



STORTINGET

Innst. 241 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:71 S (2018–2019)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om eksport av norsk militært materiell til krigsområder

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede om forståelsen av begrepene «krig» eller «borgerkrig» i regjeringens erklæring av 1959 bør endres for å hindre salg av militært materiell til land som deltar i væpnede konflikter med store sivile lidelser, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.
2. Stortinget ber regjeringen utrede om skillet mellom varekategori A og B i retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992, bør endres for bedre å sikre at norsk militært utstyr ikke brukes i strid med folkeretten.
3. Stortinget ber regjeringen utøve sin eiermakt i våpenselskapet Nammo for å legge ned Nammos eksportkontor i De forente arabiske emirater, som deltar i krig mot Jemen.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Zaineb Al-Samarai, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Leif Audun Sande og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Hans Andreas Limi og Christian Tybring-Gjedde, fra Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Abid Q. Raja, og fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg, viser til representantforslaget og til vedlagte uttalelse fra utenriksministeren av 13. mars 2019.

Komiteen er opptatt av at Norge skal ha et strengt eksportregelverk for forsvarsmateriell. Komiteen mener det er viktig at handel med våpen og militært materiell innenfor rammen av FN-avtalen (ATT) er offentlig, og at transparens sikres gjennom den årlige meldingen til Stortinget.

Komiteen merker seg at det i tråd med Stortingets 1959-vedtak ikke tillates eksport av våpen, ammunisjon eller andre militære varer til land hvor det er borgerkrig, til områder hvor det er krig eller krig truer. Med borgerkrig forstås «intern væpnet konflikt» i en stat, mens «krig» forstås som væpnet konflikt mellom to stater. Komiteen oppfatter at «krig» også kan være væpnet konflikt mellom mer enn to stater.

Komiteen viser til at det er etablert praksis at stater som intervenserer etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket, og at denne praksisen siden 2015 er forankret i den årlige

meldingen til Stortinget om eksport av forsvarsmateriell.

Komiteen understreker at eksportkontrollen skal sikre at forsvarsmateriell som blir eksportert fra Norge, bare skal gå til mottakere og mottakerland som er innenfor Utenriksdepartementets retningslinjer. Samtlige lisenssøknader er gjenstand for individuelle og omfattende vurderinger innenfor rammen av retningslinjene.

Komiteen merker seg at Utenriksdepartementets retningslinjer baserer seg på to stolper: fire landgrupper og to varekategorier – A-materiell og B-materiell. Retningslinjene angir hvilke landgrupper som kan motta hvilke varekategorier, samt hvilken dokumentasjon som kreves. Komiteen tar til etterretning at skillet mellom A- og B-materiell går igjen i de fleste lands regelverk for eksport av forsvarsmateriell.

Komiteen noterer seg at forsvarsmateriell som produseres av utenlandske bedrifter, er gjenstand for eksportkontrollregelverket i landet utstyret eksporteres fra.

Komiteen oppfatter at selskaper der staten er eier, i utgangspunktet skal ha de samme rammevilkår som andre selskaper, og at operative forretningsmessige forhold tilligger selskapets styre og administrasjon.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Granavolden-plattformen, hvor det varsles en gjennomgang av det norske eksportkontrollregelverket for å få et mer tilgjengelig regelverk. Dette medlem vil ønske dette velkommen, og vil peke på at det er i tråd med anbefalingene fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM), som har understreket i sin høringsuttalelse til Meld. St. 19 (2017–2018) at det norske eksportkontrollregelverket er lite tilgjengelig, og at det er vanskelig å sette seg inn i hva regjeringen faktisk legger til grunn for avslag og godkjenninger av søknader om eksportlisens.

Dette medlem viser til at en av vanskelighetene NIM peker på, er eksporten av norsk militært materiell til land som deltar i krig. Regjeringens erklæring av 1959, som Stortinget ga sin tilslutning til, slår fast 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.»

Likevel har regjeringen gitt tillatelse til eksport av militært materiell, inkludert våpen og ammunisjon, til landene som intervensjoner i Jemen.

Dette medlem viser til NIMs høringsuttalelse som sier:

«(...) Det er ikke tvilsomt at det foregår en borgerkrig i Jemen. I St. Meld 19 heter det om dette: 'Norges selvpålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket innebærer at vi ikke tillater eksport av våpen eller ammunisjon til

partene i en borgerkrig.'

Men så følger en sterk begrensning i dette utgangspunktet:

'Praksis har vært at stater som intervensjoner etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket.'

Dette vil si at regjeringen tolker 1959-vedtaket om forbud mot å eksportere våpen til stater med borgerkrig til bare å gjelde våpeneksport til krigførende parter som kjemper mot et lovlig regime.»

Og videre:

«Slike avgrensinger (mot eksport til parter i en borgerkrig som støtter lovlige myndigheter) er imidlertid ikke i overensstemmelse med Norges forpliktelser under ATT artikkel 7. Denne bestemmelsen viser nemlig til brudd på internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet. Hele poenget med internasjonal humanitær rett er at den skal gjelde i alle kriger og konflikter uansett hvem som har 'rett'. All eksport som vil kunne føre til brudd på internasjonal humanitær rett, også på grunn av handlinger foretatt av stater som er invitert av en av partene i en borgerkrig, vil falle innenfor Artikkel 7.»

Dette medlem mener er nødvendig å utrede hvordan begrensningen på 1959-vedtaket stemmer overens med Norges internasjonale forpliktelser gjennom ATT, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere om definisjonen av krig og borgerkrig bør endres for å hindre salg av militært materiell til land som deltar i væpnede konflikter med store sivile lidelser.»

Dette medlem viser til skillet mellom A- og B-materiell i eksportregelverket. Dette medlem mener det er uheldig om det gis inntrykk av at B-materiell, som ikke omfatter ammunisjon og våpen, ikke kan brukes til krigføring som rammer sivile i stort omfang, eller til krigsforbrytelser. I krigen i Jemen er flere truet på livet av den saudiledede blokaden som hindrer innføring av mat, medisiner og livsnødvendige varer, enn av krigshandlinger. B-materiell, som kan være komponenter til kjøretøy, fly, skip og overvåkingsutstyr, er nødvendig for å føre blokaden. Dette medlem mener dette er et tydelig bevis på at skillet mellom A- og B-materiell er stadig mer uklart og må gjennomgås for å hindre at norsk militært materiell brukes i strid med folkeretten, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om skillet mellom varekategori A og B bør endres for å sikre at norsk militært utstyr ikke brukes i strid med folkeretten.»

Dette medlem viser til at Norge ved to tilfeller har midlertidig stanset eksport til landene som deltar i krigen i Jemen, først eksporten av ammunisjon til De forente arabiske emirater (FAE) i 2016, senere har regje-

ringen varslet midlertidig stans i utstedelse av nye lisenser til Saudi-Arabia i november 2018. Dette medlem mener eksporten burde vært stanset til alle landene som deltar i koalisjonen i Jemen, og at begrunnelsen for dette burde vært offentliggjort. Videre mener dette medlem at eksemplene illustrerer hvorfor regelverket bør gjennomgås. Dette medlem viser for øvrig til sine merknader og forslag i Innst. 104 S (2017–2018) og Innst. 212 S (2018–2019) som omhandler dette.

Dette medlem viser til at Nammo har opprettet et salgskontor i FAE. Dette medlem viser til at dette kan være i strid med intensjonen i 1959-vedtaket, og videre at FNs våpenhandelsavtale artikkel 7 og EUs våpenhandelskriterier, som Norge er tilsluttet, også fastslår at staten skal avslå eksportlisenser når det er «overveiende sannsynlig» eller «åpenbart fare for» at materialet kan bli brukt til menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal humanitær rett. Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av hvorvidt etableringen av salgskontoret i De forente arabiske emirater som deltar i krigen i Jemen, er forenlig med norske folkerettslige avtaler og forpliktelser.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere om definisjonen av krig og borgerkrig bør endres for å hindre salg av mi-

litært materiell til land som deltar i væpnede konflikter med store sivile lidelser.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede om skillet mellom varekategori A og B bør endres for å sikre at norsk militært utstyr ikke brukes i strid med folkeretten.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av hvorvidt etableringen av salgskontoret i De forente arabiske emirater som deltar i krigen i Jemen, er forenlig med norske folkerettslige avtaler og forpliktelser.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:71 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om eksport av norsk militært materiell til krigsområder – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 10. april 2019

Anniken Huitfeldt

leder

Christian Tybring-Gjedde

ordfører



Stortinget
Utenriks- og forsvarskomiteen
v/leder Anniken Huitfeldt
0026 Oslo

Oslo, 13. mars 2019

Jeg viser til brev av 8. februar 2019 med anmodning om Utenriksdepartementets uttalelse til Dokument 8:71 S (2018-2019).

I tråd med Stortingets 1959-vedtak, tillates ikke eksport av våpen, ammunisjon eller andre militære varer til land hvor det er borgerkrig, til områder hvor det er krig eller hvor krig truer. Med borgerkrig forstås «intern væpnet konflikt» i en stat, mens «krig» forstås som væpnet konflikt mellom to stater.

Det er etablert praksis at stater som intervenserer etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket. Denne praksisen er siden 2015 forankret i den årlige meldingen til Stortinget om eksporten av forsvarsmateriell.

Stortingets vedtak fra 1959 og presisering i 1997 forutsetter en sammensatt og bred vurdering av søknader om lisens for eksport av forsvarsmateriell. Dette følger særlig av 1959-vedtakets formulering om at «det skal ved avgjørelsen legges vekt på de utenriks- og innenrikspolitiske vurderinger». Disse vurderingene er nærmere utdypet i 1997-presiseringen, de åtte kriteriene og ATT-artiklene 6 og 7, som fremgår i retningslinjenes konsoliderte liste. Listen angir hvilke kriterier som er særlige avslagskriterier og hvilke som er særlige vurderingskriterier. Retningslinjene gir også tydelige bestemmelser når det gjelder krav til sluttbrukerdokumentasjon. I de årlige meldingene til Stortinget gis det for øvrig en bred omtale av gjeldende regelverk og retningslinjer.

Alle lisenssøknader er gjenstand for individuelle og omfattende vurderinger innenfor rammen av retningslinjene. Dersom det i en sak vurderes å foreligge en uakseptabel risiko for at utstyret kan avledes til bruk i strid med internasjonal humanitærrett, til å krenke de grunnleggende menneskerettighetene eller på annen måte anses å være i strid med retningslinjene, vil lisenssøknaden bli avslått.

I motsetning til flere andre vestlige land, har Norge aldri tillatt eksport av våpen eller ammunisjon (A-materiell) til Saudi-Arabia. Det er etter individuell vurdering gitt tillatelse til eksport av andre militære varer enn det som omfattes av A-materiell, dvs. B-materiell.

I lys av den meget alvorlige og uoversiktlige situasjonen som utviklet seg i 2017 knyttet til Saudi-Arabias og De forente arabiske emiraters (FAE) deltakelse i militære operasjoner i Jemen, besluttet Utenriksdepartementet i desember 2017 å suspendere lisenser for A-materiell til FAE. Terskelen for å avslå eksport av B-materiell og flerbruksvarer til militær bruk ble også senket ytterligere. I november 2018 ble det besluttet å stanse lisensieringen av B-materiell og flerbruksvarer til militær bruk til Saudi-Arabia. Det forelå ikke informasjon om at militært materiell fra Norge var benyttet i Jemen i strid med folkeretten, og tiltakene baserte seg utelukkende på en «føre-var» linje fra norsk side. Utenriksdepartementet praktiserer en lav terskel for å avslå lisenssøknader der slik uakseptabel risiko vurderes å foreligge. Dette er en linje Regjeringen vil videreføre.

Utenriksdepartementets retningslinjer baserer seg på to stolper: fire landgrupper og to varekategorier. Varekategori A omfatter våpen, ammunisjon og visse typer materiell, samt annet materiell med strategisk kapasitet som vesentlig kan påvirke de militære styrkeforhold utover nærområdet. Varekategori B omfatter øvrige forsvarsrelaterte varer som ikke har de egenskaper eller bruksområder som definert for varekategori A. Det er også praksis for å behandle eksport av flerbruksvarer til militær sluttbruk etter retningslinjenes bestemmelser om lisensiering av B-materiell. Retningslinjene angir hvilke landgrupper som kan motta hvilken varekategori, samt hvilken dokumentasjon som kreves. Hensikten med denne inndelingen er å gi forsvarsbedriftene størst mulig forutsigbarhet rundt muligheten til å få eksportlisens. Selv om Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering rent bokstavelig retter seg mot våpen og ammunisjon, er departementets praktisering at vedtaket og presiseringen omfatter ethvert militært materiell, uavhengig av om det dreier seg om A- eller B-materiell. Dersom et mottakerland vurderes å rammes av 1959-vedtaket, vil eksport av enhver type militært materiell og av flerbruksvare for militær bruk, avslås.

Kriteriene og ATT-bestemmelsene i retningslinjenes konsoliderte liste betinger derimot at det foretas en særskilt vurdering av det konkrete utstyret som søkes eksportert og risiko for at det konkrete utstyret er tiltenkt bruk i strid med kriteriene. Dersom det vurderes å foreligge en uakseptabel risiko for avledning til bruk i strid med retningslinjene, herunder brudd på folkeretten, vil lisens avslås uavhengig av om det dreier seg om A- eller B-materiell, eller en flerbruksvare til militær bruk. Vurderinger knyttet til slik risiko gjennomføres med størst mulig aktsomhet for å sikre at eksport av alt norsk militært materiell eller flerbruksvare, kun tillates i samsvar med retningslinjene.

Skillet mellom A- og B-materiell går igjen i de fleste lands regelverk. Eksempelvis skilles det i Sverige mellom «krigsmateriell for strid» og «øvrigt krigsmateriell», og i Storbritannia mellom «lethal equipment» og «non-lethal equipment».

Våpen og ammunisjon, i tillegg til å være legitimt for ethvert lands forsvar av eget territorium, har i sin natur også en strategisk betydning utover nærområdet. Spørsmål om å åpne for å selge A-materiell til nye land er derfor gjenstand for særskilt regjeringsbehandling. Beslutninger om eksport av B-materiell tas i hovedsak på

departementsnivå innenfor rammen av Utenriksdepartementets retningslinjer. Dette er prosedyrer som Regjeringen ønsker å videreføre.

Når det gjelder representantens forslag vedrørende regjeringens utøvelse av «sin eiermakt i våpenselskapet Nammo for å legge ned Nammos eksportkontor i De forente arabiske emirater, som deltar i krigen i Jemen», viser jeg til den etablerte rolledelingen mellom eier og styre og administrasjon som følger av selskapslovgivningen og av statens prinsipper for godt eierskap. Operative forretningsmessige forhold, som hvor selskaper har tilstedeværelse, er et forhold som ligger til selskapets styre og administrasjon. Selskaper der staten er eier skal i utgangspunktet ha de samme rammevilkår som andre selskaper. Samtidig forventer staten som eier, gjennom Nærings- og fiskeridepartementet, at alle selskapene gjennomfører relevante risiko- og aktsomhetsvurderinger. Det er ikke minst viktig for selskaper som produserer forsvarsmateriell. Dette er en naturlig del av statens eierdialog også med Nammo.

Forsvarsmateriell som produseres av utenlandske bedrifter er gjenstand for eksportkontrollregelverket i landene der utstyret eksporteres fra. På samme måte er eksport fra utenlandsk eide selskaper i Norge gjenstand for norsk eksportkontroll.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

