



STORTINGET

Innst. 105 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 5 (2017–2018)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spre- dingssamarbeid

Til Stortinget

Sammendrag

Meldingen er den 22. i rekken, og siden den første ble fremlagt i 1996, har graden av innsyn i eksportkontrollen blitt betydelig styrket. Norge er i internasjonal sammenheng blant de fremste når det gjelder å utvise åpenhet på dette området. Åpenheten gjelder både omfanget av eksporten og praktiseringen av retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, ammunisjon og annet militært materiell, relatert teknologi og tjenester for militære formål (heretter forsvarsmateriell).

Det er uvanlig at en slik melding blir behandlet åpent i nasjonalforsamlingen, slik tilfellet er i Norge. Dette sikrer offentlig og parlamentarisk innsyn i praktiseringen av Stortingets vedtak og anvendelsen av vurderingskriterier nedfelt i Utenriksdepartementets retningslinjer.

Dersom det i enkeltsaker vurderes å foreligge særskilte omstendigheter, vil regjeringen videreføre praksisen med å konsultere Stortingets organer.

Det er regjeringens ønske å vise størst mulig åpenhet om eksporten. Samtidig må dette skje innenfor rammen av den lovpålagte taushetsplikten som følger av eksportkontrollloven.

Både forsvarsindustrien og eksportkontrollen er en integrert del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det er en målsetning å sikre en levedyktig industri, og således leveringssikkerhet for både Norges og alliertes forsvar. Dette betinger at bedriftene har anledning til å eksportere. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for at forsvarsbedriftene gis tydelige og forutsigbare vilkår og rammer for sin eksportaktivitet.

Utenriksdepartementets arbeid med eksportkontroll innebærer nært samarbeid med PST og Tollvesenet. I tillegg kan departementet ved behov trekke på teknisk og faglig ekspertise fra Forsvaret og Statens strålevern. Dette samarbeidet beskrives nærmere i kapittel 6.

Når lisens innvilges for eksport av forsvarsmateriell, blir eksportøren pålagt å rapportere kvartalsvis om den faktiske eksporten som finner sted på grunnlag av den enkelte lisens. Dette materialet ligger til grunn for tallene i denne meldingen.

Mangelfull innrapportering i 2015 medførte at verdien av eksporten av A-materiell til Brasil fremsto uriktig i Meld. St. 36 (2015–2016). I meldingen som nå legges frem, er dette korrigert i de relevante tabeller og figurer. Eksporten av A-materiell til Brasil i 2015 beløp seg til om lag 189 mill. kroner og gjaldt varelistens kategori ML 4.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomførte i 2015 høringer om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell. I 2016 foretok Riksrevisjonen en gjennomgang av Forsvarets salg av utrangerte jagerfly. Utenriksdepartementets rolle i sammenheng med eksportkontrollen inngikk i komiteens høring og i Riksrevisjonens gjennomgang.

Om eksporten i 2016

Omfanget av eksporten av forsvarsmateriell i 2016 fremgår i meldingens kapittel 9. Fremstillingen følger samme format som i de tre foregående års meldinger.

Den samlede verdien av eksporten i 2016 beløp seg til i underkant av 4,8 mrd. kroner, hvorav militære varer utgjorde ca. 3,6 mrd. kroner. Av dette utgjorde A-materiell drøyt 2,9 mrd. kroner, og B-materiell om lag 650 mill. kroner. A- og B-materiell er omfattet av Utenriksdepartementets liste I (forsvarsmateriell).

Til sammenligning var verdien av den samlede eksporten i 2015 i underkant av 4,4 mrd. kroner, hvorav ca. 3,3 mrd. kroner utgjorde salg av militære varer. Av dette utgjorde eksporten av A-materiell om lag 2,9 mrd. kroner og B-materiell ca. 300 mill. kroner i 2015.

Totalt sett var det en økning i eksporten av A- og B-materiell på 10 pst. i 2016 sammenlignet med 2015. Det var en nedgang i eksporten av A-materiell på 1 pst. i samme periode.

Verdien av forsvarsrelaterte tjenesteytelser, reparasjoner, produksjonsrettigheter og formidling beløp seg i 2016 til nær 900 mill. kroner, hvilket var en økning på 14 pst. i forhold til i 2015. Eksporten av flerbruksvarer (beskrevet på Utenriksdepartementets liste II) til militær sluttbruk beløp seg til ca. 294 mill. kroner, som var en nedgang på 6 pst. sammenlignet med 2015.

Fra 2015 til 2016 var det nedgang i eksporten til særlig Brasil (en reduksjon på ca. 194 mill. kroner), Italia (ca. 115 mill. kroner), Sverige (104 mill. kroner), New Zealand (95 mill. kroner), Sør-Korea (69 mill. kroner) og Frankrike (45 mill. kroner).

I samme periode var det økning i verdien av eksporten til særlig USA (en økning på ca. 164 mill. kroner), Canada (129 mill. kroner), Australia (98 mill. kroner), De forente arabiske emirater (75 mill. kroner), Storbritannia (73 mill. kroner), Tyrkia (72 mill. kroner), Nederland (71 mill. kroner), Ungarn (64 mill. kroner) og Tsjekia (45 mill. kroner).

Medlemslandene i NATO, Sverige og Finland er de største mottakerne av forsvarsmateriell fra Norge. I 2016 utgjorde eksporten av A-materiell til NATO-landene, Finland og Sverige 85 pst. og B-materiell 87 pst. Totalt i 2016 gikk 93 pst. av A-materiell- og 96 pst. av B-materielleksporten til NATO-land, de nordiske og andre europeiske og nærstående land.

I 2016 ble det gitt avslag på 34 søknader om eksport av forsvarsmateriell og tjenesteytelser for militære formål. I kapittel 9.11 er det gitt mer informasjon om avslagene, herunder hvilke land de gjaldt.

Det er naturlig at verdien av utførsel av forsvarsmateriell varierer fra år til år, siden dette vil avhenge av når større leveranser faktisk gjennomføres.

Regelverk: Hovedtrekk og anvendelse

Kontrollen med eksport av strategiske varer er hjemlet i lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. av 18. desember 1987. Strategiske varer er en fellesbetegnelse for forsvarsmateriell og flerbruksvarer.

I kongelig resolusjon 18. desember 1987 ble Utenriksdepartementet bemyndiget til å administrere loven samt utarbeide forskrift og retningslinjer for å sikre gjennomføring av kontrollen med eksport av strategiske varer.

Utenriksdepartementets forskrift av 19. juni 2013 gir regler om den operative gjennomføringen av kontrollen, herunder omfattende regler om lisensplikt og unntak fra lisensplikt. Forskriften gir også bestemmelser om vilkår for tilbakekallelse av lisens.

Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell baserer seg på regjeringens erklæring av 11. mars 1959 og Stortingets vedtak av samme dato, hvor det bl.a. heter at «hovedsynspunktet bør være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig». I 1997 samlet et enstemmig storting seg om at demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter i mottakerlandet også skal tas hensyn til ved vurderingene i eksportkontrollen.

I 2014 ble retningslinjene styrket, og det ble innarbeidet en konsolidert liste av vurderingskriterier som utdyper 1959-vedtaket. Kriteriene består i hovedsak av EUs kriterier for våpeneksport og FNs avtale om handel med konvensjonelle våpen (ATT). Retningslinjene gir også nærmere bestemmelser om lisensieringen av forsvarsmateriell, om delleveranser, overføring av teknologi og produksjonsrettigheter samt tjenesteytelser for militære formål. Regjeringen er opptatt av at forsvarsindustrien fortsatt skal ha mest mulig forutsigbare og langsiktige rammer for sin eksport.

I Meld. St. 8 (2011–2012), Meld. St. 49 (2012–2013), Meld. St. 8 (2014–2015) og Meld. St. 8 (2014–2015) ble det redegjort grundig for departementets arbeid med å styrke retningslinjene. Den konsoliderte listen ble særlig omtalt i Meld. St. 8 (2014–2015) og Meld. St. 8 (2015–2016).

Den pågående konflikten i Jemen har aktualisert en vurdering av begrepet «land hvor det er borgerkrig» jf. 1959-vedtaket. Norges selvpålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket innebærer at eksport av våpen og ammunisjon til partene i en borgerkrig ikke tillates. Praksis har vært at stater som intervenserer etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket.

Stortingets vedtak fra 1959 og presisering i 1997 forutsetter en sammensatt og bred vurdering av om eksport av A-materiell overhodet skal tillates til et land,

særlig grunnet formuleringen «de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område». Selv om kun demokratiske rettigheter og grunnleggende menneskerettigheter nevnes konkret i 1997-vurderingen, har man i praksis også vektlagt humanitærrettslige forhold. Derksom det fastslås at et lands styrker ikke opptre i tråd med krigens folkerett, for eksempel gjennom systematiske brudd på humanitærretten, vil salg av våpen og ammunisjon til landet være utelukket.

Et ekspertpanel opprettet i henhold til FNs sikkerhetsråds resolusjon 2140 (2014), fremla i januar 2016, og igjen i februar 2017, rapporterer der det fremkommer sterk bekymring for de humanitære konsekvensene av konflikten i Jemen og for brudd på humanitærretten. Det er ikke fremkommet påstand om koblinger til norsk utstyr eller ammunisjon.

Primo 2016 besluttet regjeringen midlertidig å holde tilbake en utførsel av ammunisjon til De forente arabiske emirater. Tilbakeholdelsen var et uttrykk for en streng «føre var»-linje fra norsk side i lys av situasjonen i Jemen. Denne linjen ligger fast. Det har ikke vært grunnlag for formelt å trekke tilbake noen lisenser. En ny vurdering i den konkrete saken førte i 2017 til at utførelsene av ammunisjon til De forente arabiske emirater ble tillatt videreført.

Det redegjøres nærmere for retningslinjene og eksporten til land i Midtøsten i meldingens kapittel 3.3.

FNs handelsavtale om våpen

Avtalen om våpenhandel ble vedtatt av FNs generalforsamling 2. april 2013. Avtalen (Arms Trade Treaty, ATT) er den første juridisk bindende avtalen som regulerer internasjonal våpenhandel. Det er redegjort nærmere om avtalen i kapittel 4.

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2015–2016), jf. Innst. 54 S (2016–2017), ba Stortinget (vedtak nr. 59) «regjeringen utrede hvorvidt innholdet i ATT-avtalens artikler 6 og 7 kan innpasses i norsk lov eller forskrift, slik at det får en sterkere juridisk forankring og ikke bare gjenspeiles i departementets egne retningslinjer».

Spørsmålet om norsk gjennomføring ble vurdert før norsk tilslutning til ATT og inngikk i Prop. 186 S (2012–2013) til Stortinget om samtykke til ratifikasjon. Her heter det at gjennomføring av avtalen ikke krever lov- eller forskriftsendringer. Den sentrale forpliktelsen for Norge er at bestemmelsene i ATT, ikke minst artiklene 6 og 7, faktisk overholdes.

ATT inneholder mange elementer og bestemmelser som allerede er omfattet av den norske eksportkontrollen. Det er blant annet en betydelig overlapping mellom EUs adferdskriterier og ATTs artikler 6 og 7.

Etter at traktaten var ratifisert, foretok Utenriksdepartementet i tråd med Prop. 186 S punkt 4 en nøyе gjennomgang av det samlede regelverket. Resultatet av

gjennomgangen var at artiklene 6 og 7 og de åtte kriteriene som følger av EUs adferdskodeks for våpeneksport, ble innarbeidet i en konsolidert kriterieliste i retningslinjene. Dette gir et ryddig og helhetlig regelverk.

ATT er en bindende traktat som Norge har forpliktet seg til. Norsk juridisk teori og rettspraksis tilsier at det ikke er av rettslig betydning for forvaltningens kompetanse at ATT-artiklene inngår i Utenriksdepartementets retningslinjer fremfor i lov eller forskrift. Med mindre noe annet er ettertrykkelig vedtatt i lov eller forskrift, er forvaltningen forpliktet til å følge de folkerettslige forpliktelsene som Norge har inngått og således er bundet av.

Regjeringen mener derfor at det ikke er nødvendig, hverken fra et nasjonalt eller folkerettslig ståsted, å foreta endringer i et veletablert og innarbeidet regelverk. Dersom man skulle flytte ATT-artiklene 6 og 7 til lov eller forskrift, vil dette medføre et mer fragmentert og uoversiktlig regelverk. En slik oppsplitting av retningslinjenes konsoliderte kriterieliste vil fremstå som en svakere lovteknisk løsning.

Den konsoliderte kriterielisten ble tatt godt imot både fra politisk hold og fra sivile organisasjoner da den ble innarbeidet i retningslinjene i november 2014. Ved å ha alle vedtak, prinsipper og kriterier samlet i retningslinjene, sikrer man at lisenssøknader blir underlagt en lik, helhetlig og forutsigbar behandling. Alle kriterier blir vurdert på en likeverdig måte. Dette er en linje som regjeringen ønsker å videreføre.

Det redegjøres nærmere for gjennomføringen av ATT i norsk regelverk i kapittel 4.1.

Sanksjonsregimer og restriktive tiltak

Utenriksdepartementet er gitt fullmakt til å gjennomføre sanksjoner og restriktive tiltak i Norge. Sanksjoner som er vedtatt av FNs sikkerhetsråd, samt EUs tiltaksregimer eller andre internasjonale ikke-militære tiltak som Norge har sluttet opp om, gjennomføres som hovedregel ved egne forskrifter.

Visse typer tiltak, blant annet reiserestriksjoner og våpenembargo, gjennomføres i utlendingsregelverket eller med hjemmel i den alminnelige eksportkontrolllovgivningen. Det er derfor bare i noen av sanksjons- og tiltaksforskriftene at våpenembargo uttrykkelig er nevnt.

Sanksjons- og tiltaksregimene, spesielt de som angår Russland, Iran og Nord-Korea, er nærmere omtalt i kapittel 3.4.

Internasjonalt samarbeid

Det foregår et omfattende samarbeid om eksportkontroll og ikke-spredning, bl.a. innenfor rammen av multilaterale eksportkontrollregimer og EU. I kapittel 5 og 8 er det redegjort nærmere for dette samarbeidet.

Kontrollen med flerbruksvarer for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen baserer seg på samarbeidet innenfor de multilaterale eksportkontrollregimene. Kontrollen med flerbruksvarer er omtalt i meldingens kapittel 6.1.

I de senere årene har spredningsfaren forbundet med immateriell teknologi- og kunnskapsoverføring stått stadig høyere på dagsordenen i eksportkontrollregimene. Det er redegjort for denne kontrollen i kapittel 7.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Zaineb Al-Samarai, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Eirik Sivertsen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Christian Tybring-Gjedde og Kristian P. Wilsgård, fra Senterpartiet, Steinar Ness, fra Sosialistisk Venstreparti, Gina Barstad, fra Venstre, Abid Q. Raja, og fra Kristelig Folkeparti, Knut Arild Hareide, viser til at denne meldingen redegjør for omfanget av eksporten av våpen, ammunisjon og annet militært materiell i 2016. Meldingen gir innsyn i hva slags militære varer, tjenester og teknologi knyttet til disse varene som ble eksportert i 2016, til hvilke mottakerland og verdien av eksporten. Det gis også informasjon om avslag på søknader om lisens av forsvarsmateriell samt om eksporten av flerbruksvarer for militær sluttbruk. Meldingen redegjør også om gjeldende regelverk, herunder retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, teknologi og tjenester til militære formål.

Komiteen understreker at eksportkontrollen skal sikre at forsvarsmateriell som blir utført fra Norge, bare skal gå til mottakere og mottakerland som er innenfor rammene av retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av lisenssøknader. Komiteen viser her til at hovedprinsippet i denne sammenheng er Stortingets vedtak av 1959 og 1997. Komiteen er opptatt av at forsvarsindustrien fortsatt skal ha mest mulig forutsigbare og langsiktige rammer for sin eksport.

Komiteen tar til etterretning at mangelfull innrapportering i 2015 medførte at verdien av eksporten av A-materiell til Brasil fremsto uriktig i Meld. St. 36 (2015–2016). Komiteen noterer seg at dette er korrigert i de relevante tabeller og figurer i meldingen som nå er fremlagt. Eksporten av A-materiell til Brasil i 2015 beløp seg til om lag 189 mill. kroner og gjaldt varelistens kategori ML 4.

Komiteen merker seg at den samlede verdien av eksporten i 2016 beløp seg til i underkant av 4,8 mrd. kroner, hvorav militære varer utgjorde ca. 3,6 mrd. kroner. Komiteen noterer seg at av dette utgjorde A-materiell drøyt 2,9 mrd. kroner og B-materiell om lag 650 mill. kroner. Komiteen ser at til sammenligning var verdien av den samlede eksporten i 2015 i underkant av 4,4 mrd. kroner, hvorav ca. 3,3 mrd. kroner utgjorde salg av militære varer. Av dette utgjorde eksporten av A-materiell om lag 2,9 mrd. kroner og B-materiell ca. 300 mill. kroner i 2015. Komiteen merker seg at totalt sett var det en økning i eksporten av A- og B-materiell på 10 pst. i 2016 sammenlignet med 2015. Det var en nedgang i eksporten av A-materiell på 1 pst. i samme periode. Komiteen noterer seg at verdien av forsvarsrelaterte tjenesteytelser, reparasjoner, produksjonsrettigheter og formidling i 2016 beløp seg til nær 900 mill. kroner, hvilket var en økning på 14 pst. i forhold til i 2015. Komiteen merker seg videre at eksporten av flerbruksvarer (beskrevet på Utenriksdepartementets liste II) til militær sluttbruk beløp seg til ca. 294 mill. kroner, som var en nedgang på 6 pst. sammenlignet med 2015.

Komiteen registrerer at medlemslandene i NATO, Sverige og Finland er de største mottakerne av forsvarsmateriell fra Norge. Komiteen tar til etterretning at det i 2016 ble gitt avslag på 34 søknader om eksport av forsvarsmateriell og tjenesteytelser for militære formål.

Komiteen oppfatter at den pågående konflikten i Jemen har aktualisert en vurdering av begrepet «land hvor det er borgerkrig» jf. 1959-vedtaket. Komiteen noterer seg at Norges selvpålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket innebærer at eksport av våpen og ammunisjon til partene i en borgerkrig ikke tillates. Komiteen tar til etterretning at praksis har vært at stater som intervenerer etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket.

Komiteen merker seg at et ekspertpanel opprettet i henhold til FNs sikkerhetsråds resolusjon 2140 (2014), fremla i januar 2016, og igjen i februar 2017, rapporterte der det fremkommer sterk bekymring for de humane konsekvensene av konflikten i Jemen og for brudd på humanitærretten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, noterer seg at det ikke er fremkommet påstand om koblinger til norsk utstyr eller ammunisjon. Flertallet merker seg at regjeringen primo 2016 besluttet å midlertidig holde tilbake en utførsel av ammunisjon til De forente arabiske emirater. Flertallet merker seg at tilbakeholdelsen var et uttrykk for en streng «føre var»-linje fra norsk side i lys av situasjonen i Jemen, og at denne linjen ligger fast. Flertallet noterer seg at det ikke har vært grunnlag for å formelt trekke tilbake noen lisenser.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, er tilhengere av at Norge skal ha en egen forsvarsindustri – av beredskapshensyn for vårt eget forsvar, for viktige arbeidsplasser og eksportinntekter og for å kunne utnytte forsvarsindustriens teknologiutvikling i andre bransjer. Samtidig skal Norge ha et meget strengt regelverk for eksport av forsvarsmateriell. Våpen skal ikke selges til land hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er påvist alvorlige brudd på menneskerettighetene.

Dette flertallet viser til den svært alvorlige humanitære situasjonen i Jemen. En Saudi-Arabia-ledet koalisjon av gulfstater – med De forente arabiske emirater som nest største militære bidragsyter – har siden mars 2015 vært involvert i konflikten i Jemen. Både i januar 2016 og i februar 2017 framkommer det i rapporter fra ekspertpanelet opprettet i henhold til FNs sikkerhetsråds resolusjon 2140 (2014) sterk bekymring for de humanitære konsekvensene av konflikten i Jemen og for at det har foregått brudd på humanitærretten.

Dette flertallet har merket seg at Utenriksdepartementet 3. januar 2018 offentliggjorde en suspensjon av eksportlisenser til De forente arabiske emirater. Likevel ble det i 2016 eksportert våpen og ammunisjon (A-materiell) til De forente arabiske emirater til en verdi av 100 mill. kroner. Etter dette flertallets oppfatning kom Utenriksdepartementets beslutning om suspensjon av eksportlisenser til De forente arabiske emirater for sent. Utviklingen i Jemen etter mars 2015, kombinert med et føre-var-prinsipp, burde tilsi en svært streng praksis for utstedelse av eksportlisenser til land som deltar i militære handlinger i Jemen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at norsk forsvarsindustri skal kunne drive eksportvirksomhet basert på forutsigbare og langsiktige rammebetingelser. Regjeringens praksis i dette spørsmålet har ikke framstått som forutsigbar og konsistent: Med henvisning til en streng før-var-linje besluttet regjeringen i starten av 2016 midlertidig å holde tilbake en utførsel av ammunisjon til De forente arabiske emirater (FAE); i løpet av 2016 ble det likevel eksportert våpen og ammunisjon til en verdi av 100 mill. kroner til FAE; ved årsskiftet 2017/2018 beslutter så Utenriksdepartementet, igjen med henvisning til en føre-var-linje, å suspendere gyldige eksportlisenser til FAE.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til Innst. 54 S (2016–2017), der det vart slått fast at

«Komiteen har merket seg at regjeringen ønsker å føre en føre-var-linje overfor landene som intervensjoner i Jemen, og at Utenriksdepartementets beslutning om å avslutte salg av ammunisjon til De forente arabiske emirater (FAE) er et uttrykk for dette».

Desse medlemene viser vidare til merknaden som slo fast at

«komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener en slik beslutning bør følges opp med en tilsvarende holdning overfor samtlige land som deltar i den saudiarabisk-ledede koalisjonen som intervensjoner i krigen i Jemen. Disse medlemmer vil derfor be regjeringen midlertidig avstå fra å innvilge lisens for salg av ammunisjon til disse landene – ikke bare De forente arabiske emirater».

Komiteen viser til at avtalen om våpenhandel (Arms Trade Treaty, ATT) ble vedtatt av FNs generalforsamling 2. april 2013. Avtalen er den første juridisk bindende avtalen som regulerer internasjonal våpenhandel. Komiteen viser til at ved Stortingets behandling av Meld.St. 36 (2015–2016), jf. Innst. 54 S (2016–2017), ba Stortinget (vedtak nr. 59)

«regjeringen utrede hvorvidt innholdet i ATT-avtalens artikler 6 og 7 kan innpasses i norsk lov eller forskrift, slik at det får en sterkere juridisk forankring og ikke bare gjenspeiles i departementets egne retningslinjer».

Komiteen oppfatter at spørsmålet om norsk gjennomføring ble vurdert før norsk tilslutning til ATT og inngikk i Prop. 186 S (2012–2013) til Stortinget om samtykke til ratifikasjon. Komiteen merker seg at det der heter at gjennomføring av avtalen ikke krever loveller forskriftsendringer. Komiteen ser at den sentrale forpliktelsen for Norge er at bestemmelsene i ATT, ikke minst artiklene 6 og 7, faktisk overholdes. Komiteen tar til etterretning at ATT inneholder mange elementer og bestemmelser som allerede er omfattet av den norske eksportkontrollen. Komiteen registrerer at det blant annet er en betydelig overlapping mellom EUs adferdskriterier og ATTs artikler 6 og 7. Komiteen merker seg at Utenriksdepartementet i tråd med Prop. 186 S (2012–2013), punkt 4 foretok en nøye gjennomgang av det samlede regelverket etter at traktaten var ratifisert. Komiteen registrerer at resultatet av gjennomgangen var at artiklene 6 og 7 og de åtte kriteriene som følger av EUs adferdskodeks for våpeneksport, ble innarbeidet i en konsolidert kriterieliste i retningslinjene, og at dette gir et ryddig og helhetlig regelverk. Komiteen merker seg at ATT er en bindende traktat som Norge har forpliktet seg til. Komiteen noterer at norsk juridisk teori og rettspraksis tilsier at det ikke er av rettslig betydning for forvaltningens kompetanse at ATT-artiklene inngår i Utenriksdepartementets retningslinjer fremfor i lov eller forskrift. Komiteen re-

gistrerer at med mindre noe annet er ettertrykkelig vedtatt i lov eller forskrift, er forvaltningen forpliktet til å følge de folkerettslige forpliktelsene som Norge har inngått og således er bundet av.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, tar til etterretning at regjeringen derfor mener at det ikke er nødvendig, hverken fra et nasjonalt eller folkerettslig ståsted, å foreta endringer i et veletablert og innarbeidet regelverk.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener Norge må være en pådriver for å øke oppslutningen om og styrke gjennomføringen av FNs våpenhandelsstraktat (ATT).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti tar til etterretning regjeringens vurdering av norsk gjennomføring av ATT-avtalens artikler 6 og 7, men vil samtidig påpeke at når Stortinget ber regjeringen – attpåtil i vedtaksform – om å utrede et konkret spørsmål, ville det vært formålstjenlig om regjeringen hadde avsatt mer enn en drøy A4-side til å belyse det aktuelle spørsmålet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti merker seg at norsk juridisk teori og rettspraksis tilsier at det ikke er av direkte rettslig betydning for forvaltningens kompetanse om ATT-artiklene kun inngår i Utenriksdepartementets retningslinjer, eller om de også kommer til uttrykk i lov eller forskrift. Samtidig vil disse medlemmer understreke at det å inkludere den internasjonale våpenhandelsavtalens bestemmelser i nasjonal lovgivning kan ha en viktig signaleffekt overfor andre land med et svakere embetsverk enn vi har i Norge. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak som sikrer at ATT artikkel 6 og 7 inkluderes i lov eller forskrift.»

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i 2016 foretok en gjennomgang av Forsvarets salg av utrangerte jagerfly, og at Utenriksdepartementets rolle i sammenheng med eksportkontrollen inngikk i denne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til likelydende stortingsvedtak gjort både i behandlingen av eksportmeldingen for 2014 og for

2015 gjennom hhv. Innst. 200 S (2015–2016), jf. Meld. St. 8 (2015–2016), og Innst. 54 S (2016–2017), jf. Meld. St. 36 (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen vurdere å legge frem eksportkontrollmeldingen senest i løpet av andre kvartal etter at eksportåret er gjennomført, hvis dette er praktisk gjennomførbart.»

Eksportmeldingen for 2015 ble fremmet i statsråd 10. juni 2016. Eksportmeldingen for 2016 ble imidlertid dessverre først framlagt 27. oktober 2017.

Stortingets kontroll av Utenriksdepartementets utstedelse av eksportlisenser for forsvarsmateriell kan ikke foregå i sanntid, men for at systemet skal fungere etter hensikten, kan det heller ikke bli for lang avstand i tid mellom beslutningene om utstedelse av eksportlisenser og Stortingets kontroll gjennom behandlingen av de årlige stortingsmeldingene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, vil derfor igjen fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å legge fram eksportkontrollmeldingen senest i løpet av andre kvartal etter at eksportåret er gjennomført, hvis dette er praktisk gjennomførbart.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Arms Trade Treaty (ATT), hvis formål er å etablere høyest mulig standard for og forbedre regulering av den globale handelen med konvensjonelle våpen og hindre våpen på avveie. Norge har vært en forkjemper for en tydelig avtale, og dette medlem mener dette også må synliggjøres i implementeringen.

Dette medlem viser til Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2015–2016), jf. Innst 54 S (2016–2017), hvor Stortinget ba regjeringen (vedtak nr. 59)

«utrede hvorvidt innholdet i ATT-avtalens artikler 6 og 7 kan innpasses i norsk lov eller forskrift, slik at det får en sterkere juridisk forankring og ikke bare gjenspeiles i departementets egne retningslinjer.»

I Meld. St. 5 (2017–2018) stadfester regjeringen at det ikke er

«nødvendig, verken fra et nasjonalt eller folkerettslig ståsted, å foreta endringer i et veletablert og innarbeidet regelverk. Dersom man skulle flytte ATT artiklene 6 og 7 til lov eller forskrift, vil dette medføre et mer fragmentert og uoversiktlig regelverk, en slik oppsplitting av retningslinjenes konsoliderte kriterieliste vil fremstå som en svakere lovteknisk løsning.»

Dette medlem mener dette ikke er et fullgodt svar på Stortingets anmodningsvedtak. Det er flere hen-

syn som ikke er berørt i vurderingen, som blant annet signaleffekten overfor andre land og hvorvidt en implementering i lov eller forskrift ville bidratt til tydeligere krav til næringen om å overholde ATT. Hvordan Norge velger å implementere ATT, bidrar til å sette en standard også for andre land og for at avtalen skal få det gjennomslag som Norge har arbeidet for. På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en uavhengig utredning av hvorvidt artikkel 6 og 7 av ATT bør inkorporeres i norsk lov og/eller forskrift. Utredningen bør også se på andre måter eksportkontrollregelverket kan endres på for å sikre at vi ivaretar våre forpliktelser i ATT på en best mulig måte.»

Dette medlem mener kontrollmekanismene for håndheving og etterlevelse av sluttbrukererklæring bør styrkes. Dette medlem viser til at LO i 2014 sendte brev til regjeringen hvor de påpekte behovet for å styrke regelverket knyttet til sluttbrukererklæringer.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at reeksportklausuler blir praksis ved all eksport av militært materiell, også til NATO-land og nære allierte.»

Dette medlem merker seg at det har blitt eksportert strategiske varer til en rekke land som jevnlig og over tid har begått grove menneskerettighetsbrudd mot og systematisk undertrykking av egen befolkning i 2015. Dette medlem bemerker at dette har skjedd på tross av og etter at retningslinjene for behandling av søknader om eksport har blitt skjerpet. På denne bakgrunn mener dette medlem at det er nødvendig med en ytterlig innstramming av regelverkets tolkning, slik at søknader om kjøp av strategiske varer fra styresmakter som begår systematisk undertrykking av egen befolkning, eller alvorlige brudd på menneskerettighetene, avslås. Dette medlem viser til at flertallsmerknaden i Innst. 62 S (2011–2012) ikke har bidratt til å stoppe eksport til land hvor myndighetene begår alvorlige brudd på menneskerettighetene, og ber derfor regjeringen skjerpe regelverket slik at menneskerettighetssituasjonen i mottakerlandet blir tilstrekkelig avslagsgrunnlag. Dette medlem viser til at intensjonen bak regelverket er å unngå eksport der det er fare for at forsvarsmateriellet brukes til intern undertrykking.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre regelverket for eksport av forsvarsmateriell slik at det er i tråd med intensjonen om ikke å tillate salg av strategiske varer til land hvor myndighetene begår alvorlige menneskeret-

tighetsbrudd mot og systematisk undertrykking av egen befolkning.»

Dette medlem merker seg at det er en økning i eksporten av strategiske varer til land som over flere år har begått intern undertrykking. Dette medlem bemerker at denne eksporten har skjedd på tross av Stortingets vedtak av 1959 og presisering av 1997, som slår fast at:

«Stortinget vil sterkt understreke at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område.»

«Utenriksdepartementets vurdering av disse forholdene omfatter en vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.»

På denne bakgrunn mener dette medlem at det er nødvendig med en ytterlig innstramming av regelverkets tolkning, slik at styresmakter som begår intern undertrykking og alvorlige brudd på menneskerettighetene, ikke får motta norske strategiske varer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til den kritiske situasjonen i Midtøsten og merker seg at De forente arabiske emirater (FAE), Qatar, Oman og Saudi-Arabia til tross for situasjonen beskrives som fremvoksende markeder. Disse medlemmer ser med bekymring på signalet regjeringen sender industrien ved å se på svært autoritære regimer i en ustabil region som et fremvoksende marked. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utvikle et eget demokratikriterium med det formål at Norge ikke skal tillate salg av strategiske varer (som inkluderer A- og B-materiell og flerbruksvarer) til land hvor myndighetene begår alvorlige brudd på menneskerettighetene.»

«Stortinget ber regjeringen endre tolkningen av EUs kriterium 2 slik at menneskerettighetssituasjonen i et mottakerland gir grunnlag for avslag av lisenssøknader.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti merker seg at Stortinget ikke ble informert da eksport av ammunisjon til De forente arabiske emirater ble gjenopptatt i 2016, og viser til at Norge har falt på Small Arms Surveys åpenhetsrangering. Dette medlem påpeker at det er behov for økt åpenhet om og innsyn i begrunnelser for innvilgelser av søknader om eksportlisens, samt at disse begrunnelsene må knyttes til kriterier som legges til grunn for norsk eksportkontroll. Dette er en nødvendig forutsetning for å

kunne etterprøve vurderingene på en hensiktsmessig måte. Dette medlem viser til praksisen i Nederland, der tilslag på eksportlisenser over en viss sum, unntatt til de nærmeste allierte, rapporteres til parlamentet i et offentlig brev med detaljer om vurderingen av kriterier opp mot søknaden innen to uker fra søknaden er innvilget. På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke åpenheten i norsk eksportkontroll. Som et ledd i dette skal regjeringen utrede muligheten for å innføre en lignende praksis som den i Nederland, der parlamentet informeres offentlig om tilslag på eksportlisenser over en viss sum med detaljer om vurderingen av kriterier opp mot søknaden, unntatt til de nærmeste allierte, innen to uker fra søknaden er innvilget.»

«Stortinget ber regjeringen om å offentliggjøre begrunnelser for innvilgelser og avslag av lisenssøknader om eksport til land utenfor NATO.»

Dette medlem påpeker at sluttbrukererklæring skal sikre at norske strategiske varer ikke havner på avveie. For at en sluttbrukererklæring skal oppfylle formålet, er det essensielt at eksporten kontrolleres også i etterkant av at eksporten har funnet sted. Disse medlemmene påpeker at kontrollmekanismene for håndheving og etterlevelse av sluttbrukererklæring bør styrkes, og viser til et notat fra Stortingets utredningsseksjon datert 12. februar 2016, som konkluderer:

«[...] Norge ser ut til å ha et betydelig større spillerom enn det vi hittil har brukt når det gjelder å utforme krav til våpenkontroll, sluttbrukererklæringer og kontrollregimer. Slik vi tolker det vil det også gjelde de kravene vi setter til eksport av forsvarsmateriell til andre land innenfor NATO-alliansen.»

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at krav om sluttbrukerdokumentasjon blir praksis ved all eksport av forsvarsmateriell, også til NATO-land og nære allierte.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å utvikle kontrollmekanismer som muliggjøre håndheving av sluttbrukererklæring.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at det innføres stikkprøvekontroller på oppgitt sluttbrukerdokumentasjon.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å utvikle kontrollmekanismer som muliggjøre håndheving av sluttbrukererklæring.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak som sikrer at ATT artikkel 6 og 7 inkluderes i lov eller forskrift.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utvikle et eget demokratikriterium med det formål at Norge ikke skal tillate salg av strategiske varer (som inkluderer A- og B-materiell og flerbruksvarer) til land hvor myndighetene begår alvorlige brudd på menneskerettighetene.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen om at det innføres stikkprøvekontroller på oppgitt sluttbrukerdokumentasjon.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen endre tolkningen av EUs kriterium 2 slik at menneskerettighetssituasjonen i et mottakerland gir grunnlag for avslag av lisenssøknader.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen gjennomføre en uavhengig utredning av hvorvidt artikkel 6 og 7 av ATT bør inkorporeres i norsk lov og/eller forskrift. Utredningen bør også se på andre måter eksportkontrollregelverket kan endres for å sikre at vi ivaretar våre forpliktelser i ATT på en best mulig måte.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen om at reeksportklausuler blir praksis ved all eksport av militært materiell, også til NATO-land og nære allierte.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen endre regelverket for eksport av forsvarsmateriell slik at det er i tråd med inten-

sjonen om ikke å tillate salg av strategiske varer til land hvor myndighetene begår alvorlige menneskerettsbrudd mot og systematisk undertrykking av egen befolkning.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen styrke åpenheten i norsk eksportkontroll. Som et ledd i dette skal regjeringen utrede muligheten for å innføre en lignende praksis som den i Nederland, der parlamentet informeres offentlig om tilslag på eksportlisenser over en viss sum med detaljer om vurderingen av kriterier opp mot søknaden, unntatt til de nærmeste allierte, innen to uker fra søknaden er innvilget.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen om å offentliggjøre begrunnelser for innvilgelser og avslag av lisenssøknader om eksport til land utenfor NATO.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen om at krav om sluttbrukerdokumentasjon blir praksis ved all eksport av forsvarsmateriell, også til NATO-land og nære allierte.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen vurdere å legge fram eksportkontrollmeldingen senest i løpet av andre kvartal etter at eksportåret er gjennomført, hvis dette er praktisk gjennomførbart.

II

Meld. St. 5 (2017–2018) – Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 17. januar 2018

Anniken Huitfeldt

leder

Christian Tybring-Gjedde

ordfører

