

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om export och transitering av försvarsmateriel

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om export och transitering av försvarsmateriel ändras så, att de stadganden och förfaringsätt som gäller export och transitering av försvarsmateriel överensstämmer med de internationella exportövervakningssystem som Finland har förbundit sig att följa och med motsvarande praxis i de övriga västeuropeiska länderna. Enligt propositionen är export och transitering av försvarsmateriel tillåten endast om tillstånd för ändamålet har beviljats. Ett tillståndsärende avgörs enligt ärendets natur vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid försvarsministeriet. Om exporten förutsätter det skall försvarsministeriet hos utrikesministeriet särskilt inhämta utredning om den eventuella förekomsten av utrikes- och säkerhetspolitiska hin-

der för beviljande av tillstånd. Enligt förslaget skall lagen också omfatta ett stadgande om exporten av en vara som är avsedd att användas endast som komponent i något annat slag av försvarsmateriel. Den utredning över slutlig användning genom vilken exporten av en komponent bestyrks görs av den mottagare i vars egna tillverkning av en produkt komponenten är avsedd att användas. Enligt förslaget stadgas genom förordning om vilka varugrupper som anses vara försvarsmateriel och bestäms närmare genom försvarsministeriets beslut om förteckningen över försvarsmateriel.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning samt internationella avtal och förbindelser

Om exporten av försvarsmateriel stadgas i lagen om export och transitering av försvarsmateriel (242/90). Lagen innehåller stadganden om tillståndsförfarandet för export och transitering av materiel som definieras som försvarsmateriel, straffpåföljderna för export utan tillstånd samt om tullverkets övervakningsuppgift. Export av försvarsmateriel förutsätter ett av statsrådet eller försvarsministeriet beviljat tillstånd. Lagen gäller också överlåtelse och överföring till utlandet av rätt att tillverka försvarsmateriel. Den försvarsmateriel som lagen avser

regleras i förordningen om export och transitering av försvarsmateriel (267/90), genom vilken lagen kompletteras. Med stöd av nationella bedömningskriterier definieras försvarsmateriel i förordningen som sådan materiel som är avsedd eller lämpar sig uteslutande för militärt bruk.

Det finns dessutom ett stort antal författningar samt internationella avtal och förbindelser som inverkar på exporten av försvarsmateriel.

Genom de förordningar som utfärdats med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/67) har sådana ekonomiska sanktioner eller förbud mot vapenexport om vilka FN:s säkerhetsråd fattat

bindande beslut hittills bringats i kraft i Finland i följande fall:

- 1) Sydafrika 1977 (förbud mot vapenexport)
- 2) Irak 1990 (ekonomiska sanktioner)
- 3) det forna Jugoslaviens område 1991 (förbud mot vapenexport och ekonomiska sanktioner)
- 4) Somalia 1992 (förbud mot vapenexport)
- 5) Libyen 1992 (förbud mot vapenexport och partiella ekonomiska sanktioner)
- 6) Liberia 1992 (förbud mot vapenexport)
- 7) Haiti 1993 (förbud mot vapenexport och ekonomiska sanktioner)
- 8) Angola (UNITA-partisanrörelsen) 1993 (förbud mot vapenexport och partiella ekonomiska sanktioner).

- 9) Ruanda 1994 (förbud mot vapenexport)

Dessutom rekommenderade FN:s säkerhetsråd på 1960- och 1970-talet förbud mot vapenexport till Portugal och Sydafrika samt förbud mot import av vapen från Sydafrika 1985. Lagen om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/85) har upphävts genom en lag av den 7 maj 1993 (415/93) och det ovan i punkt 1 avsedda förbudet mot vapenexport genom en förordning av den 3 juni 1994 (427/94). Ekonomiska sanktioner var dessutom i kraft gentemot Sydrhodesia 1966—1979.

I de allmänna beslut om ekonomiska sanktioner som fattas av FN:s säkerhetsråd ingår i allmänhet också förbud mot export av vapen eller militär materiel.

Exporten av försvarsmateriel berörs också av följande internationella avtal:

— konventionen om förbud mot utveckling, framställning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen samt om deras förstörande (FördrS 14 och 15/75),

— konventionen om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskiljningslösa verkningar (FördrS 64/83),

— konventionen om förbud mot utveckling, produktion, lagring och användning av kemiska vapen samt om deras destruktion, som avses träda i kraft i Finland 1995.

I syfte att stöda de internationella strävandena att införa spridningsstopp (icke-spridning) har Finland åren 1991 och 1992 anslutit sig som medlem i följande övervakningsarrangemang som koordinerar de nationella exportövervakningsåtgärderna, och i fråga om vilka

medlemskapet innebär förpliktelser också när det gäller exporten av försvarsmateriel:

— arrangemangen för övervakning av robotteknologi (Missile Technology Control Regime, MTCR),

— arrangemangen för övervakning av kemiska och biologiska ämnen, dvs. den australiensiska gruppen (Australian Group, AG),

— arrangemangen för övervakning av produkter med dual tillämpning inom kärnenergiområdet (Nuclear Supplier's Group II).

Även om övervakningen inom dessa arrangemang till övervägande del gäller sådana produkter med s.k. dual tillämpning som främjar utvecklingen eller tillverkningen av massförstörelsevapen eller av robotsystem som lämpar sig för att framföra sådana vapen till ett mål, kan vissa enskilda produktgrupper också definieras som försvarsmateriel. Särskilt gäller detta MTCR-arrangemanget, inom vilket övervakningen också omfattar kompletta, färdiga robotsystem.

Angående exportbegränsningarna enligt den australiensiska gruppen stadgas genom förordningen om exportkontroll av vissa varor (413/94) samt genom handels- och industriministeriets beslut om varor och tjänster som är underkastade exportlicensiering. Kemiska vapen är sådan försvarsmateriel som avses i förordningen om export och transitering av försvarsmateriel och i fråga om vilken exportövervakningen ankommer på försvarsministeriet. Till försvarsministeriets exportövervakning hör även de i bilagan till försvarsministeriets beslut (370/94) om jämställande med försvarsmateriel av anordningar och teknologi som omfattas av arrangemangen för övervakning av robotteknologin nämnda kemikalierna som används som drivmedel eller råvara i drivmedel för robotar.

1.2. Tillståndspraxis

Exporttillstånd skall sökas skriftligen på en blankett för vilken försvarsministeriet har fastställt formuläret. I ansökan om tillstånd skall ingå en utredning om den som ansöker om tillståndet samt om köparen, destinationslandet och de varor som skall exporteras, samt uppgifter som gäller leveransavtal och den tid under vilken exporttillståndet skall vara i kraft. På försvarsministeriets begäran skall sökanden vid behov tillstålla ministeriet sådan tilläggsut-

redning som behövs för behandlingen av tillståndsansökan.

Exporttillståndet söks för det land till vilket varan skall exporteras från Finland och i vilket den i ansökan nämnda köparen befinner sig. Om exportören vet att varan skall exporteras vidare från landet i fråga, skall detta nämnas i ansökan, och samtidigt skall exporttillstånd sökas också för vidareexporten till det land till vilket varan vidareexporteras. Sökanden svarar för att varan levereras endast till det land för vilket exporttillstånd söks. Sker förändringar i fråga om de uppgifter som nämns i ansökan efter att exporttillstånd har beviljats, skall försvarsministeriet omedelbart tillställas detaljerade skriftliga uppgifter om ändringarna och en ny ansökan göras.

Ansökan om exporttillstånd undertecknas av företagets verkställande direktör eller av en eller flere andra personer som enligt handelsregistret har rätt att teckna företagets firma.

Innan ett ärende som gäller en tillståndsansökan avgörs skall försvarsministeriet inhämta utrikesministeriets utlåtande om saken. I fråga om utrikesministeriets utlåtandep Praxis tillämpas de principer som KSSE har godkänt den 25 november 1993 och som styr utförelsen av konventionella vapen, samt Europeiska unionens (EU) kriterier för vapenexport, vilka motsvarar Finlands traditionella principer för vapenexporten. Dessa principer utgör en ram på allmän nivå, och tolkningen och tillämpningen av dem kan underställas nationell prövning. Mera konkret tillämpas de ovan nämnda principerna när utlåtanden ges som följer:

Ett ovillkorligt hinder för exporten utgörs av de förpliktande exportförbud som fastställts av FN:s säkerhetsråd, Europeiska unionens vapenembargon eller andra multilateralt överenskomna exportbegränsningar.

I övriga fall tillämpas de ovan nämnda principerna när utlåtandena prövas så, att situationen i mottagarlandet blir föremål för en analyserande bedömning, varefter karaktären av den försvarsmateriel som skall exporteras samt dess roll och användning bedöms.

I problematiska fall präglas det grundläggande förhållningssättet av återhållsamhet. Om de produkter som skall exporteras med stor sannolikhet inte används för brott mot de mänskliga rättigheterna, är det möjligt att förorda exporten vid den bedömning som görs när utlåtandena skall ges, ifall andra orsaker, t.ex.

sådana som hänför sig till utvecklandet av Finlands materiella beredskap, talar för export.

En revidering av de administrativa och politiska villkor som gäller exporten av försvarsmateriel, utgående från den gällande lagen, godkändes i regeringens utrikesutskott 1993 och föredrogs i riksdagens utrikesutskott i maj 1993. I praktiken har reformen inneburit en smidigare tillämpning av lagen när utlåtandena behandlats, i relation till Finlands förändrade utrikespolitik (lagens 3 §).

Om utrikesministeriet i sitt utlåtande har meddelat att ministeriet inte anser sig kunna förorda export till ett land som nämns i en tillståndsansökan, har försvarsministeriet meddelat den som ansökt om tillstånd att export till landet i fråga inte är möjlig.

Utrikesministeriets utlåtande har varit skriftligt. Eftersom de flesta tillståndsansökningarna har gällt export av ringa betydelse som varit politiskt problemfri, har utrikesministeriet från och med början av 1993 i stället för ett särskilt skriftligt utlåtande för varje enskild ansökan gett ett allmänt utlåtande när det har gällt sådan export som riktar sig närmast till de länder som hör till Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD-länderna) och vars värde inte är sådant att statsrådets tillstånd förutsätts. Ett förfarande med muntliga utlåtanden blev till denna del likaså möjligt i sådana fall som gäller exportpartier som är särskilt små och som är avsedda för länder utanför OECD-området. Detta förfarande avser exporten av provpartier samt export för testning och demonstration av varor i det fall att varan returneras till Finland efter uppgiven användning.

I samband med detta allmänna utlåtande överlät utrikesministeriet också en förteckning över länder som är föremål för FN:s säkerhetsråds förbud mot vapenexport eller ekonomiska sanktioner.

Avsikten med de ovan nämnda reformerna var uttryckligen att koncentrera övervakningen till sådan export i fråga om vilken prövning särskilt behövs.

Själva ansökan om exporttillstånd behandlas antingen i statsrådet på föredragning av försvarsministeriet eller i försvarsministeriet. Försvarsministeriet får bevilja exporttillstånd när det är fråga om export eller transitering av ringa värde eller sådan tillfällig utförelse av försvarsmateriel som inte inbegriper överföring

till utlandet av äganderätt till materielen eller av rätt att bestämma om materielen.

Innan tillståndet överlämnas ålägger försvarsministeriet i normala fall mottagaren av tillståndet att tillstålla försvarsministeriet en försäkran, som skall ges av en behörig myndighet eller eventuellt av mottagaren av en produkt eller anordning i det land som utgör slutlig destination, och som anger den slutliga användaren av varan (slutanvändarintyg). Dessutom krävs att mottagaren av tillståndet inom en månad efter exporten tillställer försvarsministeriet ett intyg som utfärdats av tullmyndigheterna i destinationslandet och som gäller importen av varan.

1.3. Exportmängden

Enligt tullstatistiken har den övervägande delen av Finlands export av försvarsmateriel bestått av krut och sprängämnen. Av dessa kan dock endast en del anses vara avsedda för direkt militär användning, eftersom en bety-

dande andel utgörs av krut som är avsett för sport och jakt samt sprängämnen för civila ändamål. Den materiel som kan betraktas som egentliga vapen för militärt bruk (position 93.01.00.00 i tulltariffen) har under de senaste sex åren utgjort mindre än 2 % av hela försvarsmaterielexporten, år 1993 endast 0,3 %. Exporten av ammunition (position 93.06.90.10 i tulltariffen) har varierat i stor utsträckning. När den år 1993 var som minst utgjorde den 0,5 % och när den år 1989 var som störst utgjorde den 30 % av hela exporten av försvarsmateriel. Under de senaste åren har den andel som utgörs av exporten av pansrade manskapsfordon, närmast för de utländska FN-truppernas användning, höjts till ca en tredjedel och år 1993 t.o.m till hälften av försvarsmaterielexporten.

Exportens värde har åren 1980—1993 reellt sett förblivit densamma. Den har inte en enda gång nått upp ens till 0,1 % av landets totalexport. Under de senaste sex åren har exportens värde underskridit 0,05 % av totalexporten.

Exporten av försvarsmateriel 1988—1993 enligt tullstatistiken (1 000 mk):

Position	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. 93.01.00.00 Vapen för militärt bruk	151	21	162	524	547	199
2. 93.05.90.10 Delar till vapen för militärt bruk som hör till ovan nämnda position	4	—	795	1	5	46
3. 93.06.90.10 Bomber, granater, torpeder samt delar till dessa	8 031	8 314	1 901	349	3 496	301
4. 87.10.00.00 Stridsvagnar och andra pansrade stridsfordon samt delar till dessa	4 950	—	3 340	11 502	9 754	29 349
5. 36.01 Krut	24 301	12 683	8 071	10 666	13 940	22 213
6. 36.02 Sprängämnen (andra än krut)	1 562	2 529	2 018	1 480	525	8 285
7. 29.04.20.10 Trinitrotoluen	2 590	1 781	3 052	5 062	1 802	1 266
Sammanlagt	41 589	25 328	19 339	29 584	30 069	61 659
Andel av totalexporten, %	0,05	0,025	0,019	0,031	0,028	0,046

Enligt jämförbara statistiska uppgifter var Sveriges export av försvarsmateriel 1988—1992 (1 000 kr) följande:

År	Sammanlagt	Andel av totalexporten, %
1988	6 155.000	2,02
1989	6 005.000	1,81
1990	3 327.000	0,98
1991	2 705.000	0,81
1992	2 753.000	0,84
1993	2 900.000	—

1.4. Internationell jämförelse

Allmänt

I detta avsnitt granskas de internationella exportregleringsarrangemangen och sätten att sköta regleringen. Dessutom granskas som jämförelsematerial de förfaranden som gäller exporten av försvarsmateriel i Sverige, Norge, Schweiz och Österrike.

I Finland och i andra europeiska länder som står utanför militärallianserna har de huvudsakliga grunderna för den nationella regleringen av försvarsmaterielexporten utgorts av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska synpunkter, bl.a. neutralitetspolitiska faktorer. I dessa länder har det inte funnits några internationella förpliktelser att övervaka vapenexporten utöver dem som nämns i avsnitt 1.1. Deras övervakningsförteckningar har varit kortfattade och inbegripit produkter avsedda uteslutande för militärt bruk.

De länder som hör till Atlantpakten (Nato), fränsett Island, samt Japan och Australien har däremot vad exporten av försvarsmateriel beträffar haft ett koordinerande samarbete i form av Cocom-arrangemanget (Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Controls). Under det kalla krigets tid var Cocom Natos handelspolitiska motsvarighet när det gällde att övervaka och begränsa exporten från väst till öst av vapen och teknologi som kunde främja utvecklandet av den konventionella militära kapaciteten i Sovjet och dess bundsförvanter samt Kina. I detta syfte har Cocom upprätthållit tre övervakningsförteckningar som gäller följande: högteknologiska produkter (Industrial List), konventionella vapen (Munitions List) och produkter på kärnområdet (Atomic Energy List). Vapenförteckningen har

varit rätt lång och omfattat också annat än produkter som är avsedda att användas enbart för strid.

Finland har tillsammans med Irland, Österrike, Sverige, Schweiz och Nya Zeeland ordnat sina handelspolitiska intressen i förhållande till Cocom utgående från ställningen som s.k. samarbetsland. Detta har förutsatt att Finland har bedrivit exportövervakning enligt Cocom teknologilista, men i fråga om Cocom lista över försvarsmateriel har Finland inte haft några förpliktelser, bl.a. av den anledningen att vårt exportutbud på området har varit obetydligt.

Som ett element i upplösningen av det kalla krigets strukturer har Cocom medlemsländer uppnått samförstånd om att slopa systemet den 31 mars 1994, likväl så att medlemsländernas exportövervakning från den 1 april 1994 överförs till en så att säga global grund i stället för att så som tidigare vara riktad mot öst. Samtidigt försöker Cocom forna medlemsländer samt Finland och de övriga fem ovan nämnda länderna tillsammans förhandla om införandet av ett exportövervakningsarrangemang som ersätter Cocom. Stiftande medlemmar skulle vara också Ryssland och en del av länderna i Östeuropa. Det nya arrangemanget ("post-Cocom" eller "New Forum") skulle vara jämförbart med de i avsnitt 1.1. nämnda övervakningsarrangemangen för icke-spridningspolitiken och upprätthålla två övervakningslistor, en för sådana högteknologiska produkter med dual tillämpning som främjar den konventionella militära funktionsdugligheten samt en för konventionella vapen och vapensystem. Finlands deltagande i förhandlingarna om det nya arrangemanget liksom också ett kommande medlemskap innebär till denna del för Finland en multilateral förpliktelse att övervaka exporten av försvarsmateriel som anges i det nya arrangemangets primära förteckning. Det främsta föremålet för en sådan övervakning är de s.k. nya riskländerna, av vilka flera misstänks vara i färd med att utveckla också massförstörelsevapen.

De principer eller kriterier för vapenexport som KSSE och EU har godkänt är ett sätt att tackla frågan om regleringen av vapenexporten och det kompletterar det slag av exportövervakning som sker genom tillståndsförfarandet. Det forum för säkerhetssamarbete som upprättades i KSSE:s Helsingforsdokument år 1992 godkände i november 1993 KSSE:s principer

för utförelse av konventionella vapen. Dessa principer är politiskt förpliktande för Finland på samma sätt som KSSE:s övriga beslut.

KSSE:s ovan nämnda principer stöder sig på de åtta kriterier för vapenexport som godkändes av Europeiska gemenskapens medlemsländer 1991—92. Dessa kriterier liksom också de av EU uppställda förbuden mot vapenexport är en sådan del av regelverket som gäller EG:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och som Finland har meddelat att landet kan godkänna. Finland tillämpar sålunda också EU:s kriterier. Inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik finns också en arbetsgrupp som behandlar frågor vilka hänför sig till exportpolitiken för konventionella vapen, och vars uppgift är att främja harmoniseringen av EU-ländernas praxis. KSSE:s och EU:s principer för vapenexporten ingår i sin helhet i bilagan till det dokument som omfattar riktlinjerna.

EU-länderna har i huvuddrag enhetliga nationella övervakningsförteckningar som baserar sig på Cocom's förteckning över försvarsmateriel. Som medlem av Cocom har Norge samma övervakningsförteckning, och i Sverige har förteckningen med smärre undantag trätt i kraft den 1 januari 1993 som en del av revideringen av lagstiftningen om krigsmateriel. I Schweiz är motsvarande utvidgning aktuell. EU har på den nivå som gäller i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men inte nationellt, delat in den aktuella Cocomlistan i fyra produktgrupper för att förbuden mot vapenexport skall kunna förverkligas på olika nivåer. Iakttagandet av regelverket förutsätter att produkterna i Finlands övervakningsförteckning överensstämmer med dem som ingår i EU-ländernas motsvarande förteckning. Den nuvarande övervakningsförteckningen som ingår i förordningen om export av försvarsmateriel är i väsentlig grad mera begränsad och allmän än den motsvarande Cocom/EU-förteckningen.

Frågor som gäller produktion, export och import av försvarsmateriel, dvs. försvarsindustrin, hör med stöd av 223 artikeln i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget) uteslutande till de nationella befogenheterna. När det gäller "väsentliga säkerhetsintressen" får medlemmarna enligt egen prövning avvika från bestämmelserna i Romfördraget, som gäller upprättandet av en gemensam marknad, om det är

fråga om tillverkning av eller handel med produkter som är avsedda "speciellt för militära ändamål". De kriterier för vapenexport som utarbetats inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och den organiserade strävan att harmonisera vapenexportpolitiken som ingår i den ovan nämnda gemensamma politiken är avsedda att stegvis förenhetliga de nationella tillståndsbesluten. Det är härvid fråga om politiska, inte juridiska förpliktelser.

Av de arrangemang som närmar sig vapenexporten och vapenimporten på grundval av öppenhet och insyn (transparency) kan nämnas FN:s vapenregister för konventionella vapen, som upprätthålls sedan 1992 och till vilket FN:s medlemsländer skall anmäla sin export och import i fråga om sju kategorier av tunga vapen.

Sverige

Sveriges nuvarande lagstiftning om tillverkning och export av krigsmateriel trädde i kraft i början av år 1993. Lagen och förordningen om krigsmateriel bygger på tidigare lagstiftning och praxis. Exporten av krigsmateriel förutsätter alltid tillstånd av regeringen. Den viktigaste förändringen i lagstiftningen är den nya krigsmaterieförteckningen, som anpassats till den teknologiska utvecklingen och vad produkterna beträffar utformats så att den stämmer överens med motsvarande regler för exportövervakning i andra västeuropeiska länder.

Enligt lagen om krigsmateriel förutsätter också försvarsindustrins samarbete med ett utländskt företag regeringens tillstånd.

Krigsmaterielen indelas i två kategorier med delvis olika utförelseregler. Krigsmateriel för strid är sådan utrustning som kan utnyttjas militärt och ger förstörelsebringande verkan i strid, som t.ex. kanoner, robotar, krigsfartyg och stridsflygplan. Övrig krigsmateriel är sådan materiel som inte har förstörelsebringande verkan. Om indelningen av krigsmateriel i kategorier stadgas närmare genom förordning.

Administrationn av den svenska krigsmaterielexporten är placerad vid Utrikesdepartementets handelsavdelning.

Exporten av krigsmateriel styrs utgående från riktlinjer som har godkänts av riksdagen. De nya riktlinjerna framhäver betydelsen av att beakta de mänskliga rättigheterna när det

gäller den utrikespolitiska helhetsbedömningen av exporten. Enligt riktlinjerna får krigsmateriel för strid inte exporteras till en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, till en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt, eller till en stat som har inre väpnade oroligheter eller där det förekommer omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Övrig krigsmateriel får exporteras till stater som inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat och i vilka väpnade oroligheter eller omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter inte förekommer.

Värdet av Sveriges krigsmaterielexport var år 1933 sammanlagt 2,9 miljarder kronor, motsvarande ca 2 miljarder mark. Värdet av exporten av krigsmateriel för strid var 1,2 miljarder och värdet av exporten av övrig krigsmateriel drygt 1,6 miljarder kronor.

Norge

De norska stadgandena om vapenexport ingår i en lag från år 1987 om kontroll av exporten av strategiska varor, tjänster och teknologi. Utrikesdepartementet är den myndighet som övervakar exporten. Departementet meddelade år 1989 sådana föreskrifter om genomförande av exportregleringen som kompletterar lagen. Genom utrikesministeriets beslut är de strategiska varorna indelade i fem kategorier. Förteckningen över de varor som ingår i den första kategorin innehåller vapen, ammunition och annan militär materiel. Exporten av dessa produkter förutsätter alltid tillstånd. Norges exportövervakningsförteckning innehåller samma slag av varor som de vilka är föremål för övervakning i de västeuropeiska staterna och bl.a. i Sverige.

Riktlinjerna för Norges exportövervakning fastställdes år 1992. Enligt riktlinjerna tillåts inte export till områden där krig pågår eller där krigshot råder. Dessutom förutsätts en omsorgsfull bedömning av det aktuella områdets inrikes- och utrikespolitiska situation innan exportbeslutet fattas. Tillståndsmyndighet är utrikesdepartementet.

Mottagarländerna är indelade i tre grupper. Export är tillåten till länderna i grupp 1 som omfattar de nordiska länderna och Natoländerna samt bl.a. Österrike, Schweiz, Australien,

Nya Zeeland och Japan. Grupp 2 omfattar länder i fråga om vilka FN:s säkerhetsråds bojkottbeslut angående vapenexport gäller eller där krig eller inbördeskrig pågår eller krigshot råder. Till dessa länder får vapen eller annan krigsmateriel inte exporteras. Till den tredje gruppen hör de övriga länder till vilka vapen och ammunition inte får exporteras. Till dessa länder kan dock exporteras andra varor som är konstruerade eller modifierade för militära ändamål.

Schweiz

Den schweiziska lagen om krigsmateriel är som bäst föremål för revidering. Schweiz försvarsministerium förelade i detta syfte i december 1993 regeringen en proposition med förslag till en ny lag. Avsiken är att den föreslagna lagen skall ersätta den gamla från år 1972, och propositionen avlåtts till parlamentet år 1994.

Lagförslagets centrala principer är att få tillstånd en utvidgning av krigsmaterielbegreppet, att alla projekt som gäller förmedling av krigsmateriel skall underställas övervakning, att göra överföringen av teknologi beroende av tillstånd samt att göra all verksamhet som hänförs till bakteriologiska och kemiska vapen lagstadgad och beroende av tillstånd.

Enligt den gällande lagen betraktas som krigsmateriel endast egentliga stridsmedel. Denna definition har dock visat sig vara alltför snäv. I förslaget till ny lag definieras som krigsmateriel förutom stridsmedel också sådana produkter som kan omvandlas till krigsmateriel. För att underlätta tolkningen av den nya lagen är avsikten att i den så noggrant som möjligt också förteckna de produkter som hänförs till krigsmaterielen.

Det nuvarande systemet enligt vilket ett allmänt tillstånd ges för verksamhet på krigsmaterielområdet och ett speciellt för varje konkret uppdrag bibehålls.

En nyhet i lagförslaget är att all förmedlingsverksamhet som hör samman med krigsmateriel och som bedrivs på Schweiz område blir beroende av tillstånd oavsett om den vara som är föremål för förmedlingen över huvudtaget har funnits på schweiziskt område.

Beroende av tillstånd är enligt lagförslaget också försäljning till utlandet av patent, tillverkningslicenser, kunnande och o.dyl. med

anknytning till krigsmateriel. Den nuvarande lagen gäller inte export av detta slag.

Tillståndsmyndighet är regeringen eller förbundsrådet när det är fråga om ett grundläggande tillstånd för verksamhet på krigsmaterielområdet. Försvarsministeriet avgör frågor som gäller exporten av krigsmateriel efter att ha hört utrikesministeriet.

När möjligheten att bevilja ett tillstånd provas baserar sig beslutet inte enbart på juridiska utan rätt långt också på politiska synpunkter.

Beväpning av det slag som underlyder krigsmateriellagen exporterades år 1993 från Schweiz till ett sammanlagt värde av 260,20 miljoner schweiziska frang eller ca 1 miljard finska mark. Detta utgjorde 0,28 % av Schweiz totalexport år 1993.

Österrike

En lag om import, export och transitering av krigsmateriel stiftades i Österrike i oktober 1977. Lagen har senare ändrats i flere repriser.

Enligt lagen är importen, exporten och transiteringen av krigsmateriel beroende av tillstånd. Frågor som gäller exporttillstånd bereds och tillstånd beviljas av inrikesministeriet. Tillståndsförfarandet är inte offentligt. Remissinstans är utrikesministeriet, försvarsministeriet samt förbundskanslersämbetsverket. Vanligtvis krävs att tillståndsansökan förordas i alla utlåtanden. Slut användarintyg av myndigheterna i mottagarlandet krävs vanligen endast i samband med osedvanligt stora exporttrater.

Tillstånd för vapenexport ges inte om Österrikes folkrättsliga åtaganden eller utrikespolitiska intressen, särskilt den på statsförfattningen baserade ständiga neutraliteten, strider mot beviljandet av tillstånd. Tillståndsansökan avslås också om en väpnad konflikt pågår i mottagarlandet eller om hot om en sådan konflikt föreligger, eller om läget i övrigt är spänt på området eller om det på grund av att upprepade kränkningar förekommit i mottagarlandet finns en risk för att den levererade krigsmaterielen skulle komma att användas för förtrycksåtgärder. Österrike följer dessutom de embargorekommendationer som utfärdats av FN:s säkerhetsråd.

Beslut om varuomfattningen fattas av förbundsstyrelsen med samtycke av parlamentets huvudutskott. Genom förordning stadgas när-

mare om vad som i varje enskilt militärteknologiskt utvecklingskede skall anses var sådan krigsmateriel som avses i lagen.

En jämförelse mellan Sverige och Norge

En jämförelse med Sveriges och Norges principer, förvaltning och förfaringssätt när det gäller exporten av försvarsmateriel understryker också behovet av att ompröva ändamålsenligheten i det finländska systemet. Oavsett att såväl Sverige som Norge iakttar återhållsamhet när det gäller exporten av försvarsmateriel, har bägge länderna genom att stödja sig på exporten framgångsrikt lyckats se till att industrin på området utvecklats och att kunnandet blivit mångsidigare samt att självförsörjningsgraden bibehållits på en rätt hög nivå, i Sverige ca 70 % och i Norge ca 50 %.

Sveriges och Norges exempel avspeglar den omständigheten att den inhemska försvarsindustrin och en hög självförsörjningsnivå oberoende av landets försvarslösning, dvs. allians eller alliansfrihet, har ansetts vara av stor betydelse för landets säkerhets- och försvarspolitik.

Såväl Sverige som Norge har också dragit nytta av att förvaltningen på detta område, både i fråga om den politiska linjedragningen och tillståndsärendena, har koncentrerats till en och samma myndighet, samt också av att tillståndsförfarandena har differentierats och principerna är klara. Bägge länderna har utarbetat nationella, av regeringen eller riksdagen godkända riktlinjer enligt vilka tillståndsprövningen styrs.

Samarbetet inom försvarsindustrin

Betydelsen av det internationella samarbetet har också när det gäller försvarsmaterielindustrin accentuerats under de senaste åren. På grund av att de anordningar och den materiel som försvarsmakten använder fortgående blivit dyrare är det ur nationalekonomisk synpunkt förnuftigt att fördela utvecklings- och produktionskostnaderna på flere användarländer. Deltagandet i utvecklings- och produktionssamarbetet säkerställer samtidigt att produkterna lämpar sig för det egna systemet, och totalkostnaderna kan på så sätt minskas.

Av de nordiska länderna har Norge traditionellt samarbetat med Natoländerna, särskilt

med Förenta Staterna. Dessutom har Norge bedrivit utvecklingssamarbete bl.a. med Tyskland. Norge har också träffat avtal med Sverige om arbetsfördelning vad produktionen beträffar.

Sverige har traditionellt haft ett betydande samarbete med ett flertal länder, särskilt Förenta Staterna. Samarbetet med Frankrike och Tyskland har ökat i betydande grad under de senaste åren särskilt vad utvecklingsarbetet i fråga om ny försvarsmateriel beträffar. Sverige har också aktivt sett sig om efter nya möjligheter till samarbete bl.a. med Australien och länderna i Fjärran Östern.

Schweiz samarbetar med Förenta Staterna bl.a. i fråga om projekt som hör till Hornet-jaktplansaffärerna. Schweiz levererar också försvarsmateriel eller därtill hörande komponenter till ett flertal länder i Europa.

Finland samarbetar i fråga om anskaffningarna med Sverige, Norge, Österrike, Frankrike, Tyskland, Storbritannien och Förenta Staterna. Dessutom samarbetar Finland också i mindre skala med andra länder i samband med olika slag av anskaffningar som gäller försvarsmateriel. Samarbetet med Tyskland har dock varit obetydligt och det har närmast varit fråga om testning av försvarsmateriel i syfte att utreda urvalsprinciperna för anskaffningarna och materielens egenskaper.

Försvarsministrarna i de nordiska länderna har satt igång ett utredningsarbete som gäller möjligheterna att samarbeta på försvarsmaterielområdet. De nordiska försvarsministrarna och expertgrupper som bistått dem har deltagit i utredningsarbetet. Utredningsarbetet blir inom kort färdigt.

Den internationella politiska referensramen för Finlands försvarsmaterielexport, för vilken ovan redogjorts, har utvidgats och utvidgas alltjämt och den har förstärkt det komparativa synsättet vid prövningen i samband med utlåtan och i tillståndsförfarandet i allmänhet.

1.5. Bedömning av nuläget

De internationella faktorer som nämns redan i avsnitt 1.4. har bidragit till behovet av att ändra de stadganden och den praxis i Finland som gäller exporten av försvarsmateriel. Också många rent inhemska faktorer, som behandlas nedan, har inverkat på saken.

Ett missförhållande i den gällande lagen är

att tillämpningen av den i värsta fall inneburit att behandlingen av tillståndsansökningarna har varit tidsödande och omfattat flera olika skeden också när det gällt till omfånget rätt obetydlig export, och förfarandet representerar därför en oändamålsenlig och föråldrad förvaltningspraxis. Vad de politiska principerna beträffar har tillämpningen av lagen i regel inneburit återhållsamhet, dvs. förvägran av tillstånd i tolkningsfall, till vilka exporten till nästan alla länder utanför OECD-området har kunnat hänföras. Detta har lett till en försämring av export- och konkurrensvillkoren för Finlands försvarsindustri jämfört med de övriga västeuropeiska länderna.

På grund av att Finlands försvarsmaterielindustri till sin struktur och sitt produkturval är rätt ensidig har utvecklingsländerna varit och är alltjämt en synnerligen viktig marknad. Tillämpningen av de ovan nämnda politiska principerna har i betydande grad begränsat vår industris exportmöjligheter och samtidigt dess förutsättningar för marknadsföring och produktutveckling samt för en höjning av nivån på kunnandet.

Dessa problem har för sin del varit en följd av det stadgande i lagens 4 § med stöd av vilket det har varit nödvändigt för försvarsministeriet att tjänstevägen inhämta ett skriftligt utlåtande från utrikesministeriet i varje ärende som gällt en tillståndsansökan. Stadgandet har samtidigt fördunklat arbets- och ansvarsfördelningen mellan tillståndsmyndigheten och remissinstansen och i praktiken fört över försvarsindustrins utvecklingsförutsättningar, som är beroende av exporten, på utrikesministeriets ansvar.

Utrikesministeriet har från och med den 1 januari 1993 rationaliserat sin egen roll vad utlåtandena beträffar genom att förkorta den tid inom vilken utlåtandet avges och genom att ge försvarsministeriet riktgivande förteckningar över länder i form av ett allmänt utlåtande. Den i administrativt avseende förnuftigaste lösningen är dock ett dokument som utarbetas i samarbete mellan de berörda myndigheterna och fastställs av statsrådet, och i vilket riktlinjerna för exportpraxis fastställs samt med stöd av vilket tillståndsmyndigheten direkt kan avgöra ett tillståndsärende. Utrikesministeriets utlåtande skall härvid behövas endast i exceptionella fall.

Ett av problemen för tillämpningen av lagen har också varit att tillståndsförfarandena inte i tillräcklig grad har differentierats eller dimen-

sionerats enligt ärendets betydelse och egenskaperna hos den produkt för vilken exporttillstånd söktes. Sålunda har fullständig utredning om slutanvändaren förutsatts också när det gäller exporten av små och enkla komponenter, vilket har komplicerat eller förhindrat detta slag av export bl.a. till Sverige.

Också i andra avseenden har det odifferenterade tillståndsförfarandet varit ett problem. När företagen planerat sina exportprojekt och innan de gett sig in på marknader som ger upphov till kostnader eller kunnat delta i anbudstävlingar har de ofta behövt en förhandsbedömning av huruvida tillstånd kan beviljas, i den händelse att exporten i sinom tid förverkligas. Detta har lett till att ett förfarande med förhandsutlåtanden har utvecklats.

Exportövervakningen av försvarsmateriel är en del av exportövervakningen av strategiska produkter av känslig natur. Den omständigheten att tillståndsförfarandet, beroende på produktgruppen, är utspritt på alltför många myndigheter är i Finland ett problem jämfört med den centraliserade behandlingen av tillståndsärenden bl.a i Sverige och Norge. Inom den finländska exportindustrin har man redan länge föreslagit en övergång till principen om att en och samma myndighet skall ansvara för de frågor som gäller exporttillstånd.

De åtgärder som rekommenderas i den slutrapport som arbetsgruppen för exportövervakning, vilken verkat under ledning av utrikesministeriet, avgav den 31 december 1992 och som gäller en reform av stadgandena och förvaltningen på exportövervakningsområdet, har genomförts på hösten 1994 och i början av år 1994. Exportövervakningsdelegationen, som inledde sin verksamhet i oktober 1993, har till uppgift att på hela fältet för den strategiska exportövervakningen fungera som koordinerande organ och som remissinstans för de berörda myndigheterna. Delegationen bidrar till att utveckla förenhetligandet av de tillvägagångssätt som skall iakttas när det gäller tillståndsförvaltningen i samband med exportövervakningen.

Enligt arbetsgruppens rekommendation överfördes de tillståndsärenden som gäller produkter med s.k. dual tillämpning den 1 juni 1994 från försvarsministeriet till handels- och industriministeriet, som redan ansvarar för tillståndsförvaltningen i fråga om högteknologiska produkter (Cocom Industrial List) samt produkterna på kärnområdet.

Frågan om en överföring också av de tillståndsärenden som gäller försvarsmateriel till handels- och industriministeriet tas i sinom tid upp till granskning i samband med beredningen av en ny exportövervakningslag som tar sikte på helheten. En koncentrerad av detta slag förutsätter också att de ärenden gällande exporttillstånd för vapen och ammunition av civil karaktär som nu sköts vid inrikesministeriets polisavdelning överförs till handels- och industriministeriet.

Oavsett koncentreringsen av tillståndsförvaltningen skall utrikesministeriet alltjämt ha ansvaret för den allmänna linjedragningen när det gäller exportövervakningspolitiken och för koordineringen av Finlands deltagande i den internationella exportövervakningen. Tullverket skall alltjämt sköta den egentliga övervakningen av att lagstiftningen följs. Vid tillståndsbehandlingen framhävs betydelsen av slutanvändarutredningarna och slutanvändarbefräftelserna, som dimensioneras enligt produkternas betydelse och roll och med hjälp av vilka det är möjligt att förhindra att produkterna råkar i oönskade händer.

Utöver de administrativa och politiska reformbehov för vilka ovan redogjorts inverkar på försvarsmaterielexportens villkor sedan år 1993 i allt högre grad också behovet av att genom ökad export kompensera den betydande minskningen av försvarsmaktens egna beställningar fram till årtiondets slut. Dessa minskningar beror på sparåtgärder och nedskärningen av de anslag som är disponibla för inhemska anskaffningar.

De organ på försvarsförvaltningens område som har utrett denna situation har gjort den bedömningen att ökad export skulle främja utnyttjandet av den existerande industriella produktionskapaciteten, men också förutsätta att nya exportprodukter på området utvecklas. I detta sammanhang har konstaterats att upprätthållandet av Finlands försvarskapacitet och beredskapen för kristid förutsätter existensen av en egen försvarsmaterielindustri också på 2000-talet.

I Finlands nuvarande försvarslösning framhävs behovet av försörjningsbredskap. Ett sätt att garantera försörjningsberedskapen när det gäller försvarsmaterielen är att upprätthålla inhemsk försvarsindustri och en relativ självförsörjning, som sålunda är sådana element som hör till ett självständigt och trovärdigt försvar.

2. Propositionens mål och de föreslagna ändringarna

Avsikten med propositionen är att göra de administrativa och politiska villkoren för Finlands försvarsmaterielexport och i tillämpliga delar också för exporten av vapen och ammunition av civil karaktär, dvs. Finlands vapenexportpolitik, till sina former jämförbara och vad tillämpningen beträffar jämställda med dem som gäller för de övriga västeuropeiska ländernas, särskilt EU-ländernas, motsvarande export.

Avsikten är att förbättra förutsättningarna för försvarsmaterielexporten, stöda utvecklingen av industrin på området i fråga och stärka Finlands försvar. Ändringarna främjar också förutsättningarna för den finländska industrin på området att särskilt på nordisk och västeuropeisk nivå vara med om det internationella samarbete som är livsviktigt för utvecklandet och tillverkningen av de moderna försvarssystemen.

Utgångspunkten för dessa mål är iakttagandet av de internationella avtal och förbindelser som avses i propositionen samt de kriterier och principer enligt vilka exporten skall ske.

Dessa utgångspunkter liksom också det behov av förändringar på det inhemska planet som har aktualiserats när den nuvarande lagstiftningen har tillämpats i praktiken har beaktats i propositionen. I enlighet med det förslag som har framlagts av försvarsministeriets arbetsgrupp föreslås i propositionen att statsrådet skall fastställa sådana allmänna riktlinjer för exporten av försvarsmateriel som bygger på internationella och säkerhetspolitiska principer. Utrikesministeriet skall enligt propositionen i samarbete med försvarsministeriet utarbeta riktlinjerna och se till att de är aktuella. Riktlinjerna avses gälla sådana konventionella vapen, vapensystem, ammunition, materiel och anordningar som är avsedda för eller lämpar sig för militärt bruk, samt därtill hörande immateriella rättigheter. Riktlinjerna skall utgöra grundvalen för tillståndsmyndighetens verksamhet.

Enligt förslaget omfattar riktlinjerna de principer som härrör från internationella avtal och förbindelser som Finland har utfäst sig att följa. Dessutom innehåller riktlinjerna de kriterier och principer för vapenexporten som FN, KSSE och EU har godkänt.

Enligt riktlinjerna indelas försvarsmaterielen

utgående från egenskaper och användningsändamål i olika grupper, som kan beaktas på olika sätt vid tillståndsprövningen.

Riktlinjerna skall ge tillståndsmyndigheterna anvisningar bl.a. när det gäller att fastställa slutanvändaren samt att förhindra olovlig vidareexport.

Riktlinjerna indelar länderna i olika grupper beroende på utrikespolitiska synpunkter samt de sanktioner som de internationella organisationerna har fattat beslut om. I fråga om länder som hör till OECD skulle utrikespolitiska hinder i regel inte föreligga. Ett ovillkorligt utrikespolitiskt hinder för beviljande av tillstånd skulle vara att FN, EU, KSSE eller andra organisationer fattat beslut om sanktioner mot landet i fråga. När det gäller tillståndsprövningen för länder som hör till andra grupper än de ovan nämnda skall frågan prövas som helhet i enlighet med riktlinjerna.

Riktlinjerna skall också innehålla begränsningar av exporten till länder där yttre eller inre konflikter pågår eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna förekommer.

Också anvisningar om återtagande av tillstånd för transport eller transitering föreslås ingå i riktlinjerna.

Tillståndsmyndighet är enligt förslaget alltså statsrådet och försvarsministeriet.

Frågan skall vid behov kunna behandlas i en av försvarsministeriet tillsatt arbetsgrupp eller en av handels- och industriministeriet tillsatt exportövervakningsdelegation.

Avsikten är att tillståndsproceduren görs snabbare och förenklas och leder till ett sådant avgörande av tillståndsfrågan som överensstämmer med hurdant avgörandet skulle vara i ett motsvarande fall i länderna i jämförelsegruppen. Betydelsen av de motsvarande uppgifter som kan fås om andra länders statistik och beslut samt om övrigt material som kan utgöra stöd för det aktuella beslutet accentueras.

Ett tillståndsproceduren som är systematiskt när det gäller att påvisa slutanvändningen ökar säkerheten om att den exporterade materielen hamnar hos den avsedda, lagliga köparen.

Avsikten är också att göra myndigheternas arbets- och ansvarsfördelning klarare när det gäller utrikesministeriet och försvarsministeriet, så att ansvaret för de utvecklingsförutsättningar som är beroende av exporten på för-

svarsindustrins område klarare än för närvarande ankommer på försvarsministeriet.

När det gäller utvecklandet av försvarsindustrin och den därtill hörande exportfrämjande verksamheten, hör till handels- och industriministeriets ansvarsområde att fastställa de linjer som skall iakttas i fråga om tryggheten av försörjningsberedskapen, industripolitiken och exportfrämjandet.

Syftet är att de avsedda målen uppnås genom att den gällande lagen ändras så att principerna för exporten av försvarsmateriel fastställs enligt de internationella avtal och förbindelser som Finland har utfäst sig att följa (1 §) samt de riktlinjer som statsrådet har fastställt (3 §). Exporten förutsätter också framdeles alltid att tillstånd beviljas (2 §). Om försvarsmaterielen hör till första eller andra produktklassen eller om de utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkter som hänför sig till beviljandet av exporttillstånd av andra skäl förutsätter det skall tillståndsansökan i regel hänskjutas till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde. Om den vara som skall exporteras är avsedd att användas endast som komponent i en annan vara kan som slutanvändare betraktas den till vars produkt den exporterade komponenten hänförs. För en sådan slutlig användning krävs ett särskilt slutanvändarintyg, dvs. ett intyg över att produkten används i den egna produktionen (4 §).

För närvarande stadgas genom förordning om vilka varor som anses vara försvarsmateriel. I propositionen föreslås att det i fortsättningen skall vara möjligt att utgående från en grövre indelning i fyra produktklasser, om vilken stadgas genom förordning, genom försvarsministeriets beslut bestämma om det detaljerade innehållet i produktgrupperna för försvarsmateriel. Detta förfarande gör det möjligt att på ett smidigare sätt än hittills iaktta de internationella exportövervakningsförpliktelserna (5 §). Till den första produktklassen hör egentliga vapen och vapensystem och till den fjärde klassen, dvs. den som omfattar sådan materiel som kan hänföras till det lindrigaste slaget av försvarsmateriel, hör olika slag av anordningar och utrustning som planerats för militärt bruk.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Försvarsmaterielindustrins verksamhetsför-

utsättningar och verksamhetsmöjligheter gynnas av att exportövervakningen är på samma nivå som i de övriga västländerna. Försvarsmaterielindustrins verkningar när det gäller sysselsättningen på en ort är betydande och den är därför också av ekonomisk betydelse.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inte några verkningar som gäller organisation eller personal.

3.3. Verkningar i fråga om annan lagstiftning

I reglementet för statsrådet (995/43) ingår i förteckningen över ekonomiska ärenden som skall handläggas vid statsrådets allmänna sammanträde bl.a. behandlingen under vissa förutsättningar av ärenden som gäller export och transitering av försvarsmateriel.

Den punkt i reglementet som avses, dvs. 11 b § 11 punkten, är formulerad i överensstämmelse med 2 § lagen om export och transitering av försvarsmateriel. När lagens 2 § ändras enligt lagförslaget måste också den ifrågakommande punkten i reglementet ändras.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Försvarsministeriet tillsatte den 2 september 1992 en tjänstemannaarbetsgrupp för att utreda behovet att revidera lagstiftningen om export av försvarsmateriel, med tanke särskilt på att praxis i fråga om exporten så långt som möjligt bör anpassas till de principer som iakttas inom Europeiska unionen. Representer för försvarsministeriet, utrikesministeriet, handels- och industriministeriet, inrikesministeriet samt huvudstaben ingick i arbetsgruppen. Arbetsgruppen fortsatte det utredningsarbete som påbörjats av utrikesministeriets arbetsgrupp för exportövervakning, vilken verkade åren 1992 och 1993, och som gällde den lagstiftning som hänför sig till exporten av försvarsmateriel och de internationella exportövervakningsarrangemang som Finland har utfäst sig att iaktta samt möjligheterna att ut-

veckla och effektivera exportövervakningsförvaltningen.

4.2. Remissutlåtanden

Utlåtande om det betänkande som har avgivits av försvarsministeriets arbetsgrupp (31.3.1994) begärdes av utrikesministeriet, inri-

kesministeriet, handels- och industriministeriet, tullstyrelsen, huvudstaben, MET metallindustrins centralförbund samt Kemiindustrin rf. Remissinstanserna förhöll sig positivt till arbetsgruppens lagförslag. De kompletteringar till regeringens proposition som föreslogs av remissinstanserna har beaktats vid beredningen av propositionen.

DETALJMOTIVERING

1. Lag förslaget

1 §. Exporten och transiteringen av försvarsmateriel genom finskt territorium till ett tredje land (transitering) bestäms dels på grundval av vår interna lagstiftning om saken, dels på grundval av internationella avtal som Finland är förpliktat att följa, bland annat avtalen om vapenbegränsning.

Finland är förpliktat att följa de multilaterala avtal om vapenbegränsning i vilka Finland är avtalspart. Också Finlands medlemskap i FN påverkar den finländska exporten av försvarsmateriel. I Finland har sådana ekonomiska sanktioner och förbud mot vapenexport som grundar sig på bindande beslut av FN:s säkerhetsråd trätt i kraft gentemot tio länder genom förordningar som utfärdats med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/67). På rekommendation av FN:s säkerhetsråd har Finland dessutom infört förbud mot vapenexport och vapenimport samt ekonomiska åtgärder i fråga om vissa länder.

Finlands deltagande bl.a. i KSSE samt i dialogen gällande ansökan om medlemskap i Europeiska unionen i arbetsgrupper som verkar inom ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete, i det nordiska samarbetet och i de internationella exportövervakningsarrangemangen har fört med sig nya förpliktelser vad Finlands export av försvarsmateriel beträffar. Enligt lagförslaget skall Finlands internationella exportövervakningsförpliktelser utvidgas till att omfatta förutom internationella

avtal också sådana beslut som fattats och principer som omfattas av de ovan nämnda internationella organisationerna samt andra överenskomna gemensamma åtgärder. Tillämpningen av KSSE:s och EU:s kriterier för vapenexport innebär att Finland omfattar sameuropeiska principer för sitt tillståndsförfarande.

Beroende av tillstånd är för närvarande rätten att tillverka försvarsmateriel och överlåtelse och överföring till utlandet av maskiner och anordningar som är avsedda uteslutande för tillverkning av försvarsmateriel. Eftersom överföringen också av kunnande i fråga om tillverkning av försvarsmateriel samt programvara som hänför sig till tillverkning och användning av försvarsmateriel under de senaste åren allt mer har aktualiserats i samband med exporten av den egentliga försvarsmaterielen, föreslås det i 2 mom. att tillståndsförfarandet skall utvidgas till att omfatta också dessa kategorier.

2 §. I 1 mom. ingår den huvudregel som gäller tillstånd för export och transitering av försvarsmateriel. Export och transitering är enligt lagrummet förbjuden om tillstånd inte har beviljats av statsrådet eller försvarsministeriet. Enligt förslaget ändras stadgandet så att export och transitering är tillåten endast med för ändamålet beviljat tillstånd. Ändringen återspeglar den omständigheten att sådan export av försvarsmateriel där de internationella exportövervakningssynpunkterna beaktas är en godtagbar del av Finlands utrikeshandel.

Enligt den ändring (119/93) av 40 § regeringsformen som trädde i kraft i början av år 1994

avses med statsrådet en helhet, som omfattar statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. I reglementet för statsrådet anges de ärenden som hör till det allmänna sammanträdes kompetensområde. Alla övriga ärenden vilka enligt vad som stadgas eller bestäms skall avgöras av statsrådet eller av ett ministerium avgörs av det berörda ministeriet. Det allmänna målet för utvecklandet av förvaltningen har varit att minska antalet tillståndsärenden och att överföra dem från statsrådets allmänna plenum till lägre myndighetsnivåer. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs frågor av stor bärvidd och frågor av principiell betydelse samt de övriga ärenden vilkas betydelse kräver det. Det är skäl att till avgörande vid det allmänna sammanträdet överlåta ärenden som gäller export och transiering av sådan försvarsmateriel som hör till de två första produktgrupperna, samt ärenden som gäller de två senare produktgrupperna, om deras utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse förutsätter det. Enligt lagförslaget beviljas exporttillstånd sålunda i övrigt av försvarsministeriet, vars förfarande när det gäller tillstånden styrs av de riktlinjer som fastställts av statsrådet och som skall iakttas vid exporten på nedan anført sätt.

Genom att det likväl inte är meningsfullt att till avgörande vid det allmänna sammanträdet hänskjuta sådana ansökningar om exporttillstånd som är av ringa betydelse och som gäller försvarsmateriel i produktklass 1 eller 2, föreslås att i 3 mom. intas ett stadgande om att ansökningar av detta slag skall avgöras av försvarsministeriet. Stadgandet motsvarar gällande arrangemang.

3 §. Till denna paragraf fogas enligt förslaget ett stadgande om de allmänna riktlinjer som skall iakttas vid export och transiering av försvarsmateriel. Det dokument som innefattar riktlinjerna fastställs av statsrådet. Beslutet avses omfatta principerna för export och transiering av konventionella, för militär bruk avsedda vapen, vapensystem, ammunition, inventarier och anordningar samt immateriella rättigheter. Avsikten med riktlinjerna är dels att förhindra sådan export och transiering av försvarsmateriel som strider mot Finlands säkerhetsintressen och dels att främja sådan export som kan godkännas. Riktlinjerna baserar sig på internationella avtal och förbindelser som Finland iakttar samt på de principer om vapenexport som godkänts av FN, KSSE samt EU. Principerna fungerar som riktlinjer för tillstånds-

myndigheterna också vid avgöranden som gäller tillståndsansökningar i fråga om enskilda länder.

4 §. Enligt förslaget ändras 2 mom. så att försvarsministeriet, om ett ärende som gäller exporttillstånd förutsätter det, skall inhämta en särskild utredning från utrikesministeriet om att det inte finns något säkerhets- och utrikespolitiskt hinder för beviljande av tillstånd. Behovet av en sådan utredning kan i allmänhet konstateras redan vid den förberedande behandlingen av en tillståndsansökan eller när ärendet föredras i ett samarbetsorgan för de berörda myndigheterna, t.ex. försvarsministeriets arbetsgrupp för exportfrågor eller handels- och industriministeriets exportövervakningsdelegation eller arbetsgrupper som underlyder sådana organ. Det förfarande som hittills i regel har iakttagits och enligt vilket ett skriftligt utlåtande från utrikesministeriet har inhämtats behövs fortfarande, närmast i sådana fall som förutsätter särskild utrikes- och säkerhetspolitisk prövning och med anledning därav grundlig beredning, och som underställs statsrådet för avgörande. Eftersom de flesta tillståndsärendena gäller export som är av ringa betydelse och utrikespolitiskt problemfri och som direkt kan avgöras med stöd av riktlinjerna, är det tidskrävande förfarandet med skriftliga utlåtanden i dessa fall inte ändamålsenligt, och det motsvarar inte heller nutida förvaltningspraxis.

Enligt förslaget fogas till paragrafen också ett stadgande om export och transiering av sådana varor som är avsedda att användas som komponenter i andra produkter. I paragrafen avses med komponent sådana varor, anordningar, produkter eller andra fabrikat som skall exporteras och som är avsedda att fogas till försvarsmateriel som avses i denna lag på ett sådant sätt att de inte utgör en dominerande del av den slutliga produktens identitet. Som den slutliga användaren betraktas i fråga om en sådan vara den, i vars produkt varan används. Slut användaren skall, om den som beviljar exporttillståndet kräver det, tillstålla tillståndsmyndigheten ett intyg över detta slag av användning (intyg över användning i egen produktion).

5 §. Enligt förslaget stadgas genom förordning också om vilken materiel och vilket slag av teknologi och kunnande i anslutning därtill som skall anses vara försvarsmateriel. För behandling av tillståndsärendena skall försvars-

materielen indelas i fyra produktklasser. Om den detaljerade sammansättningen av produktklasserna stadgas enligt förslaget genom förordning och bestäms genom försvarsministeriets beslut. Genom det föreslagna förfarandet kan de ändringar av produktförteckningarna

som hänför sig till Finlands internationella exportövervakningsförpliktelser träda i kraft på ett smidigare sätt än för närvarande.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om export och transitering av försvarsmateriel

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 9 mars 1990 om export och transitering av försvarsmateriel (242/90) 1 § 1 och 2 mom., 2 §, 4 § 2 och 3 mom. och 5 § 1 mom. samt fogas till 3 § ett nytt 2 mom. som följer:

1 §

Angående export och transitering av försvarsmateriel genom finskt territorium till ett tredje land (*transitering*), gäller denna lag utöver vad som följer av de internationella avtal och förbindelser som är förpliktande för Finland.

Vad denna lag stadgar om export av försvarsmateriel gäller även överlåtelse och överföring till utlandet av

- 1) kunnande i fråga om tillverkning av och rätt att tillverka försvarsmateriel,
- 2) maskiner och anordningar som är avsedda särskilt för tillverkning av försvarsmateriel, samt
- 3) programvara som hänför sig till tillverkning eller användning av försvarsmateriel.

2 §

Export och transitering av försvarsmateriel är tillåten endast med för ändamålet beviljat tillstånd (*exporttillstånd*).

Exporttillstånd beviljas av statsrådet eller försvarsministeriet på ansökan. Om försvarsmaterielen hör till den första eller den andra av de produktklasser som avses i 5 § eller om den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelsen av ett tillståndsärende av andra skäl förutsätter det, skall tillståndsansökan hänskjutas till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde.

Vad som i 2 mom. stadgas om hänskjutande av ett tillståndsärende till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde gäller inte export och transitering av ringa värde, ej heller sådan tillfällig utförsel ur landet av försvarsmateriel till vilken inte hänför sig äganderätt till försvarsmaterielen eller överföring utomlands av bestämmanderätten över försvarsmaterielen.

3 §

Statsrådet fastställer de allmänna riktlinjer som skall iakttas vid export och transitering av försvarsmateriel.

4 §

Om ett ärende som gäller exporttillstånd förutsätter det skall försvarsministeriet inhämta en särskild utredning från utrikesministeriet om att något utrikes- och säkerhetspolitiskt hinder för beviljande av tillstånd inte föreligger.

Den som beviljar exporttillstånd kan ålägga den som ansöker om tillstånd att lämna en redogörelse för vem som är den slutliga användaren av varan. Som utredning betraktas ett intyg som skall tillställas försvarsministeriet och som har utfärdats av en behörig myndighet i det land som utgör slutlig destination (*slutavändarintyg*). Om en vara som är föremål för ansökan om tillstånd är avsedd att användas

endast som komponent i en annan produkt, skall den i vars egna tillverkning av en produkt varan används på anmodan lämna ett intyg över sådan användning (*intyg över användning i egen produktion*).

anses som försvarsmateriel enligt denna lag samt om hur materielen skall indelas i fyra produktklasser för behandlingen av tillståndsärendena utfärdas genom förordning och genom försvarsministeriets beslut.

5 §

Närmare bestämmelser om vad som skall

Denna lag träder i kraft den
1994.

Helsingfors den 19 augusti 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Försvarsminister *Elisabeth Rehn*

Lag

om ändring av lagen om export och transitering av försvarsmateriel

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 9 mars 1990 om export och transitering av försvarsmateriel (242/90) 1 § 1 och 2 mom., 2 §, 4 § 2 och 3 mom. och 5 § 1 mom. samt fogas till 3 § ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

1 §

Denna lag gäller om export av försvarsmateriel och transport av sådan genom finskt territorium till ett tredje land (*transitering*), utöver vad som följer av internationella avtal som är förpliktande för Finland.

Vad denna lag stadgar om export av försvarsmateriel gäller även överlåtelse och överföring till utlandet av rätt att tillverka försvarsmateriel och av maskiner och anordningar som är avsedda endast för tillverkning av försvarsmateriel.

2 §

Export av försvarsmateriel och transitering av sådan är förbjuden, om inte statsrådet eller försvarsministeriet har beviljat tillstånd (*exporttillstånd*).

Försvarsministeriet får bevilja exporttillstånd när det är fråga om export eller transitering av ringa värde eller sådan tillfällig utförelse av försvarsmateriel till vilken inte hänförs sig överföring till utlandet av äganderätt till materielen eller av rätt att förfoga över sådan.

Föreslagen lydelse

1 §

Angående export och transitering av försvarsmateriel genom finskt territorium till ett tredje land (*transitering*), gäller denna lag utöver vad som följer av de internationella avtal och förbindelser som är förpliktande för Finland.

Vad denna lag stadgar om export av försvarsmateriel gäller även överlåtelse och överföring till utlandet av

- 1) *kunnande i fråga om tillverkning av och rätt att tillverka försvarsmateriel,*
- 2) *maskiner och anordningar som är avsedda särskilt för tillverkning av försvarsmateriel, samt*
- 3) *programvara som hänförs sig till tillverkning eller användning av försvarsmateriel.*

2 §

Export och transitering av försvarsmateriel är tillåten endast med för ändamålet beviljat tillstånd (*exporttillstånd*).

Exporttillstånd beviljas av statsrådet eller försvarsministeriet på ansökan. Om försvarsmaterielen hör till den första eller den andra av de produktklasser som avses i 5 § eller om den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelsen av ett tillståndsärende av andra skäl förutsätter det, skall tillståndsansökan hänskjutas till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde.

Vad som i 2 mom. stadgas om hänskjutande av ett tillståndsärende till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde gäller inte export och transitering av ringa värde, ej heller sådan

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

tillfällig utförsel ur landet av försvarsmateriel till vilken inte hänförs sig äganderätt till försvarsmaterielen eller överföring utomlands av bestämmanderätten över försvarsmaterielen.

3 §

Statsrådet fastställer de allmänna riktlinjer som skall iakttas vid export och transitering av försvarsmateriel.

4 §

Innan en ansökan om tillstånd för export eller transitering av försvarsmateriel avgörs skall försvarsministeriet inhämta utlåtande hos utrikesministeriet.

Den som beviljar exporttillstånd kan vid behov ålägga mottagaren av tillståndet att före exporten avge en försäkran om vem som är den slutliga användaren av varan genom att tillställa försvarsministeriet ett intyg som en behörig myndighet i det land som utgör slutlig destination har utfärdat (*slutanvändarintyg*).

Om ett ärende som gäller exporttillstånd förutsätter det skall försvarsministeriet inhämta en särskild utredning från utrikesministeriet om att något utrikes- och säkerhetspolitiskt hinder för beviljande av tillstånd inte föreligger.

Den som beviljar exporttillstånd kan ålägga den som ansöker om tillstånd att lämna en redogörelse för vem som är den slutliga användaren av varan. Som utredning betraktas ett intyg som skall tillställas försvarsministeriet och som har utfärdats av en behörig myndighet i det land som utgör slutlig destination (*slutanvändarintyg*). Om en vara som är föremål för ansökan om tillstånd är avsedd att användas endast som komponent i en annan produkt, skall den i vars egna tillverkning av en produkt varan används på anmodan lämna ett intyg över sådan användning (*intyg över användning i egen produktion*).

5 §

Genom förordning stadgas vilken materiel som skall anses som försvarsmateriel enligt denna lag.

5 §

Närmare bestämmelser om vad som skall anses som försvarsmateriel enligt denna lag samt om hur materielen skall indelas i fyra produktklasser för behandlingen av tillståndsärendena utfärdas genom förordning och genom försvarsministeriets beslut.

Denna lag träder i kraft den
1994.