat, det alltså som består i att förena ett principiellt förbud mot krigsmaterielexport med en bibehållen möjlighet till export. Syftet med riktlinjerna kan i korthet sägas vara att söka skapa största möjliga säkerhet för att svensk krigsmateriel inte kommer till användning i väpnade konflikter eller vid undertryckandet av mänskliga rättigheter. Någon egentlig förändring i förhållande till 1956 års interpellationssvar innebär de inte, men de har genom att de förelagts riksdagen för yttrande och fått dess godkännande kommit att av delar av allmänheten, etermedia och pressen och många politiker felaktigt uppfattas som en bindande lagtext. I massmedia har de praktiskt taget genomgående framställts såsom en del av gällande lag, och föregivna avsteg från dessa regler har följaktligen ofta karaktäriserats som lagbrott.

Efter att ha hört företrädare för försvarsindustrin liksom personer inom regeringskansliet som haft att ta befattning med exportärenden, däribland förutvarande och nuvarande statsråd, har kommissionen kommit till slutsatsen att svårigheterna att på förhand bedöma om fara för oroligheter eller



krig föreligger beträffande ett visst land eller visst område knappast minskat genom 1971 års riktlinjer. Kvar står alltså jämt att en politisk bedömning måste göras i varje enskilt fall, baserad på för regeringen tillgänglig information och att riskerna för negativa förändringar i förhållande till läget då ett exporttillstånd givits är stora. Några garantier för att svensk krigsmateriel inte skall komma till användning i strid går helt enkelt inte att få.

Kommissionen har vid sina utfrågningar av företrädare för krigsmaterielindustrin bett dem redovisa sin syn på riktlinjerna och det sätt på vilket de under åren tillämpats av krigsmaterielinspektörerna och de olika regeringarna. Svaret har mestadels varit att man intet haft att invända mot riktlinjerna men väl ibland mot tillämpningen som av en del anses inte ha varit helt konsekvent. Samma frågor ställda till de politiskt ansvariga statsråden i tidigare regeringar och den nuvarande får svaret att man i sina beslut, som ju främst gäller ländervalet, anser sig ha helt följt riktlinjerna. Det har samtidigt framhållits att varje statsråd måste ta ställning på eget ansvar och att detta kan ha lett till vissa skillnader beroende på det aktuella statsrådets bedömning vid beslutstillfället. Samtliga har emellertid understrukit att ingenting i tillämpningen förekommit som skulle kunna motivera och än mindre ursäkta de olagligheter som förekommit.

De hörda tjänstemän i regeringskansliet som haft att ta ställning till inkommande ansökningar om export av krigsmateriel har i det stora hela givit samma svar. Samtidigt har det inte bara av dessa utfrågningar utan i ett flertal andra framkommit att utrikespolitiska och andra bedömningar av ett slag som inte berörs i riktlinjerna inte sällan tycks ha vägt tungt vid beslut i exportärenden.



Den huvudlinje i svensk utrikespolitik som återopas i riktlinjerna, innebärande att Sverige vill verka för en fredlig lösning av internationella konflikter och för nedrustningsöverenskommelser, är naturligtvis inte den enda utrikespolitiska faktor till vilken hänsyn måste tas vid avgöranden i ärenden rörande krigsmaterielexport. Också Sveriges bilaterala förhållande till ifrågakommande importländer spelar en betydande roll även om detta inte utsågs i riktlinjerna. Trots att ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska överväganden enligt riktlinjerna inte skall vara avgörande förefaller det uppenbart att också de i vissa lägen de facto måste ha spelat en icke obetydlig roll.

I sammanhanget må erinras om att riktlinjerna själva medger en viss flexibilitet i tillämpningen. Sålunda får krigsmateriel "av utpräglat defensiv karaktär" 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. Det är angeläget för tilltron till den svenska industrins pålitlighet som leverantör att den köpande staten har goda garantier för att en påbörjad affär fullföljs.

### Klassificeringsproblem

Vad som skall klassificeras som krigsmateriel bestäms med ledning av materielens beskaffenhet. Förslag har tidigare förekommit om att civil materiel som av en köpande stat lätt

kan omändras för militärt bruk också borde klassificeras som krigsmateriel.

Denna möjlighet övervägdes av 1969 års krigsmaterielexportutredning som drog följande slutsats: "Med denna definition skulle ett stort antal produkter som praktiskt taget uteslutande har civil användning komma att anses som krigsmateriel. En sådan utvidgning av krigsmaterielbegreppet skulle innebära ett stort ingrepp i den civila exporten. Fördelen därmed skulle vara att export av ett fåtal produkter som skulle kunna få militär användning stoppades. Utredningen anser dock att denna effekt inte står i rimlig proportion till de nackdelar som måste bli följden av en sådan omfattande utvidgning av krigsmaterielbegreppet". Regering och riksdag anslöt sig till denna uppfattning (prop. 1971:146, UU 21, rskr. 343).

Det torde inte gå att på ett tillfredsställande sätt förhindra att civila exportprodukter får militär användning. Förhållandet ställs emellanåt i skarp belysning när en civil svensk produkt uppmärksammas i krigssammanhang, såsom när svenska flygplan utnyttjades i Biafra-konflikten och när Iran använder Boghammar-båtar i Persiska viken.

En möjlighet att ingripa i dylika fall gavs tidigare. I kungörelsen 1949:614 angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel infördes 1972 ett tillägg av följande lydelse: "Chefen för handelsdepartementet må i brådskande fall förordna att kungörelsen skall under viss kortare tid tillämpas även ifråga om vara som ej är upptagen i bilagan (krigsmaterielförteckningen) men kan få militär användning". Kungörelsen, inklusive den citerade paragrafen, upphävdes dock när utförsellagen trädde i kraft år 1983.

Många produkter har en utbredd både civil och militär användning och är därigenom inte klassificerade som krigsmateriel. Detta gäller inte minst inom elektroniken. Ett vapensystem kan innehålla civila komponenter och delsystem som var för sig får exporteras fritt. Se exemplet i kap. 5 ovan under rubriken "Eldledningssystem till vissa länder vid Persiska viken".

Som framgått ger riktlinjerna särskilda möjligheter till export av "utpräglat defensiv materiel". Mycket få vapen kan emellertid anses rent defensiva och vapenutvecklingen minskar ytterligare utrymmet för en sådan definition. Fasta mine-ringar eller en i berget fastgjuten luftvärnskanon har inför kommissionen anförts som exempel på materiel enligt definitionen. Generellt måste dock beaktas dels att vapen i regel har alternativa användningsmöjligheter, dels att även en angripare använder "defensiva" vapen mot försvararens motangrepp. Det kan därför ifrågasättas om begreppet "utpräglat defensiv materiel" alls bör ha någon relevans.

### Utlandssamarbetet

Riktlinjerna från 1971 är avsedda att vägleda tillståndsgivningen från fall till fall när det gäller ren export av krigsmateriel. Utlandsrelationerna på detta område har emellertid allt mindre karaktären av rena exportaffärer. Som redovisats i avsnitten 4.4 och 4.5 ovan förekommer såväl upplåtelser och överlåtelser av tillverkningsrättigheter - för vilka tillstånd krävs sedan 1983 - som andra former av utlandssamarbete. Allt vanligare är att det köpande landet kräver att en export förenas med licenstillverkning i någon utsträckning och även motköp på andra områden än krigsmateriel.



Bl.a. för att kunna följa med i vapenutvecklingen har den svenska industrin ett allt starkare behov av projektsamarbete med utländska företag.

Denna utveckling kommer av allt att döma att ytterligare förstärkas. Den skapar bindningar och hänsyn till samarbetsländer och därtill en långsiktighet i dessa bindningar som torde bli allt svårare att förena med de nuvarande riktlinjerna.

## 10.2 Tillämpningen

Både politiker och tjänstemän har inför kommissionen omvittnat att ställningstaganden i vapenexportärenden ofta är mycket svåra. Beslutsunderlaget är mångfacetterat och innehåller element av osäkerhet, inte minst när det gäller att bedöma ett presumtivt mottagarlands yttre och inre stabilitet. I riksdagen, i massmedia och från intresseorganisationers sida har i en rad fall genom åren ifrågasatts om beslutet i vissa ärenden har varit helt förenliga med riktlinjerna. Utsagor från ansvarigt håll om att intentionerna i denna politik fullföljs har ofta uppfattats som hyckleri.

Kommissionen tar i det följande upp några exempel på vapenexportärenden eller på företeelser i vapenexportpolitikens tillämpning där överensstämmelsen med riktlinjerna med fog kan ifrågasättas.

Den senaste tidens uppmärksamhet kring **Indiens** köp av Bofors Haubits 77 har bl.a. aktualiserat frågan om vapenexport till Indien är förenlig med de svenska riktlinjerna. Sådan fullt laglig export har förekommit praktiskt taget under Indiens hela existens som självständig stat.

Till stöd för denna vapenexport talar att Indien är en alliansfri stat med en för ett u-land väl utvecklad demokrati och att möjligheten att köpa krigsmateriel från ett obundet land som Sverige underlättar för Indien att inte dras in i ett för starkt beroende av stormakter. I prop. 1971:146 framhålls "att olika stater i en legitim strävan att bygga upp ett försvar kan vilja köpa krigsmateriel i en neutral och från politiska och militära blockbildningar fristående stat. En sådan försvarsuppbyggnad kan även bidra till att befästa dessa staters nationella oberoende." Denna aspekt framhölls särskilt av riksdagen (UU 1971:21).

Även det förhållandet att Indien är en gammal kund har anförts som skäl till att låta exporten fortsätta.

Även andra aspekter på Indien bör dock värderas utifrån Sveriges gällande krav på en mottagare av krigsmateriel. Landet har upprepade gånger befunnit sig i krig: med Pakistan 1948, med Kina 1962 och med Pakistan 1965 och 1971. I det sistnämnda fallet begick Indien en ren aggressionshandling och kritiserades härför av en majoritet stater i FN:s generalförsamling, däribland Sverige.

Förhållandet mellan Indien och Pakistan har blivit mer avspänt under Rajiv Gandhis tid som premiärminister. Enligt flertalet bedömare tycks inget av länderna ha intresse av att inleda en storkonflikt men fortfarande präglas deras förbindelser av animositet och misstänksamhet. Den gamla tvistefrågan om Kashmir är alltså olöst, den fråga som föranledde 1965 års krig och som ger FN fortsatt anledning att hålla en observatörsstyrka i området. Så sent som hösten 1987 utbröt regelrätta strider mellan indiska och pakistanska förband på Siachen-glaciären i nordöstra Kashmir, varvid ett par hundra

man uppges ha stupat. I början av 1987 förekom även skärmytslingar vid den indisk-kinesiska gränsen men denna tvist bilades genom förhandlingar.

Trots sina uttalade ambitioner i nedrustningssammanhang genomförde Indien 1974 ett kärnladdningsprov och håller idag beslutsamt fast vid kärnvapenoptionen. Pakistan uppfattar landet som en aggressiv motpart och betraktar trots att det har två krig vid sin gräns, Afghanistan- och Iran-Irak-kriget, fortfarande Indien som det överskuggande hotet mot den egna säkerheten.

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.

Det aktuella vapenavtalet med Indien har vidare 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.

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.

Regeringen gav förutom tillstånd till Indien-affären också sitt aktiva bistånd under försäljningsansträngningarna. Så har skett tidigare, bl.a. i de omfattande försöken att sälja flygplanet Viggen på 1970-talet. I den hårda internationella konkurrensen torde regeringens engagemang vara en nödvändig förutsättning för att en större vapenaffär skall lyckas.

En stark bevekelsegrund för regeringens engagemang i Indien-fallet var utan tvivel Bofors kritiska situation och framtidsutsikter om inte Indien-ordern erhöles. Denna situation studerades ingående av en inom regeringen tillsatt arbetsgrupp 1985. I grunden ligger här det svenska dilemmat att en livaktig och konkurrenskraftig försvarsindustri måste bevaras inom landet samtidigt som försvarsmaktens krympande beställningar ger allt mindre underlag härför. Regeringens engagemang för Indien-ordern kan i det ljuset anses naturligt och påkallat. Omsorg om den svenska försvarsindustrins framtida förmåga har emellertid aldrig åberopats öppet som motiv för export.

Riktlinjerna ger inte grund för uppfattningen att vapenexporten skall användas som ett medel att stödja demokratin i andra länder. Motivet har dock funnits med i Indien-fallet. Efter militärdiktaturens fall under det tidiga 1980-talet har Argentina ansetts godtagbart som mottagarland. Regeringen gav tillstånd för export dit av Robot 70 huvudsakligen i en önskan att stödja en bräcklig demokratisk regim.

Vad som ovan har sagts om Indien gäller till stor del också Pakistan. Även Pakistan har under många år mottagit svensk

krigsmateriel. Anmärkningsvärt är att man på svensk sida, såsom framgår av handlingar i utrikesdepartementets arkiv, vid olika tillfällen under den tidigare delen av 1970-talet synes ha tagit "vissa balanshänsyn till Indien" vid bedömningen av export till Pakistan. På liknande sätt resonerade av allt att döma dåvarande handelsministern Staffan Burenstam Linder i samband med försöken att sälja flygplanet Viggen till Indien när han i radion 1978 framhöll: "Dessutom skall man komma ihåg att Pakistan redan har flygplan som är mera avancerade än dem som Indien nu har."

Hänsyn till de militära balansförhållandena mellan främmande stater är inte förenliga med motiven för svensk vapenexport.

Även om olikheterna är uppenbara kan förhållandet mellan Indien och Pakistan i någon mån jämföras med det israelisk-arabiska förhållandet. I båda fallen föreligger en mångårig olöst tvist, Kashmir-frågan respektive Palestina-frågan. I båda fallen har denna tvist utlöst krig och andra stridigheter och medför fortsatt krigsrisk.

Den svenska vapenexportpolitiken gentemot **Mellanöstern** står emellertid i motsats till Indien-Pakistan-politiken. Allt sedan det israelisk-arabiska kriget 1967 har det principiella förbudet mot vapenexport upprätthållits ifråga om Mellanöstern-regionen. Att Egypten för ett antal år sedan slöt fred med Israel i de s.k. Camp David-avtalen har inte löst Egypten ur denna karantän. Den inbegriper också små gulfstater som Bahrein, Förenade Arabemiraten, Oman m.fl. vilka aldrig har deltagit i den israelisk-arabiska konflikten.

Denna svenska hållning hindrade inte att regeringen vid ett tillfälle kring 1980-talets mitt tillät vidareexport av



krigsmateriel (motmedel för stridsflygplan) från Storbritannien till Saudiarabien. I bakgrunden låg ingen svensk omprövning av Saudiarabien som mottagarland. Affären hade gjorts upp med Storbritannien som mottagare och innebar en möjlighet för produkten ifråga att nå hela NATO-marknaden. Det svenska tillståndet för vidareexport av ett mindre parti till Saudiarabien blev en eftergift åt britererna för att inte hela affären skulle gå om intet.

Det överensstämmer inte med riktlinjerna att utan en prövning från fall till fall undandra en hel region från vapenexport, så som sker i fråga om Mellanöstern. I prop. 1971:146 utsägs: "I fråga om andra stater <varmed avses andra än de nordiska och neutrala staterna i Europa> måste från fall till fall bedömas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen har så ringa vikt att export bör tillåtas". Hållningen till Mellanöstern är dessutom ägnad att skapa oklarhet såväl i Sverige som utomlands om de svenska riktlinjernas innebörd. En liten, fredligt sinnad stat som Bahrein har svårt att inse varför den skulle vara svartlistad när en regional stormakt med gränsproblem som Indien inte är det.

Vid flera tillfällen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har, enligt vad kommissionen erfarit vid utfrågningar med politiker och tjänstemän, inom regeringskansliet diskuterats möjligheten att modifiera behandlingen av Mellanöstern och medge export till exempelvis mindre gulfstater. Sådana diskussioner, vilka har förts även efter krigsutbrottet mellan Iran och Irak, har dock inte lett till ändring. Bland skälen för att bibehålla status quo har därvid anförts att det kan bli svårt att för regionens stater motivera varför vissa av dem får köpa svenska vapen men andra inte. Även om ett sådant argument i viss mån kan vara förståeligt från



utrikespolitiska utgångspunkter saknar det stöd i 1971 års riktlinjer.

En annan form av inkonsekvent tillämpning av riktlinjerna förekom uppenbarligen under en period kring 1980-talets början då regeringen syntes ha en praxis att inte godta några nya köparländer. Det är naturligt att särskild försiktighet iakttas innan vapenexport medges till ett nytt land med tanke på de uppföljningsleveranser och andra bindningar som kan bli aktuella för en längre tid. Här handlade det av allt att döma dock inte om någon egentlig prövning av länder. Enligt en intern promemoria i regeringskansliet från februari 1980 innebar praxis ett "avstyrkande av alla ansökningar till 'nya' länder, oavsett vad för slags krigsmateriel det rör sig om etc." Förutom att detta medförde svårigheter för de svenska företagen att planera - till synes "gröna" länder visade sig vara "röda" - skapade det enligt samma promemoria olust bland presumtiva köparländer: "Även köparländer som i och för sig uppfyller villkoren i riktlinjerna men är 'nya' anser sig 'vrångt' behandlade och menar att det inte finns anledning för Sverige att behandla dem som vilka diktaturregimer som helst." Att denna praxis förekom har bekräftats i kommissionens utfrågningar av flera politiker och tjänstemän.

Den kritik som tidvis har riktats mot beviljade svenska vapenaffärer har inte sällan gällt fall där mottagarländerna har haft "inre väpnade oroligheter" och därför enligt kritiker borde ha diskvalificerats som mottagare.

"Inre väpnade oroligheter" tillhör de mera svårbedömda exporthindren i riktlinjerna. Oroligheterna bör ha en viss omfattning för att kunna tillmätas betydelse i beslutsunderlaget men ingen generell måttstock finns och uppgifterna om vad

som försiggår kan variera avsevärt. Bland de affärer som har kritiserats är exporten av Saabs skolflygplan MFI 17 (Saab Supporter) till Pakistan kring 1970-talets mitt. Flygplanet som gick att utrusta för krigsbruk och lämpade sig för gerillabekämpning levererades samtidigt med att ett uppror pågick i den pakistanska provinsen Baluchistan. Pakistan fick även licenstillverkning av planet på basis av komponentleveranser från Sverige. Andra exempel är den export som godkändes 1976 och genomfördes 1979 av fyra kanon- och robotbestyckade patrullfartyg (Spica-båtar) till Malaysia samt den i slutet av 1982 godkända försäljningen av granatgeväret Carl Gustaf till Burma, i båda fallen länder med gerillakrig inom sina gränser.

Att väpnade oroligheter av något slag förekom i de nämnda fallen står utom tvivel. Oklart är i det pakistanska fallet hur mycket denna fråga hade utretts eller Saab-planets möjliga användning beaktats innan exporttillstånd gavs. De baluchistanska oroligheterna mattades enligt rapporter betydligt från slutet av 1974 då flera tusen rebeller kapitulerade. De första obebäpnade Saab-planen levererades dock redan på hösten samma år. Beträffande Burma, som i decennier hade levt med inbördeskrigsliknande förhållanden, nedlade utrikesdepartementet ett omfattande arbete på att samla information innan beslut togs, bl.a. från ambassaden i Kuala Lumpur och de brittiska och amerikanska utrikesdepartementen. Enligt rapporter som kom in hade oroligheterna avtagit under början av 1980-talet. Det har inte framgått huruvida beslutet också påverkades av det faktum att Burmas regering sökte förhindra den omfattande produktion och utsmuggling av narkotika som skyddades med vapenmakt av landets rebeller.

I Malaysias fall ansåg regeringen vid beslutstillfället 1976 att gerillaverksamheten utgjorde ett hinder för export av



annan krigsmateriel än rent defensiv. Spica-båtarna bedömdes inte gå att använda för gerillabekämpning. Senare reviderades uppfattningen om gerillaverksamheten och den kom att anses försumbar.

Intressantare än Spica-båtarna är dock att regeringen vid ungefär samma tid, på våren 1976, gav FFV tillstånd att exportera ett stort parti granatgevärsammunition till Malaysia värt omkring 20 miljoner kronor. Bakgrunden till detta var att regeringen år 1972, såsom ett undantag från begränsningen till rent defensiv materiel, hade tillåtit en export till Malaysia av 30 granatgevär utan ammunition. Dessa var avsedda att komplettera en arsenal på några hundra granatgevär som Malaysia hade övertagit från engelsmännen. Kommissionen har erhållit olika uppgifter i frågan huruvida FFV:s 20-miljonerskontrakt med Malaysia 1976 tog regeringen på sängen eller inte. Enligt handlingar i ärendet gav regeringen på handelsminister Lidboms föredragning sitt tillstånd efter stor tvekan.

Fallen belyser regeringarnas svårigheter att leva upp till de förväntningar riktlinjerna har skapat. Riktlinjerna 1971 presenterades som en grundval för ökad restriktivitet i vapenexporten. De nämnda fallen är exempel på en mindre strikt tillämpning.

Detsamma torde kunna sägas om den export av Bofors fartygskanoner till Indonesien som inleddes sedan handelsminister Burénstam Linder sommaren 1978 hade meddelat regeringens tillstånd. Indonesien hade i december 1975 företagit en militär intervention i grannområdet Östra Timor och vägrat hörsamma FN:s, inklusive Sveriges, uppmaningar om tillbakadragande.



I september 1975, således strax före den indonesiska interventionen, hade handelsminister Lidbom i princip godkänt sådan export trots en reserverad inställning hos utrikesdepartementet. Våren 1976 avstyrkte utrikesdepartementet en export som "orimlig" och krigsmaterielinspektören avrådde Bofors från vidare engagemang. Bofors agerade dock i enlighet med principgodkännandet och hänvisade till "konsekvenser för Bofors som knappast kan överblickas" om man inte fick exportera. När Bofors våren 1978 sökte utförseltillstånd hade företaget trots krigsmaterielinspektören Rosenius avrådan tecknat kontrakt med Indonesien. Enligt Rosenius anteckningar hade Östra Timor-situationen vid denna tid "dock stabiliserats".

Hösten 1978 motiverade handelsminister Cars och utrikesminister Blix vapenexporten med att materielen var defensiv och således enligt riktlinjerna fick exporteras även till länder med "inre väpnade oroligheter". Även om argumenteringen till nöds kan ha haft fog för sig var den långtifrån invändningsfri. Luftvärnskanonernas "utpräglad defensiva karaktär" har på goda grunder ifrågasatts. Deras användbarhet mot frihetsrörelsen på Östra Timor torde dock ha varit liten. Åtminstone formellt kan också ifrågasättas om oroligheterna på Östra Timor var att anse som "inre" vid en tid då Sverige bestämt avvisade Indonesiens anspråk på överhöghet. Visserligen var Timors status oklar i det förvirrade läge som rådde 1975 men Indonesien överskred sin egen gräns med trupp och gav därmed fullgott skäl för Sverige att avstå från varje form av vapenexport. Mot Indonesien som mottagarland har i debatten också anförts landets historia av brott mot de mänskliga rättigheterna.

Väl inledd har vapenexporten till Indonesien varit svår att avbryta. Efter regeringsskiftet 1982 utnämndes Mats Hellström

till utrikeshandelsminister. I opposition hade han motsatt sig exporten till Indonesien. I regeringsställning fullföljde han dock denna export. Detta torde ha bidragit till att sprida misstro mot regeringarnas vapenexportpolitik.

Sverige är inte självförsörjande med försvarsmateriel. För att upprätthålla ett eget starkt försvar måste landet köpa viss utrustning och även få teknisk information utomlands. Detta förutsätter ett utbytesförhållande där även Sverige exporterar och delar med sig av kunnande.

Den mest uppenbara svårigheten när det gäller att tillämpa riktlinjerna på ett konsekvent sätt ligger i Sveriges beroende av sådant utbyte med vissa länder. I många fall har USA på grund av sin teknologiska överlägsenhet varit den viktigaste källan till information och utrustning som Sverige behöver. Detta gäller i stor utsträckning fortfarande även om Sverige försöker finna ytterligare samarbetspartners. Aktuella projekt med Storbritannien är ett exempel på detta.

Sverige kan knappast vägra exportera krigsmateriel till sådana samarbetsländer utan att riskera allvarliga följder för det egna försvarets försörjning. Det torde ligga närmare till hands att tänja på riktlinjerna.

Sålunda hindrade inte USA:s invasion av Grenada hösten 1983 att svenska ansträngningar under aktiv officiell medverkan samtidigt gjordes att sälja FFV:s pansarvärnsvapen AT 4 till USA. Handlingar i ärendet tyder på att beslut om sådan medverkan fattades utan att UD:s politiska avdelning hade hörts.

Falklandskriget 1982 mellan Argentina och Storbritannien medförde risk för en besvärande kollision mellan riktlinjerna och Sveriges löpande utbyte på såväl krigsmaterielområdet som andra områden med en så viktig partner som Storbritannien. I förhoppningen att kriget skulle bli kortvarigt beslöt handelsminister Björn Molin i samråd med krigsmaterielinspektören Algernon se till att inga ansökningar tillsvidare inflöt om utförseltillstånd för Storbritannien. De svenska försvarsindustriföretagen uppmanades underhand att dröja med sådana framställningar.





## 11 MEDVERKAN ELLER VETSKAP HOS REGERING OCH REGERINGSKANSLI

### 11.1 Inledning

Enligt direktiven har kommissionen bl.a. till uppgift att klarlägga "med vilkas medverkan som avsteg från givna regler skett" när det gäller utförsel av krigsmateriel. Kommissionen har bedömt detta vara en av sina huvuduppgifter. Av särskilt intresse är därvid om och i vad mån det inom regeringen eller regeringskansliet förekommit medverkan eller vetskap beträffande sådan utförsel.

I fallredovisningen i kap. 5 och 6 har kommissionen redogjort för sin uppfattning om den eventuella vetskap eller medverkan som i det enskilda fallet funnits inom regeringskansliet. I detta kapitel skall först göras en helhetsbedömning av vad som anförts i nyssnämnda kapitel. Kommissionen kommer härefter att redovisa en del uppgifter och synpunkter som kan vara betydelsefulla när det gäller att bedöma krigsmaterielinspektionens roll i dessa händelser. Omständigheterna kring krigsmaterielinspektören Carl Algernons död kommer också att beröras.

Vid bedömningen av delaktighets- och vetkskapsfrågorna går det inte att helt koncentrera sig på krigsmaterielinspektionen. Andra instansers beröring med krigsmaterielfrågorna är också av intresse i sammanhanget. Avslutningsvis sammanfattar kommissionen sina bedömningar.

Det är angeläget att åter framhålla att kommissionen på intet sätt tar ställning till den straffrättsliga bedömning som aktualiserats beträffande viss utförsel av krigsmateriel. Kommissionens överväganden omfattar alltså inte de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att straffrättsligt ansvar skall föreligga. Kommissionen inser dock att redovisningen kan ha sitt intresse som bakgrundsmaterial för de rättsvårdande myndigheterna.

## **11.2 Indikationer på medverkan eller vetenskap beträffande olaglig vapenexport**

### **Affärer med anknytning till Singapore**

Som tidigare framhållits är bilden av Singapore som en stor marknadsplats betydelsefull när man skall försöka bedöma de indikationer på vidareexport som av och till nått Sverige. Man får emellertid i det sammanhaget inte heller glömma bort Singapores stora satsning på det egna försvaret samt det försvarssamarbete som Singapore deltar i inom ramen för ASEAN. Mot den bakgrunden är det lättare att förstå att man inom regeringskansliet inte reagerade så starkt när upplysningar började nå Sverige om misstänkt vidareexport av krigsmateriel från Singapore.



Som redovisats i kap. 5 under redogörelserna om fartygsluftvärnspjäser via Singapore och begagnade fältluftvärnspjäser till Thailand har man inom regeringskansliet i Sverige i varje fall vid tre tillfällen under 1970-talet (1973, 1977 och 1979) fått upplysningar om att vidareexport från Singapore kunde vara en realitet att räkna med. Efter hand blev misstankarna så starka att man fann att någon åtgärd måste vidtas. Eftersom ingen vid den tiden förutsåg att ett svenskt bolag med Bofors goda namn och rykte kunde vara inblandat i sådan verksamhet, gällde det blott att få de singaporianska myndigheterna att förstå att Sverige inte kunde godta att från Sverige levererad krigsmateriel vidareexporterades. Därför började man från svensk sida i början av 1970-talet att kräva slutanvändarintyg från Singapores regering (Ministry of Defence) vid större krigsmaterielaffärer. Från slutet av samma årtionde blev detta krav i stort sett generellt när det gällde export till Singapore. Vid den tiden torde en sådan åtgärd ha ansetts ganska långtgående.

Från svensk sida gjordes också vissa bedömningar beträffande rimligheten av de köp av krigsmateriel som Singapore gjorde i Sverige. Trots den osäkerhet som alltid vidlåder sådana bedömningar, föreföll de singaporianska köpen inte orimliga i beaktande av Singapores strategiska läge och prioritering av sin försvarsmakt.

När man i efterhand skall bedöma de svenska myndigheternas agerande med anledning av ryktena om vidareexport av luftvärnsmateriel måste man hålla i minnet att Bofors redan 1973 ingått licensavtal med Singapore gällande tillverkning av såväl luftvärnspjäser som luftvärnsammunition. Visserligen ställdes i licensavtalen krav på Bofors godkännande vid export av licenstillverkad materiel men varken krigsmaterielinspektionen eller något annat svenskt statligt organ hade

möjlighet att påverka en sådan exportverksamhet. Endast om licenstillverkningen var förenad med utförsel av komponenter från Sverige gavs en möjlighet att ingripa.

Det förekommer dessutom licenstillverkning av luftvärnspjäser och ammunition på andra håll i världen, varför inte bara Singapore kunde misstänkas när rykten om svenska vapen i icke tillåtna länder emellanåt dök upp. Man bör också notera att upp emot en halv miljon "Bofors-pjäser" tillverkades i USA under andra världskriget och att en hel del sådana pjäser sålts och alltjämt säljs från olika överskottslager.

Robot 70-försäljningen via Singapore till Bahrein och Dubai skiljer sig från de i detta avsnitt hittills diskuterade affärerna på flera sätt. Liksom i de tidigare behandlade fallen har emellertid kommissionen inte funnit något som tyder på att regeringen eller någon regeringsmedlem eller berörda krigsmaterielinspektörer varit delaktiga i eller ägt kunskap om vidareexporten av Robot 70. Inte heller har kommissionen funnit fog för påståendet att det förelegat en tyst överenskommelse mellan Bofors-ledningen och framlidne krigsmaterielinspektören Bengt Rosenius beträffande dessa affärer.

I detta sammanhang är det också av intresse att notera att det från Bofors sida inte gjorts gällande att den tillförordnade krigsmaterielinspektören Jörgen Holgersson skulle ha varit delaktig i den nyss nämnda överenskommelsen. Det var nämligen Holgersson som beredde det utförselärende som avsåg bl.a. robotarna till Bahrein. Det kan vidare erinras om att Bofors inte heller informerade krigsmaterielinspektionen om några åtgärder som var hänförliga till det s.k. Bahrein II-avtalet, en affärshändelse som företer åtskilliga likheter med exporten 1979-1980 till Bahrein och Dubai.



Även olika slag av ammunition har enligt Bofors funnit sin väg via Singapore till bl.a. olika länder vid Persiska viken. Ingenting har framkommit som tyder på att denna export har varit känd inom krigsmaterielinspektionen.

I ett avsnitt i kap. 5 har redovisats en export av 3 500 luftvärnsgranater till Oman. Kommissionens bedömning av regeringskansliets eventuella kännedom om denna utförsel redovisas där. Till den affären återkommer kommissionen dessutom i avsnitt 11.4.

### **Affärer med anknytning till Storbritannien**

När det gäller vapenaffärer via Storbritannien har framför allt FFV kommit i blickpunkten. En viktig omständighet härvidlag har, som framgått av kap. 5, varit de avtal gällande granatgevärssystemet Carl Gustaf som år 1963 ingicks mellan dåvarande Försvarets Fabriksstyrelse och brittiska försvarsministeriet. Av redogörelsen i kap. 5 framgår att kommissionen gör den bedömningen att försvarsminister Sven Andersson informerades om avtalen. Det är emellertid inte belagt och förefaller heller inte särskilt sannolikt att försvarsministern eller någon annan inom regeringskansliet upplystes om avtalsvillkoren i detalj, t.ex. beträffande rätten till vidareexport. Dessa villkor torde inte ha varit anmärkningsvärda vid den tid då avtalen ingicks; Storbritannien var ännu stormakt och en betydande kolonialmakt och länderna som angavs i förteckningen över länder som var tillåtna för vidareexport ingick i den brittiska intressesfären. Vissa länder torde dock knappast ha godtagits som mottagare av svensk krigsmateriel ens med den tidens måttstock. Vad som är mer anmärkningsvärt är emellertid att FFV varje gång ett nytt leveransavtal ingicks med Ministry of Defence ansåg sig kunna



använda samma avtalsvillkor även sedan 1971 års riktlinjer lagts fram av regeringen och godkänts av riksdagen.

Under kommissionens utfrågningar har framkommit att det inom regeringskansliet varit känt att brittena försett sina tidigare besittningar med krigsmateriel men att man inte funnit anledning att undersöka huruvida det därvid var fråga om licenstillverkad materiel, överskottsmateriel från brittiska försvaret eller direkt vidareexporterad materiel. Några fall som kommissionen studerat, närmast försäljningen 1966 av granatgevärsammunition till Australien, Marconi-affären 1975 (se FFV-avsnittet i kap. 5) och godkännandet av utförseln av Philips Elektronikindustriers motmedel till Saudiarabien (se avsnitt 10.2), stärker intrycket av att regeringarna haft kännedom om att Storbritannien reexporterat krigsmateriel.

I flertalet fall rörande misstänkt olaglig vapenexport via Storbritannien, som kommissionen tagit del av, finns det emellertid inget som tyder på att regeringen eller krigsmaterielinspektören insett att materielen var ämnad för ett annat land. Av ansökningshandlingarna för utförseltillstånd har det sålunda inte framgått att materielens slutmottagare var en annan stat än Storbritannien. Regeringen har utgått ifrån att ansökningshandlingarna i tillståndsärenden speglar de verkliga förhållandena. På grund av att Storbritanniens försvarsmakt varit en stor och betydelsefull köpare av svenska varor har också anledning saknats att misstänka vissa enskilda leveranser. Endast i ett fall, nämligen när det gällde fartygspjäsen till Oman år 1982, finns det belägg för att krigsmaterielinspektören haft information som borde ha nått regeringen.

Det finns skäl att i detta sammanhang erinra om att det finns olika tillvägagångssätt i de nu aktuella ärendena. I en del fall är det britterna som gjort upphandlingen i Sverige och som själva med stöd av avtal eller på grund av sina åtaganden till före detta besittningar beslutat om vidareexport. Många av FFV:s affärer förefaller ha varit av denna typ. FFV bör givetvis likväl lastas för att inte krigsmaterielinspektören informerats när det stått klart att britterna avsåg att vidareexportera materielen. Genom sin underlåtelse har FFV vilselett regeringen i berörda tillståndsärenden.

I andra fall har svenska tillverkare haft egna direktkontakter med slutmottagaren och intrycket är att Storbritannien medvetet utnyttjats för att möjliggöra ett genomförande av försäljning av krigsmateriel till icke tillåtna länder. Ett exempel på en sådan affär är Bofors försäljning av lysbomben Super Lepus till Oman och Dubai.

#### **Andra länder som fungerat som mellanhänder**

Ett sådant land är Italien (se avsnittet om luftvärnsammunition till Bahrein). Bofors har i detta fall - på samma sätt som när det gällde Robot 70 till Bahrein och Dubai - påstått att det funnits ett tyst medgivande från krigsmaterielinspektören. Kommissionen har emellertid inte funnit något belägg för detta påstående.

Ett annat exempel utgör Nederländerna, som angavs som mottagare av materielen när FFV på sätt som redovisats i kap. 5 försåg Israel med komponenter och ammunition för dess licens-tillverkning av Carl Gustaf-geväret.

Som framgått av kap. 5 finns det vidare indikationer på att Bofors avsett att utnyttja Jugoslavien vid export av BOFI-pjäser till Libyen. Affären kom dock inte till stånd.

I åtalet rörande Bofors affärer med krut och sprängämnen figurerar företag i olika europeiska länder som mellanhänder. Som kommissionen framhållit i kap. 6 har det emellertid inte funnits något belägg för att krigsmaterielinspektionen skulle ha medverkat i eller haft vetskap om olagliga krut- och sprängämnesaffärer. Möjligen kan man anse att krigsmaterielinspektören inte visade tillräckligt stort intresse för dessa affärer. Huruvida en något mer intensiv tillsyn hade lett till att affärerna upptäckts och stoppats är emellertid tveksamt. Kritik kan enligt kommissionens uppfattning däremot riktas mot Nobelkruts agerande gentemot krigsmaterielinspektionen i olika hänseenden.

### **11.3 Krigsmaterielinspektörerna och förhållandena på krigsmaterielinspektionen**

Huvudansvaret inom regeringskansliet för tillsynen av tillverkningen och försäljningen av krigsmateriel vilar på krigsmaterielinspektionen. I ljuset av vad som idag är känt uppstår frågan varför krigsmaterielinspektörerna inte i större utsträckning följt upp de upplysningar som var tillgängliga och de rykten som cirkulerade. Kommissionen anser det angeläget att försöka utröna de omständigheter som kan ha medverkat till krigsmaterielinspektörernas ofta bristande aktivitet.



Under den aktuella tiden, 1970-1987, har generalen Lage Thunberg, generalmajoren Bengt Rosenius, dåvarande generalmajoren Sven Olof Olin och konteramiralen Carl Algernon varit ordinarie krigsmaterielinspektörer. Vid sidan av dessa har olika tjänstemän vid handelsdepartementet/utrikesdepartementets handelsavdelning vikarierat som inspektörer, framför allt har det gällt förutvarande expeditions- och rättschefen Jörgen Holgersson. Fr.o.m. oktober 1987 är ambassadören Sven Hirdman ordinarie innehavare av tjänsten.

Fram till dess Hirdman utsågs har samtliga ordinarie krigsmaterielinspektörer varit höga officerare. Detta motiverades främst av önskemålet att inspektören skulle besitta vapentekniska kunskaper. Det förhållandet att krigsmaterielinspektörerna har varit officerare måste givetvis ha präglat krigsmaterielinspektionens grundinställning till försvaret och till försvarsindustrin. Det finns uttalanden från Thunberg, Rosenius och Olin av innebörd att de närmast uppfattat det som sin uppgift att inom lagens ramar stödja industrins exportansträngningar.

Det förhållandet att krigsmaterielinspektörerna varit officerare talar vidare för att de vanligen inte haft några mera ingående kunskaper och erfarenheter om affärsförhållanden (Olin torde med sina erfarenheter från försvarets materielverk härvidlag utgöra ett undantag). Det finns anledning att misstänka att krigsmaterielinspektörerna och industriföreträdarna därför inte alltid talade samma språk. En upplysning rörande speciella affärsförhållanden kanske inte alltid uppfattades på ett riktigt sätt av krigsmaterielinspektören. Och även yttranden från krigsmaterielinspektören till industrin kan ha misstolkats eller missförståtts.

Gemensamt för krigsmaterielinspektörerna före Hirdman är också att de inte haft djupare erfarenhet av svensk utrikespolitik och dess tillämpning.

Den omständighet som mer än andra torde haft betydelse i nu diskuterat sammanhang är emellertid den sedan 1970-talets mitt starkt ökande arbetsbördan hos krigsmaterielinspektionen i förening med de bristfälliga resurserna. Av uppgifter i ambassadören Torsten Örns betänkande om krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation framgår att antalet tillståndsärenden enligt tillverkningslagen visserligen har varit tämligen konstant den senaste tioårsperioden, men att tillståndsärendena enligt utförsellagen kontinuerligt har ökat under perioden. Örn beräknar att tre fjärdedelar av krigsmaterielinspektionens arbetstid ägnas åt beredning av utförselärendena.

Arbetsbördan har också vuxit genom nya arbetsuppgifter. Exempel härpå är de successivt ökade kraven på slutanvändarintyg och införandet av tillståndsprövning även för licensgivning utomlands. Krigsmaterielinspektörerna har vidare tagits i anspråk för uppgifter av mer speciellt slag, t.ex. i samband med Telub-affären och den s.k. container-affären. I utredningen av sistnämnda affär, som rörde försök hösten 1983 att smuggla avancerad amerikansk datorutrustning till Sovjetunionen, hade Algernon en viktig och tidskrävande uppgift.

Under 1970-talet ökade den svenska försvarsindustrin sina exportansträngningar. Detta medförde att nya och tämligen omfattande rutiner för marknadsgenomgångar infördes hos krigsmaterielinspektionen. Även företagen började ställa allt högre krav på krigsmaterielinspektören.



Krigsmaterielinspektionen tillfördes det oaktat inte nya resurser i förhållande till den ökande arbetsbördan. Fram till slutet av 1970-talet bestod inspektionen av krigsmaterielinspektören och en assistent. Sedan utökades personalen med en högre tjänsteman. Vid 1980-talets mitt fick inspektionen ytterligare en handläggare och två assistenter. Som tidigare angivits har inspektionen till följd av förslag i Örns utredning därutöver nu tillförts två kvalificerade handläggare.

Bristande resurser har medfört att det varit svårt att hinna göra översikter o.d. beträffande givna tillstånd m.m. Först på den senaste tiden har uppgifter börjat datorbehandlas. Krigsmaterielinspektörerna har tvingats att i hög grad lita på de uppgifter som företagen lämnat; med få undantag utfördes inte några egna kontroller och analyser. Det gjordes dock en del årliga inspektionsresor till tillverkarna.

Det är sålunda kommissionens uppfattning att bristande resurser gjort det omöjligt för krigsmaterielinspektionen att i varje fall under 1980-talet utföra alla de uppgifter som egentligen ålåg den. Krigsmaterielinspektörerna under denna tid hade alltså en pressad arbetssituation, inte minst Algeron.

Arbetet vid krigsmaterielinspektionen torde ha påverkats även av de täta skiftena de senaste tio åren på posten som krigsmaterielinspektör. En omständighet som särskilt bör ha försvårat arbetet vid skiftena är den bristfälliga dokumentationen från beredningen av utförelseärendena. Exempelvis saknas föredragningspromemorior från föredragningarna för handelsministern före 1983.



En annan faktor som så här i efterhand är svår att bedöma är den kollegialitet och vänskap som kan ha rått mellan krigsmaterielinspektörerna och företrädare för försvarsindustrin. De senare har som bekant inte sällan tidigare haft befattningar inom försvaret.

Framför allt Algernon har utsatts för misstankar om att vänskapsförhållanden kan ha påverkat handläggningen av ärendena vid inspektionen. Bakgrunden är att Bofors-direktörerna Ardbo och Ekblom liksom Algernon varit sjöofficerare samtidigt och att ålderskillnaden inte var stor. Enligt vad som upplysts för kommissionen har det emellertid inte förekommit något närmare umgänge mellan Algernon och Bofors-direktörerna än det som följer av deras yrkesuppgifter.

Samtliga krigsmaterielinspektörer bör ha varit väl medvetna om betydelsen av integritet och av att inte försätta sig i jävsliknande situationer. Kommissionen har inte funnit något som tyder på att något otillbörligt förekommit i nu berört hänseende.

#### 11.4 Algernons död

1. Vid granskningen av svensk vapenexport kan kommissionen inte undgå att kommentera omständigheterna kring Carl Algernons död.

Algernon, som blev 61 år, avled på T-Centralen efter ett fall framför ett tunnelbanetåg torsdagen den 15 januari 1987 kl 17.54. Med anledning av dödsfallet gjordes en polisutredning ledd av chefsåklagaren Torsten Wolff. Utredningen avslutades

med att Wolff konstaterade att misstanke om brott ej förelåg. Vid en presskonferens i samband därmed uppgav Wolff att han ansåg att Algernon hade begått självmord.

Polisen höll förhör med en mängd personer som befann sig på T-Centralen när Algernon förolyckades. Det övervägande antalet vittnen uppgav att Algernon tog sats och steg eller hoppade ut framför tunnelbanetåget. Några vittnen förklarade emellertid att Algernon blev knuffad. Av olika skäl fann utredningsmännen dock att tilltro inte kunde fästas vid dessa senare vittnesuppgifter.

Den läkare vid statens rättsläkarstation som efter en rättsmedicinsk obduktion utfärdade dödsbeviset har till utredningsmännen uppgivit att han inte hittat något övertygande som säger att Algernon svimmat före olyckan. Han har vidare uppgivit att han inte tror att Algernon segnat ner och att det inte kan uteslutas att han hoppat eller knuffats.

Algernon var på grund av influensa inte i tjänst den 7-9 januari. Han lär ha haft feber även veckan därefter.

2. Frågan inställer sig om det funnits något samband mellan Algernons död och händelser under hans tid som krigsmaterielinspektör. För att bedöma detta och för att få en bild av Algernons situation bör man ta del av de anteckningar som återfanns på olycksplatsen i hans portfölj och som han uppenbarligen gjort under sina sista arbetsdagar. Polisen synes inte ha gjort någon närmare undersökning av dessa handlingar i samband med utredningen om Algernons död. I Boforsutredningen har de dock tillmätts större betydelse. Under lång tid hemlighölls anteckningarna av bl.a. utredningsskäl. Sedan massmedia fått kännedom om deras existens offentliggjorde förundersökningsledaren, överåklagare Folke Ljungwall, innehållet

i anteckningarna med vissa smärre undantag. Sedermera har de redovisats i massmedia i sin helhet. De har därför intagits i rapporten i bilaga 5.

Kommissionen, som gjort en del egna undersökningar med anledning av uppgifterna i anteckningarna, bedömer att dessa sannolikt har tillkommit vid två olika tillfällen, strax före och strax efter den 13 januari 1987. För att bättre förstå innehållet bör man vidare känna till följande.

Lördagen den 10 januari 1987 hade Algernon och dåvarande expedition- och rättschefen vid handelsavdelningen Jörgen Holgersson ett sex timmar långt möte med Nobel Industriers koncernchef Anders G. Carlberg och dess chefsjurist Lars Göthlin. Sammanträffandet hade initierats av Nobel-ledningen i syfte att diskutera det läge som uppstått i och med att Bofors interna revisorer påvisat att bolaget varit inblandat i olaglig vapenexport. Under sammanträffandet nämnde Göthlin att Ardbo och Ekblom påstått att Algernon skulle ha godkänt en vidareförsäljning av 40 mm luftvärnsammunition till Oman via Singapore. Algernon förnekade detta och frågan diskuterades inte vidare vid mötet.

Måndagen den 12 januari uppsökte Algernon Holgersson och bad om ett sammanträffande i ett angeläget ärende. Eftersom Holgersson var upptagen den dagen beslöt de att träffas följande dag.

Vid samtalet den 13 januari berättade Algernon för Holgersson att han år 1982 fick kännedom om att en 40 mm luftvärnskanon skulle levereras från Bofors till Oman via det brittiska varvet Brooke Marine och att han trots detta inte ingripit eller informerat handelsministern. Han sade sig ha dåligt samvete



för detta och ville diskutera den situation som uppstått. Han förnekade kännedom om andra olagliga vapenaffärer. Han berättade också att han trodde att han kommit på vilken affär som Göthlin syftade på när han talade om ammunition till Oman men påstod sig ha papper på att han sagt att en sådan affär inte kunde tillåtas. (En närmare redogörelse för dessa båda Oman-affärer finns i kap. 5).

Holgersson och Algernon var på det klara med att den uppkomna situationen var allvarlig och att departementsledningen och förundersökningsledaren måste underrättas. De beslöt att fortsätta samtalet och ta kontakt med departementsledningen. De gjorde ett försök att få träffa utrikeshandelsministern följande dag men då hon hade förhinder kom de överens om att ta upp ärendet med henne vid ett internat i Vålådalen som handelsavdelningen anordnat för sin chefspersonal under det instundande veckoslutet.

Den första omgången anteckningar inleds med följande: "Ge information för råd och synp. Intrycken från i lördags. MA 'linje' att lägga skuld på mynd. kopplat till Oman". Därefter följer en redogörelse för affären med luftvärnskanonen till varvet Brooke Marine i Storbritannien. Det är alltså kanon-affären, inte ammunitionsaффären, som anteckningarna handlar om. Algernon menar, som framgått av redogörelsen i kap. 5, att utförsel kunde ske till briter i detta speciella fall. Han vill också jämföra detta ärende med en del senare fullt lagliga utförselärenden hos krigsmaterielinspektionen, bl.a. avseende export till Bangladesh (se kap. 5) samt utförselbeslutet rörande motmedelssystemet för stridsflygplan (se avsnitt 10.2). Han fortsätter: "Detta är bakgrund och läget. Martin A har uppenbarligen försökt utnyttja detta för att visa att mynd. i tidigare affärer varit med på spelet.

Affärerna ifråga rör 100 tals robotar och 24 kanoner... Här har Bofors sagt vart kanonen skulle gå och alla omständigh."

Härefter anger Algernon att han funderat vidare på de åtgärder som diskuterats och att han har en "idéskiss". Den innebär dels att Algernon skulle anställas av Nobel Industrier för internkontroll och kontakter med krigsmaterielinspektionen, dels att bl.a. frågor rörande försvarssamarbete "drar KM frågorna till Fö". Algernon antyder således att krigsmaterielfrågorna eventuellt borde handläggas av försvarsdepartementet i stället för av UD:s handelsavdelning.

Den andra omgången anteckningar kan ha varit avsedd för den fortsatta diskussionen i Vålådalen. Kommissionen har kommit till att med "Du" i de fortsatta noteringarna avses Holgersson.

Anteckningarna inleds med rubriken "Råd och information privat" och fortsätter med följande: "Ardbos linje lägga skuld på myndigheterna. Lars Göthlins antydningar om Oman", vilka ju avsåg ammunitionsaffären. Sedan återkommer Algernon till kanonaffären. Härefter följer en anteckning om "Palmes attityd", som kommissionen inte kunnat tolka (jfr dock avsnitt 11.5 nedan). Avsnittet avslutas med "Nu utnyttjas detta 100 % av Martin A".

Algernon fortsätter: "Nu till agerandet. Jag vill inte att detta skall förstärka trovärdigheten i M:s valda linje. Jag vill fullfölja mina insatser att få ordning på Bofors".

I ett nytt avsnitt som han rubricerar "Min personliga situation" nämner han att i jämförelse med vissa klassificeringsärenden som avgjorts under 1970-talet och "den mig påtvingade" bedömningen i motmedelsärendet "känns det än värre 1



kanon på ett be (dvs. bevaknings) fartyg till det minst utsatta landet". Han fortsätter: "Hur skall jag göra. Gå till Age. Chansa på att Ages bevis i robotaffären och Thailand och att undersökn begränsas till detta. Dras KMI in i undersökningen gynnas SFSF ondaste avsikter. Under sex år i ett svårt jobb där man hela tiden trycks mellan industrin - reg. - medier har inget annat hänt. Det är en engångshändelse".

Den följande noteringen om att "Du talade om en officers heder" syftar enligt Holgersson på ett yttrande som Holgersson fällt om Ardbos och Ekbloms officersheder. Algernon har avslutningsvis några funderingar om bl.a. de ekonomiska konsekvenser som det inträffade kunde få för honom själv.

3. Den 15 januari hade Carlberg och Göthlin på huvudkontoret i Stockholm en genomgång med Martin Ardbo om bl.a. ammunitionsleveransen till Oman. Ardbo vitsordade vissa faktiska omständigheter men kände inte till detaljerna utan hänvisade till Hans Ekblom. Carlberg ringde då till Ekblom, som befann sig i Italien. Denne vidhöll med bestämdhet att Algernon godkänt eller i varje fall känt till affären. Carlberg fann det angeläget att låta Algernon yttra sig om dessa uppgifter och ringde till denne och bad om ett sammanträffande omedelbart. Klockan var då omkring 16.45. Ungefär kl 17 infann sig Carlberg hos Algernon.

Carlberg har berättat följande om mötet med Algernon. Han redogjorde för Ardbos och Ekbloms uppgifter. Algernon bestred alltjämt all delaktighet i affären och uppgav att han hösten 1985 förklarat för Ekblom att ammunitionsförsäljning till Oman var omöjlig. Algernon tog ur ett skåp fram en handling som han inte lät Carlberg ta del av men som han åberopade till stöd för detta. Med ett konstaterande att ord stod mot



ord lämnade Carlberg Algernon efter ca en kvart och återvände till sitt kontor.

Strax efter halv sex lämnade Algernon arbetsplatsen och gick till T-Centralen. Enligt en vittnesuppgift lät han ett tunnelbanetåg mot Mörby, som han rimligen borde ha tagit, passera. Han förolyckades framför närmast följande tåg med destination Ropsten.

4. Sedan misstanken om brott avskrivits genom polisutredningen, återstår som alternativa dödsorsaker olyckshändelse eller självmord. Mot självmordshypotesen talar utsagor inför kommissionen från ett flertal personer som haft att göra med Algernon i tjänsten. De har alla haft svårt att tänka sig att en person som Algernon skulle kunna ta sitt liv. Han beskrivs som en lugn, stabil, hederlig, faderlig och ansvarskännande man. Hans familj framhåller att självmord stred mot hans etiska grunduppfattning. Mot självmord talar också det förhållandet att ingen av medarbetarna på krigsmaterielinspektionen gjorde några anmärkningvärda iakttagelser den 15 januari ifråga om hans uppträdande. De ovan refererade anteckningarna är heller inte anteckningar av en man som avser att ta sitt liv även om de vittnar om att han kände sig pressad. Algernon hade dessutom inte vidtagit några ekonomiska eller andra dispositioner som skulle kunna tyda på en självmordsavsikt. Han hade avtalat med en son att på kvällen hjälpa denne med arbeten i hemmet och med Jörgen Holgersson att under veckoslutet i Vålådalen gå igenom sin situation.

För ett självmord talar, å andra sidan, flera av vittnesmålen från T-Centralen vid polisförhören efter hans död, liksom det förhållandet att han förolyckades kort efter det samtal med Anders Carlberg där han på nytt konfronterades med beskyllningen att han godkänt en olaglig export av ammunition till Oman via Singapore.

Emellertid kan en olyckshändelse inte uteslutas och kommissionen anser sig inte kunna ta entydig ställning till någon av de framlagda hypoteserna.

#### **11.5        Andra instansers beröring med krigsmateriel frågorna**

1. Utförselärenden, med undantag för småärenden, avgörs vid regeringssammanträden. Liksom i flertalet övriga regeringsärenden träffas avgörandena i realiteten dock i regel av det ansvariga statsrådet, i detta fall utrikeshandelsministern. De övriga statsråden blir knappast informerade om ärendena; eftersom det gäller regeringsbeslut vilar emellertid ansvaret på hela regeringen.

Principiellt viktiga ärenden och utförselärenden rörande nya länder brukar dock behandlas vid allmän beredning. Riktigt stora affärer, såsom försöken att sälja Viggen-plan till NATO-länder, Bofors Indien-order och ubåtsordern till Australien, har likaså diskuterats av regeringen i dess helhet. Uppmärksamheten torde i sådana fall inte bero endast på utrikespolitiska och handelspolitiska faktorer utan betingas även av sysselsättningshänsyn. Speciella händelser av typen Telub-affären och containeraffären väckte givetvis också uppmärksamhet i regeringen. Dessutom brukar principiella frågor i samband med lagstiftningsåtgärder diskuteras i en vidare krets.

Utförselärenden som bedöms principiellt betydelsefulla diskuteras, som framgått av avsnitt 3.2, i utrikesnämnden. I vissa ärenden av denna dignitet förekommer också direkta kontakter

mellan regeringen och partiledningarna. Ett syfte med dessa åtgärder är att försöka nå bred politisk enighet i frågor som har nära anknytning till vår utrikespolitik.

2. Krigsmaterielinspektionen ingår, som tidigare redovisats, i utrikesdepartementets handelsavdelning. Inspektionen är på sitt sätt ett främmande element i handelsavdelningen. Medan en av handelsavdelningens huvuduppgifter är att verka för ökad utrikeshandel, gäller i princip det motsatta förhållandet i fråga om krigsmateriel; på det området råder principiellt exportförbud. Inom handelsavdelningen är strävan således att med olika medel främja den svenska industrins exportansträngningar. Motsvarande åtgärder på krigsmaterielområdet begränsas av utförsellagen och riktlinjerna för vapenexport.

Stora exportorder är emellertid betydelsefulla för Sverige på många sätt. Detta gäller även affärer med krigsmateriel. Dels har sådan export positiva effekter för vår säkerhetspolitik och för vårt försvars tekniska nivå. Dels kan exporten vara av värde för vår industripolitik och sysselsättningen i näringslivet. Dessutom ger exporten intäkter till försvarsindustrin, vartill kommer att de stora exportorderna ofta får positiva effekter för annan svensk industri.

Effekter av det nu antydda slaget gör det naturligt att handelsavdelningen rent allmänt ser positivt på svensk krigsmaterielexport. Det medför också att man på olika sätt försöker bidra till att tillämpningen av bestämmelserna för sådan export inte onödigtvis skadar våra kommersiella och övriga förbindelser med andra länder.



Inom utrikesdepartementet, som genom den politiska avdelningen ansvarar för bedömningen i ländervälsfrågorna, har man enligt kommissionens uppfattning generellt en mer restriktiv syn på krigsmaterielexporten än den som vanligen råder inom handelsavdelningen. Ett exempel på utrikesdepartementets försiktiga hållning i vapenexportfrågor är inställningen att de svenska beskickningarna i allmänhet inte bör ta befattning med sådana frågor, såvida utrikesdepartementet inte i det enskilda fallet givit andra direktiv.

Inom försvarsdepartementet är naturligt nog inställningen till svensk vapenexport vanligen mycket positiv. Man är medveten om exportens betydelse när det gäller att bibehålla utvecklings- och produktionskapaciteten inom den svenska försvarsindustrin och att öka möjligheterna för det svenska försvaret att få materiel av hög kvalitet till rimliga kostnader. Det är inte ovanligt att försvarsdepartementet, i varje fall vid större affärer, försöker bidra på olika sätt till försäljningsansträngningarna. Under 1980-talet har vidare avtal med andra länder rörande försvarsmaterielsamarbete haft hög prioritet i försvarsdepartementet.

Inom försvarsmakten och försvarets materielverk är grundinställningen till vapenexporten också positiv. Ett uttryck för detta är att försvaret i mån av möjlighet och då så bedöms lämpligt ordnar förevisningar för försvarsindustrins utländska kunder. Vidare förekommer att försvarets materielverk vid upphandling för det svenska försvaret åberopar tillverkarens exportmöjligheter och åtar sig att medverka i exportansträngningarna.

Även inom industridepartementet torde grundinställningen till vapenexporten vara positiv. Till departementets ansvarsområde

hör FFV, Karlskronavarvet och Kockums. De båda senare är statliga bolag. Industridepartementet är representerat i deras styrelser och kan som aktieägare "bestämma" vid bolagsstämman. De löpande kommersiella aktiviteterna brukar departementet inte följa upp. FFV däremot är ett affärsverk och därmed en statlig myndighet med ett annat regelsystem än bolagens. I FFV ingår dock vissa statliga bolag. Även FFV har en styrelse som svarar för den kommersiella verksamheten. Departementet följer därför normalt inte heller upp FFV:s löpande kommersiella verksamhet. Dock förekommer, såsom bl.a. förutsätts i prop. 1986/87:99, informella kontakter med statsrådet och andra företrädare för departementet.

3. Med anledning av massmediadebatten anser kommissionen att det finns anledning att slutligen beröra frågan om Olof Palmes syn på och agerande i krigsmaterielfrågor. Framställningen bygger på uppgifter från personer som arbetade i Palmes närhet.

Palme såg inte någon motsättning mellan, å ena sidan, svensk krigsmaterielexport och, å andra sidan, det svenska engagemang i nedrustningsfrågor och i fredsarbetet. Den svenska krigsmaterieexporten saknade också betydelse vid Palmes försök att medla i kriget mellan Iran och Irak. Frågan togs överhuvudtaget aldrig upp; han agerade ju därvid inte som statsminister eller som partiledare utan som Förenta Nationernas utsände.

Palme värjde sig mot att bli betraktad som vapenhandlare. Han ställde sig i regel avvisande till att krigsmaterielfrågor skulle behandlas i samband med officiella utländska besök o.d. Enligt uppgift gav han sitt aktiva stöd till svenska försäljningsansträngningar rörande krigsmateriel endast i två



fall, nämligen när det gällde försöken att sälja Viggen till NATO-länder och beträffande Bofors stora Indien-order. Av många skäl kände Palme sympati för Indien och ville därför stödja exportansträngningarna genom sin auktoritet som statsminister. Av uttalanden från flera håll framgår att Palmes stöd var betydelsefullt för utgången av Indien-affären.

Under 1980-talet tog Palme två gånger emot delegationer från Bofors. Den 13 oktober 1982 besökte Claes-Ulrik Winberg och Martin Ardbo honom och berättade om Bofors problem och risken för permitteringar. Därvid diskuterades möjligheterna att regeringen skulle stödja Bofors ansträngningar att sälja Fälthaubits 77 till Indien och Robot 70 till Pakistan.

Det har uppmärksamats att Palme vid detta tillfälle, i samband med att länderna i Mellanöstern nämndes, påstås ha fällt ett yttrande av typen "Jag trodde ni redan var där". Hans medarbetare har förklarat att yttrandet, om det fällts, bottnade i att Palme vid den tiden inte kände till att export av svensk krigsmateriel inte tilläts till någon del av området. Det kan enligt medarbetarna inte tolkas på det sättet att Palme ansåg att export borde tillåtas i viss utsträckning.

Det andra mötet ägde rum den 9 december 1983. Vid detta framförde Winberg ett önskemål om klarare exportregler och Ardbo tog upp exportmöjligheterna till olika länder, bl.a. Saudiarabien, Bahrein, Indonesien och Argentina. Palme, som alltid var noga med att följa gängse beredningsformer, sade enligt en närvarande medarbetare, dåvarande statssekreteraren Ulf Larsson, ingenting som kunde uppfattas som någon utfästelse.



## 11.6 Några avslutande synpunkter

De påståenden som olika industriföreträdare gjort om statsmakternas medverkan eller vetskap beträffande olaglig vapenexport kan sägas vara av två slag. Dels förekommer tämligen svepande beskyllningar om att det inom regeringen och regeringskansliet måste ha varit känt att vissa länder vidareexporterar krigsmateriel. Till stöd för detta påstående finns ett antal omnämnda händelser och anteckningar som återfunnits i olika arkiv. Dels förekommer mer konkreta påståenden rörande särskilda affärshändelser. Bofors-företrädare har framfört påståenden av det senare slaget och därvid främst utpekat krigsmaterielinspektörerna Bengt Rosenius och Carl Algernon men även Olof Palme. Påståendena är anmärkningsvärda så till vida att samtliga utpekade personer är avlidna. Kommissionen kan inte undgå att förundra sig över att just Rosenius och Algernon och inte någon av de krigsmaterielinspektörer som alltjämt är i livet - såsom Thunberg, Olin och Holgersson - haft denna besvärande vetskap. Det ligger nära till hands att misstänka att det inte är en tillfällighet att det är avlidna personer som utpekas. Den omständigheten att dessa inte kan försvara sig inger stark olust.

När det så gäller de mera svepande påståendena om medverkan eller vetskap vill kommissionen först framhålla att den i mångt och mycket positiva inställningen till försvarsmaterielexport som förekommer inom olika instanser kan ha gett industrin föreställningen att den haft vida ramar att arbeta inom. Detta har helt naturligt skapat ett intryck av att ett samförstånd förelegat mellan industrin och regeringskansliet. Regeringarna synes vidare inte närmare ha bekymrat sig om vad som hänt med materiel som exporterats till Storbritannien (jfr avsnitt 11.2 ovan).

Man kan i detta sammanhang inte undgå att uppmärksamma försvarsindustrins marknadsföring. Å ena sidan torde förhållandena på den internationella vapenmarknaden inte ha varit okänd för berörda tjänstemän inom regeringskansliet (jfr kap. 7). Likaså har i varje fall krigsmaterielinspektörerna känt till att den svenska försvarsindustrin har haft platsrepresentanter och agenter som opererat även i länder som inte var tillåtna för svensk krigsmaterielexport; sedan åtskilliga år har berörda företag haft regelbundna marknadsgenomgångar hos krigsmaterielinspektionen. När det gäller marknadsföring har det inte funnits några förbud.

Å andra sidan finns det, enligt vad kommissionen funnit, belegg för att information har undanhållits krigsmaterielinspektörerna. Det har sålunda förekommit att industrins företrädare inte redogjort för hur långtgående marknadsföringsåtgärder som vidtagits. Industriföreträdare har inför kommissionen vitsordat att man träffat avtal om försäljning av krigsmateriel med länder som inte varit tillåtna för vapenexport utan att krigsmaterielinspektionen förvarnats om detta. Förfaringssättet har enligt uppgift tillgripits för att sätta större press på regeringen vid prövningen av utförselärenden och därmed ställa regeringen inför ett "fait accompli".

Försvarsindustrins företrädare har givetvis väl känt till den lagstiftning som gäller beträffande krigsmaterielexport. Oavsett vad som kan ha diskuterats mellan industriföreträdarna och de olika krigsmaterielinspektörerna måste det ha stått klart för industriföreträdarna att det avgörande varit vad som angetts i ansökan om utförseltillstånd. Det är ju denna handling som legat till grund för utförseltillståndet. Självfallet måste de ha insett det oriktiga i att begära tillstånd på uppgifter som inte överensstämde med verkligheten eller



att i tillståndsbegäran utelämna viktiga uppgifter. Även om man förutsatt ett outtalat medgivande från krigsmaterielinspektören eller från andra inom regeringskansliet, måste ett sådant handlingssätt från industrins sida i princip ändå anses oförsvarligt.

Finns det då något som tyder på att någon regering eller enskild regeringsledamot eller någon tjänsteman inom regeringskansliet, i första hand någon krigsmaterielinspektör, har medverkat i eller haft vetskap om olagliga affärer med krigsmateriel?

Kommissionen har inte funnit belägg för att det inom regeringen eller regeringskansliet, utom i fallet med fartygskanonerna till Oman, förekommit någon sådan medverkan eller vetskap under den tid som utredningsuppdraget omfattat. Flera hörda handelsministrar har förklarat att det inte kan finnas någon rimlig anledning för en politiker att äventyra sin karriär och ställning för något sådant. Yttrandet förefaller välgrundat. Inte heller för tjänstemännen inom regeringskansliet kan det ha funnits något rimligt motiv för att medverka i olagligheter.

Det finns också skäl att erinra om att det företagits åtgärder från statsmakternas sida som ger vid handen att man inom regeringskansliet tagit på allvar de rykten om vidareexport som cirkulerade, även om man inte varit medveten om enskilda olagligheter. Sålunda infördes ett successivt utvidgat krav på slutanvändarintyg, först använt vid export till Singapore. Vidare underkastades licensgivningen tillståndstvång. Dessutom vidtogs speciella kontrollåtgärder i vissa fall, såsom de gjorda bedömningarna av rimligheten i Singapores krigsmaterielköp, Holgerssons begäran om köpeavtalet i Robot 70-affären med Singapore och Algernons inspektion hos Bofors vintern 1981.



Följande är vidare värt att notera. Det är den mottagande staten som utfärdar slutanvändarintyg och intyget inges av tillverkaren i samband med att utförseltillstånd ges. Kommissionen frågar sig om regeringarna och krigsmaterielinspektörerna anständigtvis kunnat kräva någon ytterligare garanti mot vidareexport. Bofors, som ingen vid den tiden misstänkte för oegentligheter, skulle knappast ha medgivit att ansökan var en "bluff", dvs. inte överensstämde med de verkliga förhållandena. Att ifrågasätta uppgifter som skriftligen intygats av en främmande stat förutsätter att man har klara fakta att stödja sig på.

Kommissionen anser, som framgått av kap. 5 och 6, att viss kritik emellertid bör riktas mot krigsmaterielinspektörerna för deras bristande misstänksamhet eller bristande vaksamhet. Hade de varit mer ifrågasättande hade kanske några olagliga affärer kunnat förhindras. Möjligen har de också uttryckt sig oklart när de diskuterat exportmöjligheter med industriföreträdarna. Inspektionens kontakter med industriföreträdarna har dock, som tidigare framhållits, byggt på öppenhet och förtroende. I ljuset av vad som hänt kan kommissionen inte undgå att samtidigt dra slutsatsen att vissa industriföreträdare klart missbrukat det förtroende som visats dem.

Ehuru huvudansvaret för den bristande misstänksamheten och vaksamheten åvilar krigsmaterielinspektörerna, gäller den här framförda kritiken också andra delar av regeringskansliet. Kommissionen anser sålunda att handels-, utrikes-, försvars- och industridepartementen borde haft anledning att visa större intresse för utförselärendena. Krigsmaterielinspektionen har lämnats med otillräckliga resurser och hade allmänt behövt ett starkare stöd. Departementen borde i högre grad än som skedde ha utnyttjat sina informationskanaler för att förse krigsmaterielinspektionen med behövliga upplysningar.

Först under senare tid har det etablerats ett mer organiserat samarbete mellan krigsmaterielinspektionen och chefstjänstemän i berörda departement, till gagn för tillsynsverksamheten.

12 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV MOTIVEN BAKOM DEN  
OLAGLIGA UTFÖRSELN

Kommissionen har i de närmast föregående kapitlen (kap. 9-11) granskat delar av den miljö i vilken den olagliga utförelsen av krigsmateriel har ägt rum. I detta kapitel ger kommissionen sin sammanfattande bedömning av motiven bakom företagets handlande. Frågan är alltså: Hur kunde detta hända?

Försvarsindustrin har, som framgått av bl.a. kap. 9, allmänt sett haft påtagliga problem alltsedan mitten av 1970-talet. De begränsade ekonomiska resurser för materielanskaffning som det svenska försvaret kunnat avdela har sålunda fått följdverkningar för försvarsindustrin, eftersom försvaret är försvarsindustrins viktigaste kund. Bl.a. har beställningarna kommit ojämnt och serierna ofta varit korta.

För försvarsindustrin har det därför varit nödvändigt med export vid sidan av leveranserna till svenska försvaret. Exportandelen har i vissa företag uppgått till mer än hälften av produktionen.

Försvarsindustrin har ökat sin marknadsföring utomlands kraftigt de senaste 10-15 åren. På den internationella marknaden



har de svenska företagen dock mött en hårdnande konkurrens. Vapenhandeln i världen skiljer sig dessutom från handeln med andra produkter på flera sätt: Den statliga inblandningen är påtaglig, kollisioner mellan olika politiska värderingar är vanliga, bruket av agenter och mellanhänder är spritt, rena olagligheter och skandaler är tämligen ofta förekommande etc.

Mot den bakgrunden är det kanske inte helt överraskande att företrädare för vissa krigsmaterielproducerande företag haft svårt att godta den moralisk-etiska värdering som legat bakom det svenska regelverket avseende krigsmaterielexport. Stundom har säkerligen frestelsen varit stor att försöka finna möjligheter till export trots de hinder som regelverket uppställt. I det sammanhanget har det förvisso varit av betydelse att själva marknadsföringen utomlands av krigsmateriel inte har omfattats av några begränsningar. Som kommissionen tidigare påpekat har detta förhållande i vissa fall utnyttjats på ett tämligen skrupelfritt sätt och i några fall lett till att regeringen ställts inför fullbordat faktum.

Å andra sidan har det inte alltid varit lätt för industrin att i förväg avgöra när ett utförseltillstånd kunnat påräknas eller ej. Med visst fog kan påstås att regeringens tillämpning av regelverket inte sällan framstått som inkonsekvent. Exempel härpå har kommissionen redovisat i avsnitt 10.2.

Av betydelse har förmodligen också varit de dubbla budskap som förekommit från statsmakternas sida vad beträffar synen på krigsmaterielexporten. Oaktat den restriktivitet som ibland betonats har synen på företagens exportansträngningar från flera håll präglats av samförstånd och välvilja. På olika sätt har företagen sålunda uppmuntrats och även fått

ett direkt stöd i marknadsföringen, se t.ex. avsnitt 11.5. Därvid har inte bara försvarets behov att ha tillgång till materiel av hög teknisk standard till rimliga kostnader spelat in utan även sysselsättningsskäl.

En faktor som sannolikt haft stor betydelse för genomförandet av den olagliga utförseln är vidare de uppenbara brister som tidigare vidlådit kontrollsystemet. Mest iögonfallande har därvid varit krigsmaterielinspektörens otillräckliga resurser men också frånvaron av samordning med andra tillsynsorgan har varit tydlig. Bristerna i detta hänseende kan ha frestat en del företrädare för företag som behövt exportera krigsmateriel att försöka kringgå gällande regler. Här bör även anmärkas att den aningslöshet eller bristande misstänksamhet som länge rått beträffande risken att stora svenska företag skulle kunna vara inblandade i oegentligheter också kunnat utnyttjas. Hade tillsynsmyndigheterna, främst krigsmaterielinspektören, reagerat med större vaksamhet på de signaler om eventuella olagligheter som förekommit enligt vad kommissionen anförde i kap. 5 och 6 hade troligen en del olagliga affärer inte kommit till stånd.

Från vissa industriföreträdare har det gjorts gällande att utförseln i vissa fall skett med krigsmaterielinspektörernas och därmed också regeringarnas - mer eller mindre tysta - medgivande. Kommissionen har emellertid inte funnit fog för dessa påståenden. Det kan dock inte uteslutas att beskeden till företagen i några fall kan ha varit oklara och att missförstånd kan ha uppstått. Samtidigt står det klart att de industriföreträdare som uppehållit kontakten med krigsmaterielinspektörerna och som varit ansvariga för de affärer som behandlats i denna rapport utan tvivel varit så kunniga och erfarna att det förefaller mindre sannolikt att missförstånd av detta slag kunnat uppstå.



De faktorer som hittills angetts - försvarsindustrins exportberoende, regeringskansliets och myndigheternas positiva syn på krigsmaterielexporten, förhållandena på världsmarknaden och kontrollsystemets brister - har troligen haft stor betydelse för vad som inträffat. Flera personer som kommissionen hört har emellertid framhållit att även följande varit av vikt.

Det har under senare år sålunda varit vanligt att svenska företag delats upp i divisioner, dotterbolag eller affärsområden med självständigt resultatansvar. Så har exempelvis skett med såväl Bofors som FFV. Uppdelningen påstås ha ökat kraven på att varje enhet kan uppvisa ett tillfredsställande resultat. Resultatjakten har, sägs det, tillsammans med andra faktorer ökat benägenheten att genomföra exportaffärer trots de hinder som statsmakterna uppställt. Genom uppdelningen menar man vidare att ägarnas och styrelsernas samt, i viss mån, den högsta verkställande ledningens möjligheter att följa verksamheten minskat.

Några personer som hörts av kommissionen har härjämte framfört en misstanke om att även privatekonomiska skäl har spelat in. Därvid har man främst stött sig på de uppgifter som AOS förre verkställande direktör har lämnat vid ett förhör i Singapore. Inom ramen för den pågående förundersökningen är förekomsten av mutor eller andra liknande ersättningar föremål för uppmärksamhet. Hittills har kommissionen dock inte fått kännedom om något som visar att sådana motiv legat bakom den olagliga exporten.

En faktor som många av kommissionen hörda personer pekat på är företagsandan inom de berörda företagen. Såväl inom Bofors som inom FFV förmärks en stark samhörighet, som även har förgreningar i samhällena runt företagen. Det ligger nära till



hands att tro att "Bofors-andan" och "FFV-andan" också kan ha haft en baksida. Den bristande förståelsen inom Bofors och i Karlskogatrakten för den kritik som Bofors utsatts för är ett tecken på att värderingarna kan vara olika. Ett annat tecken härpå kan vara den hos både Bofors och FFV i inledningsskedet av polisutredningarna märkbara obenägenheten att snabbt reda ut vad som förekommit. Den stolthet som finns över företaget och produkterna och den känsla av att vara en viktig del i samhället och för försvaret kan också vara uttryck för detta. Inom både Bofors och FFV tycks man därför ibland ha uppfattat sig stå över kritik.

Kommissionen har inte rangordnat de här angivna faktorerna, som alla i någon mån torde ha medverkat till den olagliga utförelsen. Det har inte heller varit avsikten. Det viktiga har i stället, som inledningsvis antytts, varit att försöka ge ett svar på frågan vad som legat bakom det inträffade.

Slutligen vill kommissionen ånyo anmärka att de här redovisade omständigheterna på intet vis kan ursäkta förfaranden som stått i strid med de principer som gällt beträffande krigsmaterielexport. Moraliskt-etiskt har det alltså, menar kommissionen, förekommit klandervärda handlingar. Om dessa dessutom varit brottsliga har de rättsvårdande myndigheterna att ta ställning till.



## V SYNUNKTER OCH FÖRSLAG

## 13 ALLMÄNNA SYNUNKTER

Kommissionen utgår från att Sverige behöver en egen försvarsindustri och att denna industri inte i längden kan överleva om den inte också får exportera. Funnes inte ett svenskt säkerhets- och försvarspolitiskt motiv, funnes heller ingen anledning att medge undantag från det generella exportförbudet.

Den principiella motsättningen mellan en handel med krigsmateriel och Sveriges utrikespolitiska mål bör enligt kommissionens uppfattning inte överdrivas. Det är givet att inga garantier finns för att inte svenska vapen som exporteras kan komma till användning i krig eller andra oroligheter. Nuvarande riktlinjer medger dessutom att Sverige under vissa förhållanden exporterar krigsmateriel i full vetskap om att den kommer till sådan användning.

Den svenska vapenexporten har veterligen aldrig utgjort någon belastning för Sverige i dess arbete för internationell fred



och nedrustning. Enligt kommissionens bedömning kan däremot Sveriges anseende och tilltron till svenska regeringens integritet i vapenexportsammanhang och till svensk försvarsindustri i längden skadas om oegentligheter och oklarheter kring vapenexporten av det slag som framkommit på senare år tillåts fortsätta.

Till dessa oklarheter har i väsentlig mån bidragit gällande regelverk. Kommissionen återkommer därför i nästa kapitel till vissa förslag om regelverket och kontrollsystemet.

Utöver lagstiftningen och kontrollsystemet är det väsentligt att olagligheter snabbt beivras. Polisutredning och förundersökning av misstänkt olagliga vapenexportaffärer har nu pågått i flera år utan att den rättsliga processen har kunnat föras till ett slut. Personer på regerings- och myndighetsnivå har under tiden beskyllts för inblandning i eller samtycke till dessa affärer. Kommissionen har i denna rapport redovisat sin uppfattning härom men självfallet är de misstänkliggöranden och den ryktesflora som följt i den ännu oavslutade rättsprocessens spår ägnade att skada tilltron till viljan att skapa klarhet.

Kommissionen anser att vid sidan av dessa affärer även regeringarnas tillämpning av gällande riktlinjer genom åren har skapat ett trovärdighetsproblem inom landet. Ett antal exempel på vad kommissionen uppfattar som diskutabel tillämpning av riktlinjerna har getts i kap. 10. Som kommissionen i samma kapitel har sökt visa är riktlinjerna inte tillräckligt anpassade till verkligheten. Detta torde delvis förklara de avvikelser och inkonsekvenser som har förekommit.

Till en del synes trovärdighetsproblemet emellertid också bero på felaktiga föreställningar hos allmänheten, massmedia och många politiker om vad riktlinjerna innebär. Sålunda tycks man ofta uppfatta dem som lagtext, vilket de inte är, och även bortse från att de uppställda hindren för vapenexport inte är kategoriskt fastlagda i alla sammanhang utan förenade med möjligheter till undantag. Här föreligger ett informationsproblem som regeringarna inte har löst.

Debatten kring vapenexporten har i alla år haft starkt moraliska och idealistiska inslag där krav framförts som inte har kunnat förenas med det säkerhetspolitiska intresset av en vapenexport. Svenska regeringar har uppträtt som om denna motsättning inte funnits. De riktlinjer som infördes 1971 presenterades som grundvalen för en ökad restriktivitet i tillståndsprövningen men innehöll inte desto mindre uppmjukningar. Regeringar har hävdat 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 misstro 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 därhän att ett legitimt säkerhetspolitiskt intresse har kunnat ifrågasättas och till och med äventyras.

Kommissionen anser att de politiskt ansvariga under årens lopp inte med tillräcklig kraft och öppenhet har upplyst den svenska allmänheten om den svenska säkerhetspolitikens villkor och om de överväganden som ligger till grund för och nödvändiggör en svensk vapenexport. Kommissionen är för sin del

övertygad om att en större öppenhet härvidlag skulle motsvara allmänhetens önskemål och öka förtroendet för de politiskt ansvariga. Kommissionen anser vidare att de nuvarande riktlinjerna på ett olyckligt sätt motverkar en sådan politik samtidigt som de inte har haft den restriktiva effekt som en gång förutskickades.

Kommissionens förslag i följande kapitel bör ses mot denna bakgrund.



## 14

## KOMMISSIONENS FÖRSLAG

## 14.1

## Kriterier för tillståndsprövningen

De riktlinjer som infördes med prop. 1971:146 och som godkändes av riksdagen hade två syften. För det första ville man med nya och preciserade riktlinjer skapa grundvalen för "en än större restriktivitet än som hittills tillämpats vid prövningen av frågan till vilka mottagare svensk krigsmateriel skall få exporteras." För det andra ansåg man preciserade riktlinjer vara "angelägna också därför att de underlättar för de krigsmaterielexporterande företagen att planera och ger dem möjlighet att med större säkerhet förutse om exporttillstånd i det enskilda fallet kan påräknas."

Enligt kommissionens uppfattning har ingetdera syftet tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt. Det kan, vad gäller det första syftet, ifrågasättas om 1971 års riktlinjer ens så som de formulerades lade någon grund för ökad restriktivitet. Tvärtom infördes med dessa riktlinjer uttryckligen vissa uppmjukningar som bl.a. innebär att Sverige kan fortsätta att exportera reservdelar till tidigare levererad materiel även om mottagarstaten har råkat i krig. Med reservdelar jämställs numera vid tillämpningen av riktlinjerna även ammunition.

Som kommissionen har sökt visa i kap. 10 motsägs talet om större restriktivitet också av regeringarnas återkommande behov att i den praktiska tillämpningen frångå eller tänja på riktlinjerna när andra hänsyn gör sig gällande.

Vad beträffar det andra deklarerade syftet utesluter kommissionen inte att preciserade riktlinjer kunnat vara till ett visst stöd i försvarsindustrins utlandsplanering. Värdet härav torde emellertid ha begränsats genom de inkonsekvenser som förekommit i tillämpningen. Kommissionen ifrågasätter därför om detta syfte med riktlinjerna har uppnåtts. I realiteten har företagen i stället lockats att göra egna bedömningar av mottagarländers lämplighet. Den rad av olagliga affärer som har uppdagats på senare år talar enligt kommissionen för att en annan och mindre preciserad ordning införs. Därigenom skulle företagen i högre grad än hittills bli hänvisade till samråd med krigsmaterielinspektör och regering för sina marknadsbedömningar. En ökad statlig kontroll över företagens marknadsföring har också föreslagits i det lagstiftningsarbete som för närvarande pågår.

Samtidigt som det sålunda starkt kan ifrågasättas om riktlinjernas syften har tillgodosetts finner kommissionen att de har haft negativa följder. Hos vissa grupper har skapats förväntningar som inte har kunnat infrias. Som redovisats i kap. 10 är denna effekt delvis inbyggd och ofrånkomlig. Svensk utrikes- och säkerhetspolitik kan inte år efter år styras av fastlagda och detaljerade regler som hänför sig till endast ett av dess många tillämpningsområden. Kollisioner är oundvikliga och när regeringar sökt blunda för detta faktum har, som framhållits i kap. 13, vapenexportpolitiken hos svensk opinion kommit att omges med misstro och med beskyllningar för hyckleri och dubbelmoral. Tillämpningens inkonsekvenser

har också uppmärksamrats i utlandet och varit ägnade att skapa friktion mellan Sverige och länder som känner sig diskriminerade genom den svenska politiken.

Vapenexportpolitiken har genom dessa effekter också spelat de krafter i händerna som vill helt förbjuda svensk vapenexport eller inskränka den på ett sätt som äventyrar Sveriges möjligheter att vidmakthålla en egen försvarsindustri. Kommissionen bedömer vidare att bristerna i vapenexportpolitiken har bidragit till att undergräva de vapenexporterande företagens respekt för gällande regler.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att de gällande riktlinjerna med nuvarande utformning och precisering har kommit att bli en belastning för svensk politik. De bör ersättas med en ordning som bättre svarar mot verkligheten utan att för den skull befria svenska regeringar från ansvaret att bedriva en vapenexportpolitik i överensstämmelse med landets utrikespolitiska principer. Kommissionen finner att en sådan ordning tvärtom bör öka detta ansvar.

Kommissionen föreslår att det principiella förbudet mot krigsmaterielexport bibehålls och att de nuvarande riktlinjerna ersätts med två allmänna kriterier vilka båda skall vara uppfyllda för att medge undantag från exportförbudet. Till skillnad från riktlinjerna bör dessa kriterier intas i lag. Enligt detta förslag bör export av krigsmateriel kunna tillåtas förutsatt att

- 1) den bedöms nödvändig för att trygga en erforderlig försörjning med materiel till det svenska försvaret,
- 2) den är förenlig med principerna och målen för svensk utrikespolitik.



Det första kriteriet utgår således helt från Sveriges eget behov av vapenexport. Härmed avses den export och det utlandssamarbete som krävs för att bevara en konkurrenskraftig svensk försvarsindustri, för att hålla det teknologiska kunskandet inom denna industri på en sådan nivå att våra behov kan tillgodoses och för att trygga Sveriges möjligheter att importera den krigs- och försvarsmateriel som landet behöver. (jfr kap. 9). Förslaget bör medföra att ett betydligt större ansvar än hittills läggs på regeringarna att behovspröva och kunna motivera den export som beviljas.

Det andra kriteriet uttrycker klarare än nuvarande ordning det utrikespolitiska behovet av en totalbedömning. I en sådan totalbedömning ingår som faktorer de exporthinder som finns i nuvarande riktlinjer. Här ingår i första hand de s.k. ovillkorliga hindren som följer av beslut i FN:s säkerhetsråd, internationella avtal eller reglerna i en neutralitetssituation. Den svenska utrikespolitiken är redan kategorisk i dessa avseenden och dessa hinder förblir därför lika ovillkorliga utan att det behöver utsägas. De övriga hindren, som avser situationerna krig, krigsrisk, inre väpnade oroligheter och förtryck av de mänskliga rättigheterna måste vägas in i totalbedömningen tillsammans med andra utrikespolitiska och säkerhetspolitiska faktorer av betydelse. Det föreslagna andra kriteriet är en anpassning till den verklighet som finns sedan länge och erbjuder en möjlighet till uppriktigare offentlig diskussion av vapenexportfrågor. Det minskar inte kravet att regeringen skall kunna tillfredsställande motivera den vapenexport som beviljas. Lagbundenheten och frånvaron av detaljerade handlingsregler i motiven till lagen är tvärtom ägnade att ställa än mer i fokus det politiska ansvaret för åtgärderna på detta område.

Beträffande skälen för att lagfästa kriterierna för utförseltillstånd vill kommissionen härutöver anmärka följande.

Den hittills begagnade termen riktlinjer används i lagstiftningen i många olika sammanhang som synonym för grunder, grunddrag, huvuddrag eller mål. Det är vanligt att riktlinjer används som ett sammanfattande begrepp för ett relativt sett utförligt resonemang i en proposition. Syftet är därvid att riksdagen skall yttra sig över eller "godkänna" dessa riktlinjer. Samtidigt som en annan tanke bakom detta förfaringsätt synes ha varit att medge ett handlingsutrymme vid tillämpningen av det som behandlats i riktlinjerna, har det i flera fall diskuterats huruvida sådana riktlinjer är att bedöma som bindande i juridisk mening. Inte sällan är det svårt att avgöra vem som är riktlinjernas adressat.

1949 års kungörelse om förbud mot utförsel av krigsmateriel riktar sig till industrin. Statsminister Tage Erlanders interpellationssvar 1956 i riksdagens första kammare får ses som en kompletterande upplysning beträffande de omständigheter som regeringen då ansåg ha betydelse vid prövningen av utförselansökningar. Det var alltså inte fråga om normgivning utan uttalandet utgör endast en avsiktsförklaring från regeringen.

1971 års riktlinjer är visserligen mer detaljerade än uppgifterna i interpellationssvaret men i det enskilda fallet är de rättsligt sett lika lite bindande för regeringen. Ett undantag gäller dock för de ovillkorliga hindren, vars bindande kraft följer av att de härleder sig från internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd och folkrättens regler för neutralitet. Det sagda innebär givetvis inte att regeringens politiska ansvar för sina beslut i utförselärenden minskar.



I prop. 1971:146 framhåller departementschefen sålunda:

Det är också med hänsyn till att frågan om krigsmaterielexport inrymmer särskilda problem av stor politisk räckvidd angeläget att de grundläggande principerna för sådan export redovisas för riksdagen. Detta innebär inte att riksdagen skall ta ställning i detalj till regleringen av krigsmaterielexporten. Grundsatsen att det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om reglering av export och import gäller även i fråga om krigsmateriel. Det bör därför liksom hittills ankomma på Kungl. Maj:t att med beaktande av de allmänna principer som lagts fram för riksdagen bestämma hur författningsregleringen på området närmare skall utformas.

I propositionen begärdes, som tidigare nämnts, riksdagens yttrande över det som anförts om riktlinjer för krigsmaterielexport. Riksdagens godkännande av dessa bör emellertid enbart ses som en politisk markering; deras statsrättsliga status ändrades ej.

Genom 1982 års lagstiftning blev riktlinjerna att anse som förarbeten (motiv) till utförsellagen. Departementschefen uttalar i prop. 1981/82:196 sålunda att "riktlinjerna bör ligga till grund för tillståndsprövningen även i fortsättningen". Som framgår av ordalydelsen blev de dock inte bindande normer utan behöll sin ställning som vägledande anvisningar.

Riktlinjerna har givetvis haft stor betydelse för provningen av utförselärenden. Det ligger enligt kommissionen därför nära till hands att påstå att statsmakterna beträffande utförselfrågor lagstiftat genom motivuttalanden, vilket är en



metod som brukar möta kritik. Under alla förhållanden står det, som redan framhållits, klart att inte bara allmänheten och massmedia utan även politiker ofta uppfattat riktlinjerna som "lagregler". Genom den av kommissionen föreslagna åtgärden undanröjer man risken för missförstånd i dessa hänseenden.

Kommissionen vill särskilt understryka att båda de nu föreslagna kriterierna måste vara uppfyllda för att utförsel av krigsmateriel skall kunna tillåtas. Det är samtidigt viktigt att hålla fast vid att avgörandet i fråga om utförseltillstånd skall grundas på en totalbedömning av alla de omständigheter som föreligger i ärendet.

Kriterierna bör enligt kommissionens förmenande tillämpas på tillstånd inte endast rörande utförsel av krigsmateriel utan även i fråga om tillstånd till upplåtelse och överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel (licensgivning) och beträffande tillstånd till militärt inriktad utbildning. En paragraf i utförsellagen med detta syfte skulle kunna få denna lydelse: "Tillstånd enligt ... §§ får medges endast om åtgärden är påkallad för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel och ett tillstånd är förenligt med svensk utrikespolitik."

Kommissionen anser slutligen att en ordning av det slag som skisserats måste kombineras med bättre möjligheter till kontroll av och insyn i de vapenexporterande företagens utlandsverksamhet. Detta gäller både marknadsföringen, själva exporten och övriga former av utlandssamarbete. I det pågående lagstiftningsarbetet förutses redan ett antal ändringar i denna riktning.

#### 14.2 Bestämmelser angående klassificering av krigsmateriel

Som framgått av avsnitt 3.5 stadgas i både tillverkningslagen och utförsellagen att regeringen bestämmer vad som är att betrakta som krigsmateriel. I en bilaga till utförselförordningen har regeringen räknat upp vilka varor som skall omfattas av krigsmaterielbegreppet. I förordningen (1983:1036) om kontroll av tillverkningen av krigsmateriel, m.m. finns en hänvisning till bilagan i utförselförordningen.

I avsnitt 3.5 har kommissionen vidare antytt några av de problem som är förenade med klassificeringen av krigsmateriel och i avsnitt 10.1 har motsättningarna och svagheter i gällande regelverk ytterligare belysts.

I prop. 1987/88:154 med förslag till ny utförsellag har föredragande statsrådet uttalat att krigsmaterielbegreppet bör ses över, eftersom förteckningen över krigsmateriel och de bestämmelser som anges i den varit oförändrad under en lång tid av år samtidigt som det skett en snabb teknisk utveckling. På grund härav avser hon att föreslå regeringen att tillkalla en särskild utredare för att göra en sådan översyn. En viktig del av uppdraget skulle vara att belysa gränsdragningsfrågorna mellan civil och militär materiel.

Kommissionen delar uppfattningen att det är angeläget att klassificeringsfrågorna blir föremål för en grundlig utredning. Reglerna för klassificering av krigsmateriel är viktiga, eftersom klassificeringen är avgörande för krigsmateriellagstiftningens tillämpningsområde och därigenom även för bedömningen av lagstiftningens ändamålsenlighet.



Det finns enligt kommissionen många frågor som bör övervägas i en sådan utredning, t.ex. det av nuvarande krigsmaterielinspektören Sven Hirdman framkastade förslaget om att indela krigsmaterielen i tre kategorier - vapen, vapenbärare och övrig materiel - och att ställa olika höga krav för utförseltillstånd beroende på vilken kategori varan tillhör. Det kan också finnas skäl att granska den i 1971 års riktlinjer gjorda uppdelningen mellan defensiva vapen och övriga vapen ("offensiva vapen"). Klassificeringen av tekniskt avancerade system bör enligt kommissionen även ägnas uppmärksamhet. I sammanhanget bör dessutom de särskilda problem som sammanhänger med klassificeringen av krut och sprängämnen studeras.

En fråga som ligger något vid sidan av det nu anförda men som kommissionen ändå anser böra övervägas i sammanhanget är förutsättningarna för att låta regeringen tillfälligt kunna förordna att en vara som inte klassificerats som krigsmateriel men som fått militär användning skall omfattas av bestämmelserna i utförsellagen (jfr den 1972 införda bestämmelsen i 3 § kungörelsen 1949:614 angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel, se ovan avsnitt 10.2). Syftet med en sådan regel skulle vara att ge regeringen en möjlighet att förhindra att civila varor som fått betydande militär användning exporteras till områden där krig o.d. förekommer. Regeln skulle sålunda ge regeringen handlingsfrihet att vidta önskvärda åtgärder utan att principerna för klassificering skulle behöva ändras. Ett exempel på en händelse som skulle kunna motivera en tillämpning av en sådan bestämmelse är Boghammar Marins uppmärksammade försäljning av snabbgående patrullbåtar till Iran under det pågående kriget.

Kommissionen finner det angeläget att framhålla att klassificeringsbeslut på ett sätt är av samma politiska natur som



beslut i utförselärenden. Bedömningen i ett klassificeringsärende kan exempelvis få konsekvenser för vår utrikespolitik. Enligt kommissionen bör det därför stå klart att det också i det enskilda klassificeringsärendet i princip bör vara regeringen som beslutar. Det kan vara lämpligt att handläggningen av klassificeringsärenden görs så likartad med handläggningen av utförselärenden som möjligt.

Krigsmaterielinspektören bör självfallet också i fortsättningen ge råd och synpunkter i klassificeringsärenden både till regeringen och till företagen. Det bör vidare vara möjligt för krigsmaterielinspektören att ta egna initiativ till klassificering av materiel så att eventuella tveksamheter kan undanröjas på ett så tidigt stadium som möjligt.

#### **14.3 Slutanvändarintyg och andra kontrollåtgärder vid krigsmaterielexport**

Som en del i förundersökningen beträffande Bofors krigsmaterielaffärer pågår en utredning om förfalskade slutanvändarintyg. Under utredningens gång har polisen upptäckt att elva slutanvändarintyg från Singapores försvarsdepartement - tio avseende materiel från Bofors och ett avseende materiel från FFV-företaget Air Target - har förfalskats innan de ingivits till krigsmaterielinspektionen; förfalskningen har troligen skett hos AOS i Singapore.

Den ordning som hittills gällt för hanteringen av slutanvändarintyg har underlättat förfalskning. Intygen har således passerat åtskilliga händer innan de nått krigsmaterielinspektionen.

I propositionen till ny utförsellag har förslag lagts fram i syfte att bl.a. söka förhindra förfalskningar i framtiden. Sålunda har man föreslagit att de svenska utlandsmyndigheterna bör få till uppgift att ta emot slutanvändarintygen från köparländernas försvarsmyndigheter och att vidarebefordra intygen till krigsmaterielinspektionen.

Kommissionen, som finner den föreslagna ordningen beträffande handhavandet av slutanvändarintyg välmotiverad, vill slå fast att den bedömer slutanvändarintyg vara den bästa metoden för att förhindra oönskad vidareexport av krigsmateriel. Med anledning av påståendena om att köparländerna lär ha reagerat negativt inför kraven på slutanvändarintyg vill kommissionen anmärka att sådana intyg alls inte är unika för Sverige; i åtskilliga länder förekommer krav på slutanvändarintyg (se avsnitt 7.2). Dessutom ställs i COCOM-bestämmelserna (se avsnitt 7.1) krav på liknande försäkringar vid köp av amerikanska högteknologiska produkter.

I propositionen framhåller föredragande statsrådet att kontrollen av krigsmaterielbestämmelsernas efterlevnad inte har varit tillräcklig och att det därför är nödvändigt att kontrollen byggs ut och förstärks. Sålunda föreslår hon nya bestämmelser rörande bl.a. tillsyn av industrins marknadsföring utomlands, revisorernas ansvar och tullens kontrollmöjligheter. Härtill kommer att krigsmaterielinspektionen redan beslutat om vissa nya rutiner i sin verksamhet i syfte att effektivisera tillsynen.

Det är således tämligen omfattande förändringar som har genomförts eller kommer att genomföras beträffande kontrollen av krigsmaterielexporten. Det utökade kontrollförfarandet bör enligt kommissionens uppfattning vara i tillämpning någon tid



innan det finns anledning överväga om ytterligare åtgärder erfordras. Kommissionen lägger därför inte fram några egna förslag i denna del.

Kommissionen vill i detta sammanhang erinra om att inte blott de materiella reglerna på området och rutinerna i de enskilda ärendena är av betydelse för tillsynen av krigsmaterielfrågorna. Även själva organisationen av kontrollapparaten är viktig för att resultatet skall bli tillfredsställande. I ambassadören Torsten Örns förra året överlämnade betänkande om krigsmaterielinspektionens verksamhet och organisation har denna fråga behandlats och hans förslag har vunnit gillande i den nyligen framlagda propositionen om krigsmaterielfrågor. Kommissionen utesluter emellertid inte att organisationsfrågan åter kan komma att diskuteras när utredningarna om krigsmaterielexporten har slutförts.

Med hänsyn till att regeringen, såsom kommissionen ovan flera gånger påpekat, har ett kollektivt ansvar för vapenexportpolitiken finns det enligt kommissionens uppfattning vidare anledning att i något lämpligt sammanhang ompröva regeln att utrikeshandelsministern får avgöra vissa mindre betydelsefulla utförselärenden. Den nu gällande möjligheten i detta avseende utgör en form av "ministerstyre" som i princip inte överensstämmer med svensk konstitutionell praxis.

#### **14.4 Undantaget i tillverkningslagen avseende statliga myndigheter**

I 1 § andra stycket tillverkningslagen sägs att lagen inte gäller för statlig myndighet. Detta innebär att krigsmaterielinspektionen inte har någon laglig grund för tillsyn över



affärsverket FFV. Förklaringen till denna ordning är att det inte ansetts nödvändigt - och inte heller lämpligt - att statliga myndigheter som ägnar sig åt tillverkning av krigsmateriel skall behöva ett särskilt tillstånd för att bedriva denna verksamhet.

FFV har emellertid på senare år frivilligt underkastat sig viss tillsyn från krigsmaterielinspektionens sida. Bl.a. görs numera regelbundet marknadsgenomgångar inför krigsmaterielinspektören.

Utförsellagen innehåller inte någon motsvarande inskränkning; utförseltillstånd krävs således även för FFV. Enligt förslaget till ny utförsellag gäller de föreslagna bestämmelserna om företagens marknadsföring uttryckligen också för statlig myndighet.

Som påpekats i avsnitt 11.5 utövar industridepartementet knappast någon tillsyn över FFV:s löpande kommersiella verksamhet. Att varken krigsmaterielinspektionen eller industridepartementet utövat någon mer ingående kontroll över verksamheten har nog varit en anledning till vissa av FFV:s uppmärksammade affärer.

Kommissionen kan inte finna någon rationell anledning till att statlig verksamhet som avser tillverkning och försäljning av krigsmateriel skulle undantas från krigsmaterielinspektionens tillsyn. En sådan tillsyn bör inte inkräkta på statens ägaransvar och inte strida mot några konstitutionella regler. Att en sådan ändring skulle innebära att det även införs ett tillståndskrav för verksamheten kan inte heller utgöra ett hinder.

På grund av det anförda och i beaktande av de affärsdrivande verkens allt mera självständiga ställning och närmande till de statliga bolagen bör det alltså, anser kommissionen, vara befogat att nu ta bort denna inskränkning av tillverkningslagens tillämpningsområde.

#### 14.5 Reglering av det försvarsindustriella samarbetet

I prop.1987/88:154 understryker föredragande statsrådet den enighet i riksdagen angående behovet av en svensk försvarsindustri med tillräcklig kompetens och kapacitet, som godkännandet av prop. 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling ger uttryck för (FöU 11, rskr. 310). Föredraganden påpekar också den vikt utredaren av försvarsindustrins utlandsverksamhet (se SOU 1987:8) och flertalet remissinstanser lägger vid behovet av teknologiskt samarbete med utlandet. Anledningen härtill anges bl.a. vara att det av kompetensmässiga och finansiella skäl i vissa fall är svårt eller omöjligt för svensk försvarsindustri att numera på egen hand utveckla materiel för det svenska försvaret. Valet står därför ibland mellan att importera färdiga system från ett annat land eller att i samverkan med utländsk industri utveckla och producera gemensamma produkter. Vid en ytterligare begränsning av vapenexporten kan denna valsituation få ökad betydelse.

I avvaktan på resultatet från den i prop. 1987/88:154 aviserad parlamentariska utredningen har föredragande statsrådet inte funnit anledning att lägga fram något förslag om reglering av det försvarsindustriella samarbetet med utländsk industri. Ett tungt vägande skäl för detta ställningstagande torde vara en viss osäkerhet om hur reexportfrågor i samband

med samutvecklingsprojekt med utlandet skall behandlas från svensk sida i framtiden.

I beaktande av de klara uttalanden som gjorts beträffande behovet av teknologiskt samarbete med utlandet och sannolikheten för att sådant samarbete kommer att bli vanligare i framtiden, anser kommissionen att en lagreglering på detta område är angelägen.

Beslut om gemensam utveckling och/eller produktion av försvarsmateriel med utlandet är i första hand en fråga på regerings- och myndighetsnivå. Utgångspunkten är därvid det svenska försvarets behov men den utrikespolitiska bedömningen är självfallet också av största betydelse. Med hänsyn härtill anser kommissionen att de i avsnitt 14.1 föreslagna kriterierna bör kunna utgöra grunden för lagregleringen även i nu förevarande hänseende.

I detta sammanhang förtjänar det också att påpekas att re-exportfrågor rimligen måste lösas med beaktande av alla inblandade parters nationella lagstiftning beträffande export av krigsmateriel. Ett ensidigt hävdande av svensk lagstiftning torde göra samarbete i det närmaste omöjligt. Sverige skulle för övrigt aldrig kunna acceptera att en stat som vi importerar krigsmateriel ifrån eller samutvecklar krigsmateriel tillsammans med ställer sådana krav att vårt utnyttjande av materielen i fred som krig äventyras.



#### 14.6 Sammanslagning av tillverkningslagen och utförsellagen

Idag får man leta efter bestämmelser rörande krigsmateriel i flera författningar. De viktigaste lagarna på området är tillverkningslagen och utförsellagen. Tillverkningslagen innehåller bestämmelser rörande tillverkning, försäljning och annat handhavande av krigsmateriel. Utförsellagen behandlar frågor avseende export av krigsmateriel. Det nyligen framlagda förslaget till ny utförsellag innebär inte någon förändring av denna uppdelning. Regelverkets utseende, som främst torde vara betingat av historiska skäl, minskar onödvändigheten av överblickbarheten och skapar tillämpningsproblem.

Kommissionen anser att det hade varit önskvärt att det i det pågående lagstiftningsärendet gjorts ett försök att slå ihop tillverkningslagens och utförsellagens bestämmelser till en enda lag om krigsmateriel. För en sådan sammanslagning talar enligt kommissionens uppfattning bl.a. följande. Bägge lagarna bygger på samma krigsmaterielbegrepp. Såväl beslut rörande tillstånd för tillverkning och försäljning som beslut rörande utförseltillstånd meddelas i princip av regeringen. Beredningen av bägge lagen av tillståndsärenden sker hos krigsmaterielinspektionen, som också har ansvar för tillsynen av lagarnas efterlevnad.

Det är enligt kommissionen svårt att förstå varför frågor om försäljning av krigsmateriel både inom landet och utomlands regleras i tillverkningslagen medan export av krigsmateriel regleras i utförsellagen. Vidare måste det anses vara en brist att krigsmaterielinspektionens tillsynsverksamhet regleras endast i tillverkningslagen, trots att en hel del tillsynsuppgifter har ett närmare samband med utförselfrågorna.

De föreslagna nya reglerna om begränsningar beträffande företagens marknadsföring är å andra sidan intagna i utförelselagen och inte i tillverkningslagen.

Både för att öka lagstiftningens tillgänglighet för allmänheten och för att förenkla tillämpningen av bestämmelserna - såväl för berörda myndigheter som för företagen - borde nu gällande lagar följaktligen omarbetas till en enda lag angående krigsmateriel. En sådan sammanslagning kan knappast möta några hinder av principiell natur och kan inte heller vara särskilt svår att genomföra. Orsaken till att en sådan åtgärd inte vidtagits i samband med det pågående lagstiftningsarbetet bedömer kommissionen vara den relativa brådska som präglat detta arbete.





# Kommittédirektiv



Dir 1987:19

## Medborgarkommission för granskning av viss vapenexport

Dir. 1987:19

Beslut vid regeringssammanträde 1987-04-02

Statsministern anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild medborgarkommission tillkallas för att granska vissa uppgifter om olaglig svensk vapenexport och hur dessa handlagts.

### Bakgrund

I en rad försvarspolitiska beslut har Sveriges riksdag uttalat att Sveriges säkerhetspolitik i väsentliga avseenden grundar sig på tilliten till den svenska försvarsindustrins förmåga att utveckla och tillverka krigsmateriel av vikt för Sveriges försvarskraft.

För att kunna vidmakthålla en hög nivå vad avser kunnande och kapacitet i försvarsindustrin och därigenom bibehålla en tillfredsställande självförsörjningsgrad är en viss export nödvändig.

I Sverige gäller samtidigt sedan länge ett generellt förbud mot export av krigsmateriel. Regeringen kan dock under vissa förutsättningar medge undantag från förbudet. Förutsättningar för sådant medgivande är exempelvis att importlandet inte är inblandat i en väpnad konflikt eller att det inte förekommer inre oroligheter där. Frågor om tillstånd diskuteras före regeringens beslut i en nämnd med rådgivande uppgifter. Nämndens ledamöter är utsedda på parlamentarisk grund. I viktigare ärenden om export överlägger regeringen med utrikesnämnden.

Sedan en tid tillbaka har misstankar framförts om att bestämmelserna om export av svensk krigsmateriel inte har följts. Det har uppgetts att svensktillverkade vapen, liksom ammunition som producerats i vårt land, skulle ha levererats till länder som enligt gällande regler och riktlinjer inte kan komma i fråga för sådan export.

## 2

Sådana misstankar är sedan år 1984 föremål för förundersökning under medverkan av åklagar-, polis- och tullmyndigheter. Beslut i åtalsfrågan beräknas bli meddelat senare i år.

Riksdagens konstitutionsutskott granskar vidare den befattning som olika regeringar, enskilda statsråd och tjänstemän i regeringskansliet kan ha haft med olika ärenden om export av krigsmateriel till vissa länder.

En särskild utredningsman (UD 1985:03) lämnar i dag förslag till åtgärder som kan vidtas från statens sida för att styra utvecklingen så att de av riksdagen uppställda riktlinjerna för den svenska vapenexporten kan fullföljas.

Diskussionen om vad som förevarit i fråga om vapenexport under 1970- och 1980-talen har emellertid fått en sådan omfattning och karaktär att det är angeläget att det, så långt möjligt, skapas klarhet om vad som verkligen hänt på detta område.

Avsikten är dock inte att en sådan granskning skall omfatta frågor som det ankommer på de rättsvärdande myndigheterna att ta ställning till, utan granskningen bör syfta till att ge en helhetsbild av skeendet.

Granskningen bör göras av en grupp personer som står fria från de regeringar, myndigheter och företag som på något sätt kan ha varit i kontakt med den verksamhet som skall undersökas. Jag föreslår – efter att ha samrátt med företrädare för riksdagspartierna – att regeringen beslutar att ge detta uppdrag åt en särskild medborgarkommission.

### Utredningsuppdraget

Kommissionens huvuduppdrag bör vara att i ett sammanhang skapa största möjliga klarhet kring de händelser, som sedan år 1970 gett upphov till uppgifterna om olaglig svensk vapenexport. Kommissionen skall redovisa i vilket skede och med vilkas medverkan som avsteg från givna regler skett. Kommissionen skall vidare ha möjlighet att ta upp varje fråga eller aspekt som den anser bör belysas för fullgörandet av sitt uppdrag, bl. a. beslutsordning och kontrollprinciper.

Kommissionen bör ha tillgång till ett sekretariat med nödvändig juridisk, diplomatisk och militärindustriell expertis. Dess arbete bör bl. a. bygga på information som är tillgänglig hos polis, tull, åklagare och domstolar.

Kommissionens arbete bör beskrivas med största skyndsamhet, och bör om möjligt redovisas före årets slut.

### Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar statsministern

## 3

att tillkalla en medborgarkommission – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst fem ledamöter med uppgift att granska vissa uppgifter om olaglig svensk vapenexport m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m. m.

**Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)





Personer som utfrågats av medborgarkommissionen

F.d. länsåklagaren Stig L. Age

F.d. tekniske direktören Sigfrid Akselson, FFV

Direktör Martin Ardbo, f.d. VD i AB Bofors, biträdd av advokat Bertil Södermark

Tf. kriminalkommissarie Bengt-Erik Bengtsson, rikskriminalen

Direktör Sven Bidö, Philips Elektronikindustrier AB, biträdd av direktörerna Bo Hörner och Göran Möller

Statssekreterare Per Borg, försvarsdepartementet

Civilingenjör Ingvar Bratt

Professor Staffan Burenstam Linder, f.d. handelsminister

Direktör Anders G. Carlberg, VD i Nobel Industrier Sverige AB, biträdd av chefsjurist Lars Göthlin

Riksdagsledamoten Hadar Cars, f.d. handelsminister

Direktör Hans Ekblom, AB Bofors, biträdd av advokat Göran Ekdahl

Ambassadör Jan Eliasson, f.d. chef för UD:s politiska avd.

Generaltulldirektör Björn Eriksson, biträdd av avdelningsdirektör Hans Johnsson och tullmästare H-P Ohlsson

Statsrådet Kjell-Olof Feldt, f.d. handelsminister

Statsrådet Anita Gradin, utrikeshandelsminister

General Bengt Gustafsson, överbefälhavare

Landshövding Bengt Gustavsson, utredare av svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet

Statsrådet Mats Hellström, f.d. utrikeshandelsminister

Ambassadör Sven Hirdman, krigsmaterielinspektör

Generaldirektör Jörgen Holgersson, f.d. rätts- och expeditionschef i UD:s handelsavdelning och tf. krigsmaterielinspektör

Direktör Ulf H. Johansson, VD i Ericsson Radar Electronics AB

Lars Jederlund, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen

F.d. departementsrådet Sven Larsson, försvarsdepartementet

F.d statssekreteraren och generaldirektören Ulf Larsson

Ambassadör Carl Lidbom, f.d. handelsminister

Överåklagare Folke Ljungwall, biträdd av  
distriktsåklagare Björn Eriksson

F.d. generaldirektören Eric Malmberg, chef för FFV 1970-1980

Landshövding Björn Molin, f.d. handelsminister

Generaldirektör Rune Nyman, FFV, biträdd av  
direktör Bengt Mattsson

F.d. generaldirektören Sven Olof Olin, f.d. krigsmateriel-  
inspektör

Kriminalinspektör Bengt Pettersson, rikskriminalen

Chefsåklagare Lars Ringberg

Departementsrådet Nils Rosenberg, UD:s politiska avdelning

Direktör Hans Sievertsson, f.d. VD i Nobel Kemi, biträdd av  
advokat Hans Ulrik von der Esch

General Lage Thunberg, f.d. krigsmaterielinspektör (samtal  
vid besök av kommissionens sekretariat)

Bankdirektör Lars-Erik Thunholm, styrelseordförande i  
Nobel Industrier Sverige AB

Henrik Westander, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen

Ambassadör Arnold Willén, Singapore

Bruksdisponent Claes-Ulrik Winberg, f.d. VD i AB Bofors,  
biträdd av advokat Fritz Engström

Chefsåklagare Torsten Wolff

Statssekreterare Carl Johan Åberg, UD:s handelsavdelning

Ambassadör Sverker Åström

Ambassadör Torsten Örn, chef för UD:s politiska avdelning



Utdrag ur prop. 1971:146 angående krigsmaterielexport  
(s. 18-21)

Riktlinjer

Som jag förut har anfört måste huvudregeln vara generellt förbud mot att exportera krigsmateriel utan tillstånd. De riktlinjer som här redovisas avser att ge närmare ledning för tillståndsprövningen.

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, som jag tidigare har anfört, 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. Detta är helt i överensstämmelse med den praxis som gäller f.n.

Starka utrikespolitiska skäl talar vidare mot att Sverige exporterar krigsmateriel, som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter. Även om denna princip redan nu kan sägas vara vägledande för praxis i tillståndsärenden, är det angeläget att det uttryckligen slås fast som en grundläggande regel att export inte kan medges i dessa fall. Regeln avses medföra ökad restriktivitet i fråga om urvalet av mottagare för svensk krigsmaterielexport i överensstämmelse med det allmänna syfte som jag förut har angett för de nya riktlinjerna. 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.

I fråga om reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel föreligger särskilda förhållanden. Med den stränga restriktivitet jag förordar för urvalet av de stater till vilka krigsmaterielexport skall medges är det osannolikt, att tveksamhet uppstår ifråga om export av reservdelar till materiel,

för vilken licens en gång lämnats. Skulle detta ändå inträffa, bör enligt min mening avgörande vikt fästas vid att reservdelarna är ett komplement till materiel, som exporterats med vederbörligt tillstånd. För att svensk krigsmaterielindustri skall kunna verka på exportmarknaden inom de ramar som jag har angivit är det angeläget att köparna har goda garantier för att de får reservdelar till inköpt materiel. Reservdelar till tidigare inköpt materiel bör därför få exporteras oavsett förhållanden som jag här angivit som hinder för export. Ovillkorliga exporthinder gäller dock givetvis även i detta fall.

Utredningen och flera remissinstanser har betonat de svårigheter som uppstår i företagets planering, om påbörjade eller kontrakterade leveranser måste avbrytas. Dessa svårigheter måste enligt min mening beaktas. Om, som jag har funnit, krigsmaterielexport av viss omfattning skall tillåtas av beredskapshänsyn, bör man också beakta de konsekvenser för sysselsättningen som kan uppstå, om en för export utbyggd kapacitet plötsligt inte kan utnyttjas. Utfärdad exportlicens bör därför indragas, förutom vid ovillkorliga exporthinder, endast om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör indragning av licensen kunna underlåtas, om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt.

Som utredningen anført och jag tidigare framhållit medför den tekniska utvecklingen att Sverige med begränsade resurser får allt svårare att följa med i den tekniska utvecklingen och med egen produktion täcka hela den sektor som är av betydelse för det svenska försvarets behov. Det är som jag också tidigare framhållit inte tänkbart att vi med hjälp av export av



krigsmateriel kan klara detta problem. Det kan därför bli nödvändigt att i framtiden inleda samarbete med företag i andra stater. I ett sådant samarbete måste samarbetspartnern komma med på ett mycket tidigt stadium. 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.

Liksom f.n. bör endast statlig myndighet eller av staten auktoriserad vapenimportör 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 befrielseörelser vill jag i likhet med utredningen och remissinstanserna hänvisa till 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. Hävdandet av denna princip är framför allt i de mindre staternas intresse. En sanktionering av export av krigsmateriel till vad som från svensk sida betraktas som befrielseörelser i etablerade stater skulle urholka principen och undergräva våra möjligheter att hävda

den. Trots att neutralitet i formell mening endast föreligger i krig och inte vid inre väpnade konflikter, skulle en inblandning i sådana konflikter genom export av krigsmateriel till endera parten stå i dålig samklang med den svenska neutralitetspolitiken och med det konsekventa svenska stödet för fredlig lösning av konflikter. Därtill kommer svårigheterna att avgöra vad som skall betraktas som befrielseerörelse. Principen att endast etablerade stater och av vårt land erkända regeringar eller deras ombud skall kunna uppträda som köpare bör alltså gälla generellt.





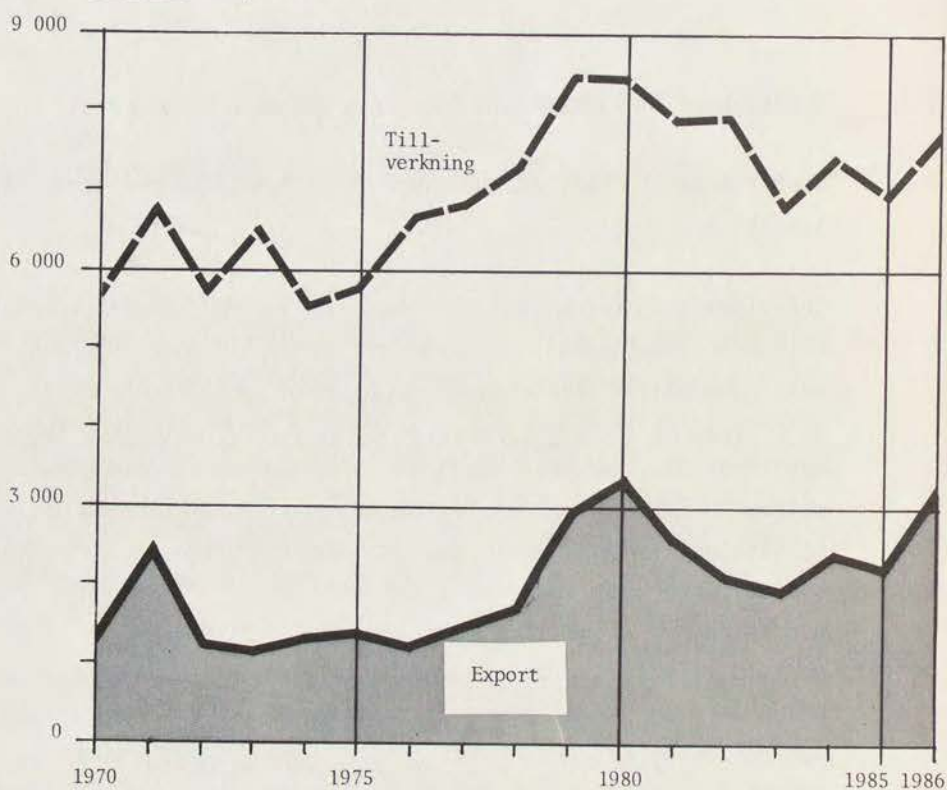
### Den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel

Uppgifterna i följande figurer och tabell kommenteras i avsnitt 4.3.

Redovisningen är i huvudsak baserad på de uppgifter som krigsmaterielinspektionen erhåller från företagen. Siffrorna avser fakturerad försäljning, som regel faktiska leveranser under respektive år. I redovisningen av tillverkningen ingår uppgifter både om den produktion av krigsmateriel som den enskilda industrin enligt bestämmelserna skall anmäla till krigsmaterielinspektionen och om den tillverkning av försvarsmateriel som sker inom den statliga FFV-koncernen. En mindre del av krigsmaterielproduktionen - för några år sedan skattad till mellan 5 och 10 % av den fakturerade volymen - utgör leveranser mellan de svenska försvarsindustriföretagen och räknas av det skälet två gånger. Uppgifterna om exporten omfattar försäljning av krigsmateriel både från den enskilda industrin och från FFV-koncernen.

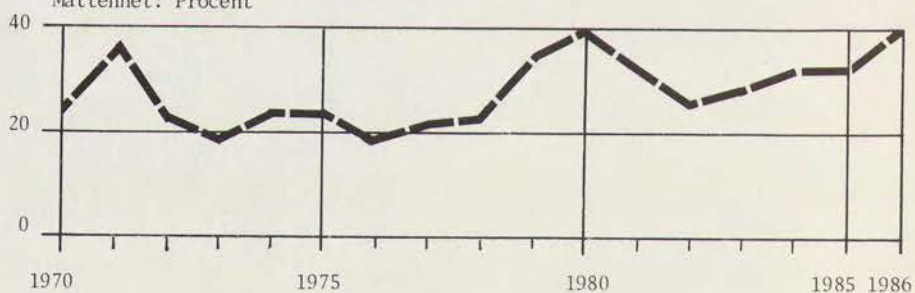
# TILLVERKNING OCH EXPORT

Mått enhet: Milj kronor



## EXPORTENS ANDEL AV TILLVERKNINGEN

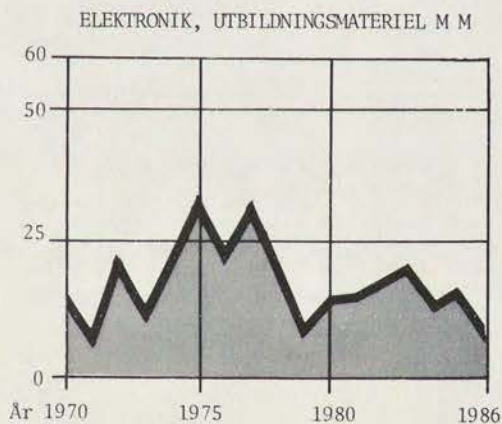
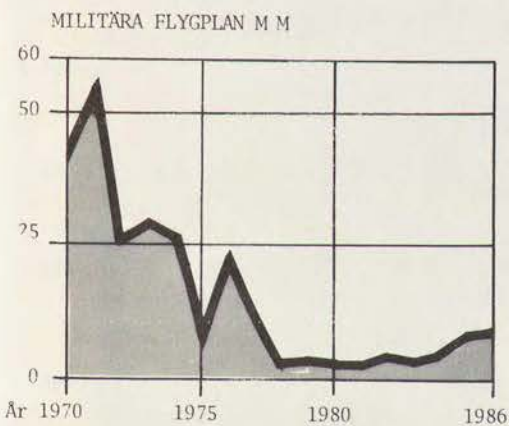
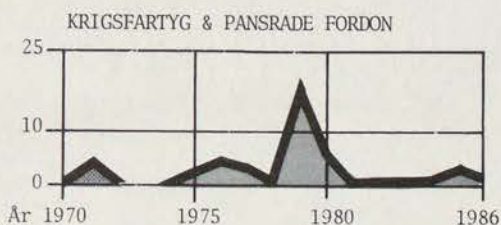
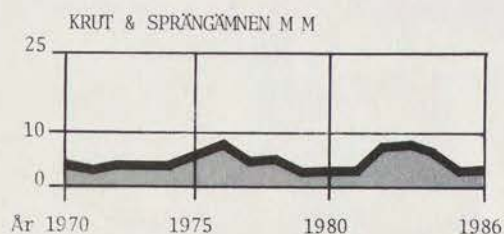
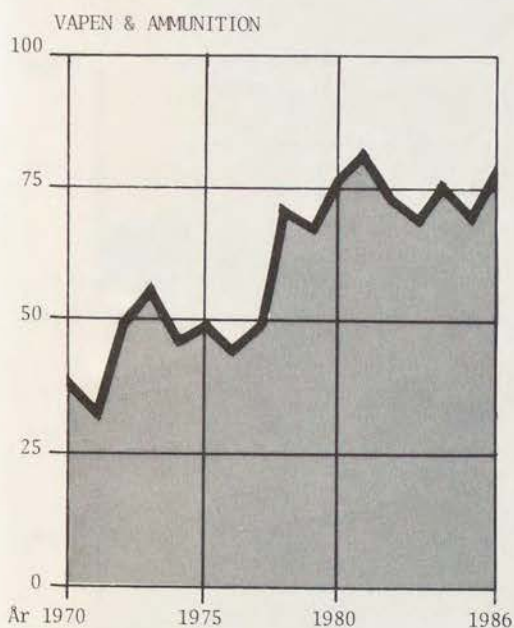
Mått enhet: Procent



Figur 4.1 Den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel (fakturerad försäljning) åren 1970-86

Fasta priser (1986=100)

Måttenhhet: Procent

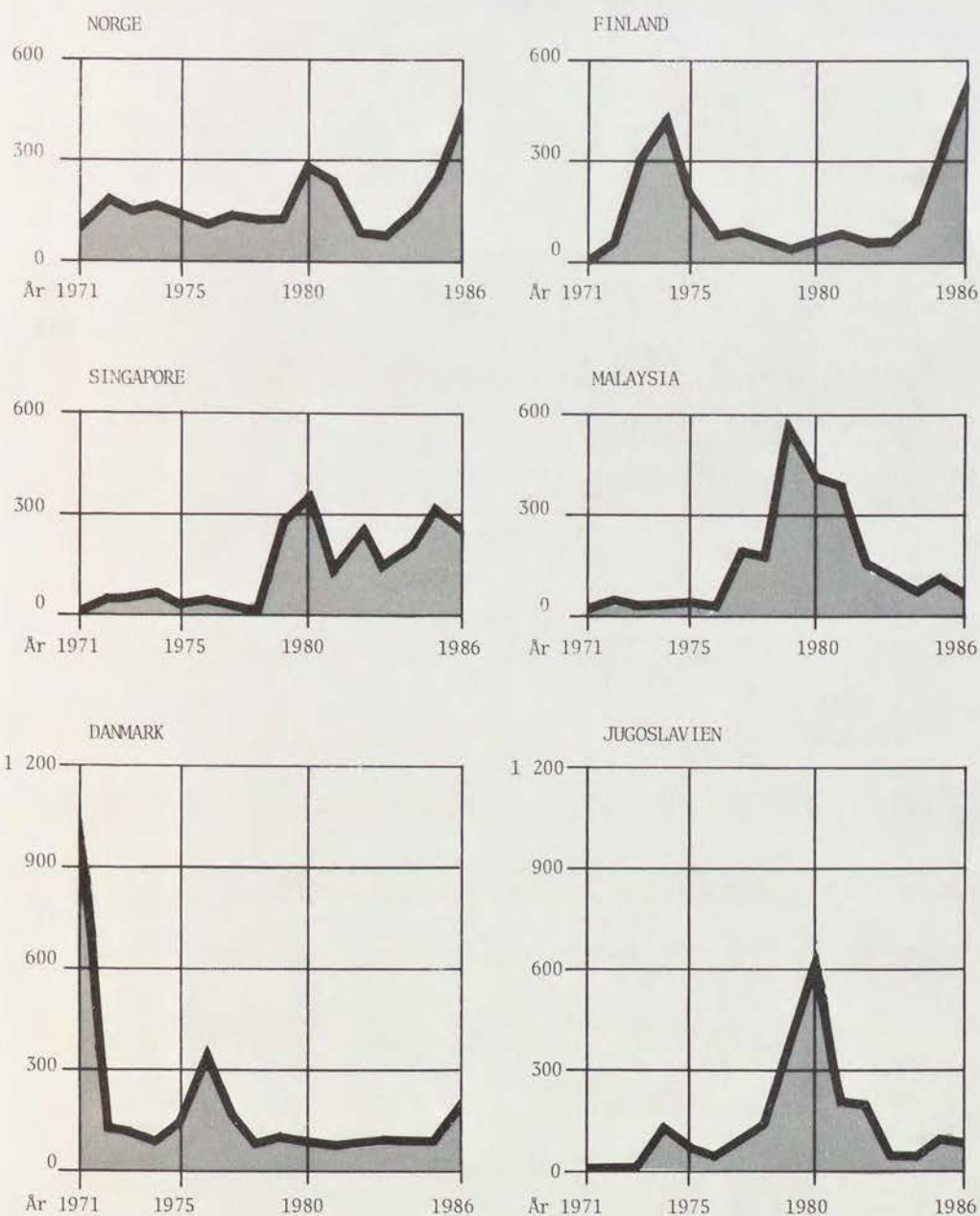


Figur 4.2 Den svenska krigsmaterielexportens fördelning mellan olika slag av materiel - relativa tal åren 1970-86



Tabell 1 Svensk export av krigsmateriel till de 25 länder som har mottagit den största mängden (fakturerad försäljning) åren 1971-86

| Mottagarland                            | Export, milj kronor |
|-----------------------------------------|---------------------|
| 1. NORGE                                | 1 795               |
| 2. FINLAND                              | 1 635               |
| 3. SINGAPORE                            | 1 628               |
| 4. MALAYSIA                             | 1 583               |
| 5. DANMARK                              | 1 367               |
| 6. JUGOSLAVIEN                          | 1 313               |
| 7. STORBRITANNIEN                       | 1 236               |
| 8. SCHWEIZ                              | 1 226               |
| 9. INDIEN                               | 1 150               |
| 10. ITALIEN                             | 1 113               |
| 11. NIGERIA                             | 793                 |
| 12. VÄSTTYSKLAND                        | 759                 |
| 13. ÖSTERRIKE                           | 617                 |
| 14. FÖRENTA STATERNA                    | 525                 |
| 15. INDONESIA                           | 500                 |
| 16. BRASILIEN                           | 434                 |
| 17. PAKISTAN                            | 341                 |
| 18. NEDERLÄNDERNA                       | 326                 |
| 19. CANADA                              | 313                 |
| 20. JAPAN                               | 233                 |
| 21. AUSTRALIEN                          | 230                 |
| 22. TUNISIEN                            | 203                 |
| 23. FRANKRIKE                           | 196                 |
| 24. PERU                                | 112                 |
| 25. IRAN                                | 108                 |
| SUMMA                                   | 19 628              |
| I procent av hela krigsmaterielexporten | 95                  |



Figur 4.3 Den svenska krigsmaterielexportens fördelning mellan mottagarområden  
- relativa tal åren 1971-86

Fasta priser (1986=100)





Utskrift av krigsmaterielinspektören Carl Algernons  
efterlämnade anteckningar

(Med reservation för feltydningar. Överstrykningarna i den följande texten fanns i originalet)

Omgång 1

- Sid 1      ge information för råd o synp  
Intrycken från i lördags  
MA 'linje' att lägga skuld på mynd.  
Kopplat till OMAN  
Hösten 82 HE begärt få utföra kanon till Oman  
Jag sade nej utan att som ett allmänt svar  
på hela MÖ  
Senare kom HE upp och la fram hela ~~am~~ ärendet  
och dess bakgrund  
OMAN köpt ett 'bevakningsfartyg' i UK  
Broke Marine hela fartyget skulle färdigställas  
i UK från Bofors en 40 mm akan  
Min analys visade att kanonen kunde  
betraktas som en del i systemet Radar eldledn brittisk
- Sid 2      ~~En vidare utr~~  
Export kunde därför ske enl min till britterna  
i detta speciella fall  
~~MÖ frågan var under diskussion~~  
Sverige sålt "bevakningsbåtar till Oman 80-82  
Tillstånd meddelades den 25 nov. 82  
Kommer ej ihåg hur  
Jm senare Gabon Ghana Bangladesch Peru  
Tornado i Saudi avklassningen  
Detta är bakgrund och läget. Martin A. har uppenbarligen  
försökt utnyttja detta för att visa

att mynd. i tidigare affärer varit med på spelet  
Affärerna i fråga rör 100 tals robotar  
24 kanoner som " beteckningen (oläsligt)  
Här har Bofors sagt vart kanonen skulle gå och alla  
omständigh.

Sid 3 Jag har funderat vidare på åtgärder vi  
diskuterade.  
Bofors Nobelind agerande före o efter åtal  
B.G. utredning. Kontrollen inom Bofors  
Har en idéskiss

Singapore - Jag anställs av A Carlberg för  
allt upp till exportkontroll inom försvarsföretagen  
bevis rapportering kontakt med KMI  
löpande dock ej exportärende  
konsultation  
- Den allt viktigare (oläsligt) kopplingen  
beträffande utlandssamarbete m m  
drar KM frågorna till Fö  
- En sån omläggning blir ett  
viktigt motgift mot alltför långt  
gående viljeyttr. i Partikongressen

#### Omgång 2

Sid 1 Råd och information privat  
Ardbos linje lägga skuld  
på myndigheterna  
Lars Göthlins antydningar om  
OMAN  
Hösten 82 H Ekblom samtal  
Nej i 1:a omgången  
Omg 2 1 40 till UK

Inget annat än UK skulle uppges av B.  
Svenska bev ftg som fick kanoner  
Palmes attityd  
' felaktigt olämpligt  
Nu utnyttjas detta 100 % av Martin A

Sid 2      Nu till agerandet  
Jag vill inte att detta skall  
förstärka trovärdigheten i  
M:s valda linje  
Jag vill fullfölja mina  
insatser för att få ordning  
på Bofors  
Min personliga situation  
~~är .... just nu fruktansvärd~~  
Jämfört med avklassningen  
PEAB E/// som Tubas gjort  
och den mig påtvingade  
om motmedelssystem känns  
det än värre 1 kanon på ett be fartyg

Sid 3      till det minst utsatta landet  
Hur skall jag göra  
Gå till Age  
Chansa på att Ages  
bevis i robotaffären  
och Thailand och att  
undersökn begränsas till detta  
Dras KMI in i undersök-  
ningen gynnas SFSF  
ondaste avsikter  
Under 6 år i ett svårt  
jobb där man hela tiden trycks  
mellan industrin - reg. - medier



Sid 4      har inget annat hänt  
             det är en engångsföreteelse  
             Du talade om en officers  
             heder  
             Jag har inget nämnt hemma  
             Om Du bedömer att detta  
             skulle leda till min  
             suspension straff kanske  
             indragen pension. Vill jag  
             få Ditt löfte att säga detta  
             innan jag går vidare  
             Hela min familjs situation  
             ekon socialt m.m. kan göra  
             att jag måste göra annat

# Statens offentliga utredningar 1988

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.

# Statens offentliga utredningar 1988

## Systematisk förteckning

---

### **Statsrådsberedningen**

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-  
export. (15)

### **Justitiedepartementet**

Samerätt och sameting. (5)  
Frihet från ansvar. (7)

### **Utrikesdepartementet**

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. (4)  
Sverigeinformation och kultursamarbete. (9)

### **Försvarsdepartementet**

En ny skyddslag. (8)  
Civil personal i försvaret. (12)

### **Finansdepartementet**

Rätt adress. (10)  
Handel med optioner och terminer. (13)

### **Utbildningsdepartementet**

Öppenhet och minne. (11)

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Översyn av utlänningslagstiftningen. (1)  
Kortare väntan. (2)  
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? (3)

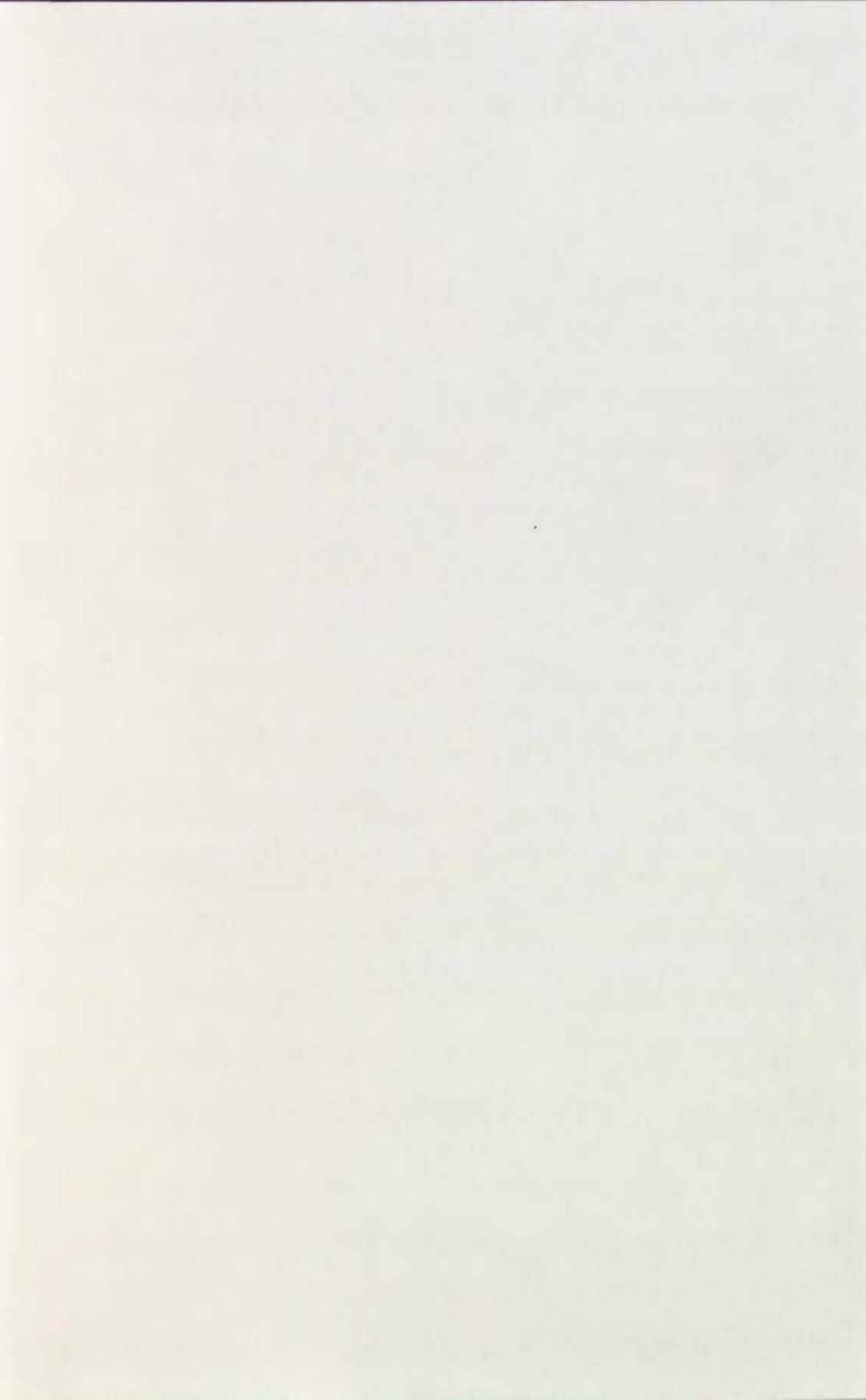
### **Bostadsdepartementet**

Översyn av bostadsrättslagen. (14)

### **Industridepartementet**

Provnig och kontroll i internationell samverkan. (6)











ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

ISBN 91-38-10148-3  
ISSN 0375-250X