

Statsråd Jan Tore Sanner
Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Vår ref.:
2021/485

Deres ref.:

Dato:
23.02.2021

Vedr. Dokument 3:4 (2020-2021) Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:4 (2020-2021) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, som komiteen har til behandling.

Statsråden skriver til Riksrevisjonen at kontrollnivået på strategiske varer bør sees i sammenheng med kontrollnivået på øvrige varer. Hvordan forholder finansministeren seg til den alvorlige kritikken fra Riksrevisjonen om at Tolletaten kontrollerer for få utførsler? Vil statsråden gjøre endringer for å øke antallet kontroller?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komiteleder



Utenriksminister Ine Eriksen Søreide
Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep

0032 Oslo

Vår ref.:
2021/485

Deres ref.:

Dato:
23.02.2021

Vedr. Dokument 3:4 (2020-2021) Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:4 (2020-2021) Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, som komiteen har til behandling.

Riksrevisjonen påpeker at ifølge FN-rapporter fra 2012–2015 har De forente arabiske emirater gjentatte ganger brutt FNs våpenembargo mot Libya. Hvordan har regjeringen informert Stortinget om risikoen for at norsk forsvarsmateriell eksportert til De forente arabiske emirater kunne ende opp i Libya?

Hva var den konkrete foranledningen til Utenriksdepartementets beslutning i desember 2017 om å suspendere gyldige lisenser for salg av A-materiell til De forente arabiske emirater?

Riksrevisjonen har pekt på at de offentlige kontrollinstansene, særlig Utenriksdepartementet, Tolletaten og PST har et godt samarbeid, men at manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv. Utenriksministeren har varslet at hun i samarbeid med Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil ha dialog om å etablere et effektivt felles kommunikasjonssystem. Har Utenriksdepartementet sett for seg en frist for når dette nye systemet skal kunne tas i bruk?

Riksrevisjonen har funnet at graderingspraksisen i Utenriksdepartementet har svært mange formalfeil. Hva slags rutiner og praksis har Utenriksdepartementet for opplæring og bruk av sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, og hvilke tiltak er satt i verk for å styrke kompetansen og bevisstheten?

Utenriksministeren viser til at eldre landvurderinger kan være preget av at kravene til vurderinger var ulikt dagens retningslinjer, og videre at det ikke er krav om automatiske re-klareringer etter fastsatte tidsintervaller. Behovet for en oppdatert landklarering vurderes nærmere når det er

nødvendig, for eksempel vesentlige endringer som berører grunnlaget for den opprinnelige landklareringen. Hvorfor regnes det ikke som nødvendig å oppdatere en landklarering når det er fastsatt nye krav til vurderingene?

Riksrevisjonen har bemerket at departementets egne risikovurderinger ikke harmonerer med at utenriksministeren sier at det er en forutsetning at forsvarsmateriell anskaffet fra Norge kun skal dekke de Forente arabiske emiraters egne forsvarsbehov og ikke skal benyttes i Jemen. Hvordan har departementet vurdert og anvendt sine egne risikovurderinger i denne saken?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komiteleder

Stortinget, Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Ekspedisjonskontoret

Deres ref
2021/485

Vår ref
18/4905 -

Dato
3.03.2021

Svar vedrørende Dokument 3:4 (2020-2021) - Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Jeg viser til brev av 23. februar 2021 fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Dokument 3:4 (2020–2021), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, med følgende spørsmål:

«Statsråden skriver til Riksrevisjonen at kontrollnivået på strategiske varer bør sees i sammenheng med kontrollnivået på øvrige varer. Hvordan forholder finansministeren seg til den alvorlige kritikken fra Riksrevisjonen om at Tolletaten kontrollerer for få utførsler? Vil statsråden gjøre endringer for å øke antallet kontroller?»

Jeg har merket meg Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger, og har i mitt svar til Riksrevisjonen av 18. desember 2020 redegjort for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder Tolletaten, herunder kritikken fra Riksrevisjonen om at Tolletaten kontrollerer for få utførsler - konklusjonspunkt 2.5 i Dokument 3:4 (2020–2021).

Jeg vil peke på at antall kontroller ikke er eneste relevante kriterium for å vurdere etatens arbeid med eksportkontroll av strategiske varer. For eksempel er treffsikkert kontrollutplukk, gode risikovurderinger og veiledningstiltak som kan øke etterlevelsen av regelverket også relevante. Tolletaten gjennomfører blant annet kurs for eksportørene. Videre vil jeg presisere at departementet i utgangspunktet ikke gir særskilte føringer om ressursbruk eller bruk av kontrollvirkemidler på enkeltområder. Det er Tolletaten som står nærmest til å vurder sin ressurs- og virkemiddelbruk basert på fagkunnskap og vurderinger av risiko og vesentlighet, og til å prioritere ressursene

mellom ulike områder og arbeidsoppgaver, herunder håndheve regelverk for et tyvetalls offentlige myndigheter. Tolletaten har begrensede ressurser, og tolldirektøren må prioritere og gjøre en helhetlig vurdering av hva som er best ressursanvendelse for etaten.

I mitt svar til Riksrevisjonen har jeg overordnet pekt på at Riksrevisjonens vurdering av kontrollnivået på strategiske varer ikke bør vurderes isolert, men sees i sammenheng med kontrollnivået på øvrige varer. Kontrollnivået som Riksrevisjonen undersøker viser for eksport av strategiske varer, ligger ifølge Tolletaten høyt sammenlignet med øvrige kontrollområder i etaten. Dette tilsier at etaten har prioritert eksportkontroll av strategiske varer, sammenlignet med kontrollintensiteten generelt og øvrig eksportkontroll spesielt.

Jeg har også pekt på at antall dokumentkontroller som presenteres i Riksrevisjonens undersøkelse ikke gir et fullstendig bilde av Tolletatens kontrollhandlinger. Deklarasjoner kan behandles av medarbeidere med spisskompetanse som vurderer deklarasjonene ut fra sin kjennskap til aktørene og tidligere kontroller, slik at det ikke blir gjennomført en dokumentkontroll, men det betyr ikke nødvendigvis at forsendelsen ikke er vurdert.

For å styrke kontrollen med eksport av strategiske varer har Tolletaten i tiden etter undersøkelsesperioden iverksatt og planlagt flere tiltak som vurderes som tiltak for oppfølging av Riksrevisjonens kritikk.

Tolletaten har blant annet innrettet kontrollvirksomheten mer helhetlig, støttet av etterretning og mer differensiering av tiltak mellom kontrollmetoder, sanksjonsmetoder, veiledning og forebygging. Tolletaten er omorganisert, fra regioner til landsdekkende fagdivisjoner, og det er etablert spesialiserte organisatoriske enheter med nasjonalt ansvar, som allerede bidrar til bedre kontroll med strategiske varer. Videre er den interne koordineringen bedret, og det er også etablert en tett og god dialog både internt i Vareførselsdivisjonen og med andre divisjoner, og opplæringen av de ansatte er styrket.

Tiltak som planlegges er blant annet utvikling av et verktøy for kontroll av gyldig eksportlisens mot tolldeklarasjonene, og bedre informasjonsflyt mellom TVINN (Tolletatens tolldeklarasjonssystem) og Utenriksdepartementets nye E-lisenssystem. Videre skal de tekniske utfordringene med å utveksle gradert informasjon følges opp i samarbeid med Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Til slutt vil jeg vise til at i Tolletatens nasjonale kontrollprioriteringer for 2021 er norske eksportvarer ett av fire temaer som har økt prioritering, herunder området strategiske

varer. Finansdepartementet vil i styringsdialogen med Tolletaten følge opp at etaten fortsetter arbeidet med å styrke denne kontrollen.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Stortinget
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Oslo, 4. mars 2021

Jeg viser til komiteens brev av 23. februar vedrørende Dokument 3:4 (2020-2021) om Riksrevisjonens gjennomgang av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

1. Hvordan har regjeringen informert Stortinget om risikoen for at norsk forsvarsmateriell eksportert til De forente arabiske emirater kunne ende opp i Libya?

Utenriksdepartementet fører en restriktiv praksis etter føre-var-prinsippet. Dersom det vurderes å foreligge en uakseptabel risiko for at materiell fra Norge kan avledes til uønsket militær bruk eller til en tredjepart, eksempelvis et sanksjonert land, vil lisenssøknaden avslås. Beslutninger om avslag på lisenssøknader fattes regelmessig etter en konkret og grundig behandling i henhold til retningslinjene.

Vurderingene som ligger til grunn for behandlingen av eksportlisenser omfatter en rekke forhold, blant annet risiko for avledning til annen sluttbruk eller sluttbruker. Vurdering av sluttbruker, fremsendt dokumentasjon og myndighetsbekreftede sluttbrukererklæringer er viktige deler av slike vurderinger. Det innhentes også informasjon fra flere kilder, deriblant relevante FN-rapporter og innrapporteringer fra norske utenriksstasjoner. Innenfor samarbeidet med EU deles det notifikasjoner om de enkelte landenes lisensavslag, begrunnet i EU-kriteriene. Denne informasjonen er også viktig i forbindelse med behandlingen av lisenssøknader fra norske bedrifter. Det kreves alltid sluttbrukerdokumentasjon før det kan gis en lisens.

Sakene som omhandlet eksport av forsvarsmateriell til FAE, ble på vanlig måte behandlet grundig innenfor rammen av retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell. I de aktuelle sakene i 2013-2017 ble det vurdert at det ikke forelå en uakseptabel risiko for avledning til uønsket sluttbruk eller tredjepart. Søknadene ble innvilget etter grundige og helhetlige vurderinger. Se også svar på spørsmål 2 for nærmere utdyping av suspensjonen av gyldige lisenser til FAE fra 2017. Det har ikke fremkommet informasjon om at norsk forsvarsmateriell har blitt avledet til bruk i Libya.

For øvrig vil jeg legge til at regjeringen har som praksis å informere Stortingets organer i enkeltsaker om eksportkontroll der det vurderes å foreligge særskilte omstendigheter. Regjeringen informerer Stortinget om den faktiske eksporten av forsvarsmateriell, inkludert avslag på søknader om eksportlisenser, gjennom de årlige stortingsmeldingene om eksport av forsvarsmateriell fra Norge, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.

2. Hva var den konkrete foranledningen til Utenriksdepartementets beslutning i desember 2017 om å suspendere gyldige lisenser for salg av A-materiell til De forente arabiske emirater (FAE)?

I 2010 ble det åpnet for eksport av våpen og ammunisjon (A-materiell) til FAE. I 2016 ble en utførsel midlertidig holdt tilbake. 19. desember 2017 besluttet departementet å suspendere gyldige lisenser for A-materiell til FAE og ytterligere senke terskelen for å avslå eksport av annet militært materiell enn våpen og ammunisjon (B-materiell) til land som deltar i militære operasjoner i Jemen. Denne suspensjonen og innstramningen gjelder fortsatt. Beslutningen var et føre-var-tiltak, og baserte seg på en helhetlig og grundig vurdering av en uoversiktlig og skiftende situasjon som gjorde det vanskelig å ivareta grundige risikovurderinger og tilfredsstillende forutsigbarhet. På det tidspunktet hadde konflikten i Jemen eskalert, og den humanitære situasjonen var svært alvorlig. I oktober 2017 framla også FN en rapport der den Saudi-ledede koalisjonen var oppført på en «svarteliste» for å ha brutt krigens folkerett ved flere anledninger. Det har ikke fremkommet informasjon om at norsk forsvarsmateriell har blitt avledet til bruk i Jemen.

I de årlige stortingsmeldingene har det også vært redegjort for praksis når det gjelder eksport til land i Midtøsten spesielt, herunder om bakgrunnen for suspensjonen og innstramningen overfor FAE. Det er også gitt informasjon om avslag på eksport, inkludert til FAE.

3. Har Utenriksdepartementet sett for seg en frist for når dette nye kommunikasjonssystemet skal kunne tas i bruk?

Utenriksdepartementet er i tett dialog med Justis- og beredskapsdepartementet (inkl. PST) og Finansdepartementet (inkl. Tolletaten) om et felles kommunikasjonssystem som vil bestå av flere plattformer. En sentral plattform er et nytt og forbedret saksbehandlingssystem (E-lisens), hvor vi ser på løsninger for å etablere en integrasjon med Tolletatens deklarasjonssystem (TVINN). Arbeidet med å utvikle et nytt E-lisenssystem er igangsatt og har høy prioritet. Det arbeides for å få systemene på plass så snart som mulig.

Det arbeides også med å få på plass felles høygraderte systemer i samarbeid med Forsvarsdepartementet. Formålet er å mer effektivt kunne dele og utveksle informasjon også på et høyt graderingsnivå.

4. Hva slags rutiner og praksis har Utenriksdepartementet for opplæring og bruk av sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, og hvilke tiltak er satt i verk for å styrke kompetansen og bevisstheten?

I lys av Riksrevisjonens rapport, har Utenriksdepartementet gjennomført tiltak for å styrke kompetansen og bevisstheten rundt gradering og beskyttelse av dokumenter etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. Graderingspraksisen er grundig gjennomgått for å unngå formalfeil, og det er gjennomført opplæring i blant annet verdivurdering av informasjon der det foreligger beskyttelsesbehov av hensyn til nasjonal sikkerhet. Det er også utarbeidet veiledere for gradert informasjon i utenriktjenesten og planverk for informasjonssikkerhet, som er tilgjengelige for alle ansatte. Utenriksdepartementet har i tillegg utarbeidet egne maler for eksportkontrollsaker på nasjonalt begrenset nett for å sikre korrekt hjemmelshenvisning. Dette skal sikre at utdaterte notatmaler og hjemler ikke blir brukt, og at skjermingsverdig informasjon beskyttes på riktig måte og med korrekt hjemmelshenvisning. Utenriksdepartementet vil videreføre disse tiltakene for å sikre korrekt praksis også i fremtiden.

5. Hvorfor regnes det ikke som nødvendig å oppdatere en landklarering når det er fastsatt nye krav til vurderingene?

Når enkeltland klareres, baserer det seg på en grundig og konkret vurdering av de utenriks- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område, jf. Stortingets 1959-vedtak. Selv om enkelte landklareringer er kortfattede eller skrevet tilbake i tid, gjøres det alltid grundige vurderinger i behandlingen av de enkelte lisenssøknadene. Som redegjort for i svaret til Riksrevisjonen, er landklareringen kun det første trinnet i behandlingen av lisenssøknader. Det er en nødvendig forutsetning for å ta lisenssøknaden under behandling at den omhandler et land som er klarert, men en landklarering er ikke en tilstrekkelig forutsetning for å få innvilget lisenssøknaden. Det betyr at Utenriksdepartementet jevnlig avslår lisenssøknader til land som er klarerte, eksempelvis på grunn av at søknaden gjelder en spesifikk vare, at det foreligger informasjon om risiko for avledning til uønsket sluttbruk, eller at våre internasjonale forpliktelser tilsier avslag.

I noen tilfeller kan de politiske forholdene i et land endre seg vesentlig, eller den opprinnelige landklareringen være å anse som historisk. I slike situasjoner vil behovet for en oppdatert landklarering vurderes konkret. Dersom det dreier seg om et tidligere klarert land, men hvor de politiske forholdene er vesentlig endret eller den opprinnelige klareringen er å anse som historisk, vil behovet for en oppdatert klarering vurderes konkret. Dersom det er behov for oppdatering, vil dette skje gjennom en ny landklaringsprosess eller i et tilleggsnotat om de nye, konkrete forholdene.

I 2018-19 foretok Utenriksdepartementet en gjennomgang av tidligere landklareringer, med sikte på å identifisere eldre klareringer som ikke lenger kan anses gyldige. For land der det ikke forelå vesentlige endringer i den politiske situasjonen ble den opprinnelige klareringen videreført, mens andre klareringer ble nullstilt. Selv om et

lands klareringsstatus ble videreført, vil det som nevnt over være de konkrete lisenssøknadene som avgjør om eksportlisens innvilges.

Konkrete vurderinger av lisenssøknadene opp mot retningslinjenes kriterier finner normalt først sted i forbindelse med de enkelte lisenssøknadene og det konkrete utstyret som søkes eksportert. Dette sikrer at lisenssøknadene vurderes opp mot kriteriene på det tidspunktet søknaden foreligger.

6. Hvordan har departementet vurdert og anvendt sine egne risikovurderinger i denne saken?

Da de aktuelle lisensene ble behandlet i perioden 2013-2017, ble det på vanlig måte gjort grundige vurderinger av søknadene, blant annet når det gjaldt risiko for offensiv militær bruk av det aktuelle utstyret. I tråd med departementets retningslinjer, forela FAE myndighetsforsikringer til norske myndigheter om at bruken utelukkende var for egne forsvarsformål og med reeksportklausul. Da de aktuelle lisenssøknadene ble behandlet, anvendte departementet retningslinjenes kriterier.

I forbindelse med vurderinger av at materiell fra Norge anses å være for legitime forsvarsformål, vil blant annet type og mengde materiell legges til grunn for vurderingen. I tillegg trekkes det på informasjon som er utvekslet innenfor EU og det multilaterale eksportkontrollsam arbeidet når det gjelder eksport av konvensjonelt forsvarsmateriell. Slik informasjon gjelder for eksempel konkrete avslag og begrunnelser for disse, samt annen informasjon som kan være relevant i en risikovurdering.

Med vennlig hilsen


Ine Eriksen Søreide

Utenriksminister Ine Eriksen Søreide
Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep

Vår ref.:
2020/4737

Deres ref.:

Dato:
09.03.2021

Vedr. Dokument 3:4 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til utenriksministerens svar på spørsmål 2 i brev av 4. mars 2021 til kontroll- og konstitusjonskomiteen, samt opplysningene fra SSB om at det i 2020 ble eksportert strategiske varer for litt over 8 millioner kroner til FAE. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil stille følgende spørsmål:

1. Kan departementet redegjøre for hva denne eksporten dreier seg om, og hvordan den harmonerer med beslutningen om en ytterligere senket terskel for å avslå eksportlisenser?
2. Kan departementet redegjøre for om det foregår eller har foregått noe salg av A-materiell, B-materiell eller flerbruksvarer til noen av landene i Saudi-ledede koalisjonen i 2020/21?
3. Komiteen ber om tabell over eksport de siste ti årene til landene som deltar eller har deltatt i Jemen-krigen.

Regjeringen har gjennom flere år i sin kommunikasjon med både Stortinget og offentligheten vektlagt at den søker å føre den etablerte strenge «føre-var-linjen», jf. Stortingets 1959-vedtak.

4. Kan departementet spesifikt redegjøre for hva som ligger i dette begrepet, og spesifikt hvorfor denne linjen ikke innebar å stanse eksport av strategiske varer til deltakende land i Jemen-krigen ved dens utbrudd?
5. Hvordan operasjonaliserer departementet konseptet «overriding risk», jf. ATT-avtalen?

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dag Terje Andersen', written in a cursive style.

Dag Terje Andersen
Komitéleder

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget

19. mars 2021

Jeg viser til komiteens brev av 9. mars vedrørende Dokument 3:4 (2020-2021) om Riksrevisjonens gjennomgang av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til mitt svar på spørsmål 2 i brev av 4. mars 2021 til komiteen, samt opplysninger fra Statistisk sentralbyrå om at det i 2020 ble eksportert strategiske varer for 8 millioner kroner til De forente arabiske emirater (FAE).

- 1. Kan utenriksministeren gjøre rede for hva denne eksporten dreier seg om, og hvordan den harmonerer med beslutningen om en ytterligere senket terskel for å avslå eksportlisenser?*

Tallene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) bygger på tolltariffkoder, som er ulike de som følger av Utenriksdepartementets kontrollister. Kontrollistene for forsvarsmateriell og flerbruksvarer er internasjonalt fremforhandlet for eksportkontrollformål og er en del av det norske eksportkontrollregelverket. Tolltariffen er basert på den internasjonale HS-nomenklaturen, som ikke er relatert til eksportkontroll. I tillegg baserer SSB-tallene seg utelukkende på eksportørers tolldeklarasjoner i Tolletatens system. Dette systemet er utviklet for toll- og avgiftsformål, ikke for å ivareta eksportkontroll og internasjonale ikke-spredningsforpliktelser. Det er derfor vanskelig for Utenriksdepartementet å kommentere SSBs tall konkret, gitt at de baserer seg på et annet grunnlag enn det som ligger til grunn for den strategiske eksportkontrollen.

I Utenriksdepartementets årlige stortingsmeldinger om eksporten av forsvarsmateriell, er tallmaterialet basert på eksportbedriftenes rapportering om faktisk eksport på grunnlag av innvilgede lisenser. Departementet arbeider nå med stortingsmeldingen om eksporten i 2020, som på vanlig måte planlegges fremlagt i løpet av annet kvartal 2021. Arbeidet med innhenting og kvalitetssikring av disse rapportene pågår nå, og de endelige oversiktene vil inngå i stortingsmeldingen.

På generelt grunnlag vil jeg samtidig understreke at alle lisenssøknader som gjelder forsvarsmateriell eller flerbruksvarer til militær bruk, er gjenstand for grundig behandling innenfor rammen av retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell. Eksporten av A-materiell til FAE ble suspendert i 2017. Denne suspensjonen gjelder fortsatt, og det innvilges derfor ingen lisenser for eksport av A-materiell til FAE. Videre vurderes eksport av B-materiell eller flerbruksvarer til militær bruk i FAE meget strengt. Dersom det anses å foreligge en uakseptabel risiko for at varene som søkes utført, er ment for uønsket militær bruk – herunder i strid med humanitærretten eller til interne undertrykkingsformål – vil søknad om lisens avslås. Det er en meget lav terskel for å avslå eksportlisenser. I den årlige stortingsmeldingen om eksport av forsvarsmateriell, omtales også avslagene. I Meld. St. 26 (2018-2019) og i Meld. St. 25 (2019-2020) fremgår det informasjon om avslag på eksport til blant annet FAE i både 2018 og 2019.

2. Kan departementet redegjøre for om det har foregått eller foregår noe salg av A-materiell, B-materiell eller flerbruksvarer til noen av landene i den Saudi-ledede koalisjonen i 2020/2021?

Det vises til svar på spørsmål 1 om at informasjon om eksporten i 2020 vil forelegges Stortinget i meldingen som er planlagt fremlagt i annet kvartal 2021.

3. Komiteen ber om tabell over eksport de siste ti årene om eksport til land som har deltatt eller har deltatt i Jemen-krigen?

Det foreligger ingen offisiell liste over hvilke land som deltatt eller har deltatt militært i Jemen. Bortsett fra Saudi-Arabia og De forente Arabiske Emirater (FAE) er det lite offisiell informasjon om hvilke andre land som har gitt støtte, inkludert militær støtte, til Jemens regjering, og hvordan de har bidratt. Bidragene og deltagelsen har også variert gjennom årene. FAE kunngjorde sitt militære uttrekk i 2019.

Alle søknader om eksport til landene som har ulikt engasjement i Jemen, har vært vurdert grundig. Dersom det anses å foreligge uakseptabel risiko for at varene som søkes eksportert, er ment for uønsket militær bruk – herunder i strid med humanitærretten eller til interne undertrykkingsformål – vil lisens ikke innvilges. Når det gjelder eksport til disse landene føres det i tillegg en ekstra streng «føre-var»-linje.

Norge har aldri åpnet for eksport av A-materiell til Saudi-Arabia, og fra 2017 har lisenser for A-materiell til FAE blitt suspendert. Praksisen for å innvilge lisenser for eksport av B-materiell og flerbruksvarer har blitt strammet ytterligere til, og det føres en meget streng «føre-var-praksis».

Det foreligger ikke informasjon om at forsvarsmateriell fra Norge er avledet til bruk i Jemen.

Det gis innsyn i all eksport av forsvarsmateriell fra Norge i de årlige meldingene til Stortinget. I vedlegg til dette brevet er informasjon om eksporten av A- og B-materiell til

land som på ulike måter bidrar eller har bidratt militært i tilknytning til Jemen, satt sammen i en egen oversikt for hurtig referanse.

4. *Komiteen viser videre til at Regjeringen gjennom flere år i sin kommunikasjon med Stortinget og offentligheten har vektlagt at den søker å føre den etablerte strenge «føre var»-linjen jf. Stortingets 1959-vedtak. Kan departementet spesifikt redegjøre for hva som ligger i dette begrepet, og spesifikt hvorfor denne linjen ikke innebar å stanse eksporten av strategiske varer til deltakende land i Jemen-krigen ved dens begynnelse?*

Utenriksdepartementets praksis når det gjelder vurderinger av lisenssøknader er omfattende og restriktiv. Når det gjelder eksport til land utenfor landgruppe 1, som er nordiske land, NATOs medlemsland og noen særskilt nærstående land, legges det i behandlingen av konkrete søknader særlig vekt på langsiktighet og mest mulig forutsigbarhet. Selv om det ikke foreligger konkret informasjon om at varer fra Norge er avledet til uakseptabel militær bruk, vil situasjonen knyttet til et mottakerland være avgjørende for om eksport kan tillates eller ikke. Som et eksempel ble eksporten av A-materiell til FAE suspendert selv om det ikke forelå informasjon om avledning, men fordi situasjonen ble vurdert å representere for stor usikkerhet med hensyn til sluttbruk.

I Meld. St. 36 (2015-2016) om eksporten av forsvarsmateriell i 2015, ble det redegjort grundig for bl.a. praksis overfor land i Midtøsten. Her omtales en rapport fremlagt i januar 2016 fra ekspertpanelet opprettet i henhold til FNs Sikkerhetsråds resolusjon 2140 (2014) om de militære operasjonene i Jemen. I rapporten fremkom stor bekymring for den humanitære situasjonen. Det fremgår i meldingen at et kjernespørsmål i denne forbindelse var i hvilken grad koalisjonens krigføring og brudd på den internasjonale humanitærretten var å anse som så systematisk at eksport ville være i strid med våre internasjonale forpliktelser, herunder FNs våpenhandelsavtale (ATT) og retningslinjenes kriterium 2 (om respekt for menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett i den endelige bestemmelsesstaten), og at eksport derfor må opphøre. I den anledning fulgte departementet vurderinger fra autorativt hold (FN, Den internasjonale domstolen i Haag, Den internasjonale straffedomstolen o.l.) tett.

Utenriksdepartementet videreførte dermed en streng praktisering av eksportkontrollen, med særlig årvåkenhet for risiko for bruk i Jemen og brudd på humanitærretten. Videre heter det i meldingen at selv om materiell levert fra Norge ikke var omfattet av FN-rapporten, så departementet alvorlig på situasjonen som ble beskrevet i rapporten. Alle lisenssøknader var underlagt individuell og grundig vurdering. Det ble gjort særlig omhyggelige vurderinger av kriteriene i den konsoliderte listen, herunder når det gjaldt risiko for bruk til interne undertrykkingsformål i mottakerstaten. De grundige vurderingene og årvåkenheten ga seg primo 2016 utslag i at Regjeringen inntil videre besluttet å holde tilbake videre utførsler av ammunisjon til FAE. Dette var uttrykk for en streng «føre-var»-linje.

I 2015 ble det altså ført en meget streng «føre-var»-linje, hvor departementet fulgte situasjonen tett. Det ble imidlertid på dette tidspunktet ikke ansett at situasjonen innebar stans i all eksport til Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater. Det fremgår av Meld. St. 36 (2015-2016) også at det ble gitt avslag på eksport til Saudi-Arabia i 2015. Som nevnt over har Norge aldri åpnet for eksport av A-materiell til Saudi-Arabia.

I 2017 innebar den uoversiktlige situasjonen at eksport av A-materiell til De forente arabiske emirater ble suspendert og at terskelen for å avslå eksport av B-materiell og flerbruksvarer til militær bruk i land som deltok i militære aktiviteter i Jemen, ble ytterligere senket.

5. *Hvordan operasjonaliserer departementet konseptet «overriding risk» jf. ATT-avtalen?*

Departementets behandling av lisenssøknader innebærer en grundig vurdering av søknaden innenfor rammen av Utenriksdepartementets retningslinjer og den konsoliderte kriterielisten. Lisenssøknader vurderes blant annet med hensyn til FNs våpenhandelsavtale (ATT) artikkel 7 nr. 3. Denne bestemmelsen sier at hvis det er overveiende sannsynlig («*overriding risk*») at en eksport kan medføre negative konsekvenser kan inntreffe, skal eksporttillatelse ikke gis. Med negative konsekvenser menes blant annet konsekvenser for fred og sikkerhet, risiko og brudd på internasjonale menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett, internasjonale regler om terrorisme og regler om transnasjonal kriminalitet. Det skal også tas hensyn til risikoen for at våpeneksporten kan bli brukt til å gjennomføre alvorlig kjønnsbasert vold eller vold mot kvinner og barn.

Jeg vil presisere at når et land er blitt godkjent eller klarert for mottak av forsvarsmateriell i kategori A eller kategori B, utgjør dette kun en åpning for at de enkelte lisenssøknadene kan behandles. Det er først når en konkret lisenssøknad foreligger, at det er mulig å vurdere risiko i henhold til retningslinjene, inkludert ATT artikkel 7.

I departementets saksbehandling gjøres det grundige vurderinger av søknadens opplysninger, inkludert varens bruksområde og kapasitet, situasjonen i mottagerlandet, samt tilhørende dokumentasjon. Dersom departementet finner at det er overveiende sannsynlig at en eksport kan medføre negative konsekvenser som nevnt ovenfor, herunder at det konkrete materiellet kan brukes til for eksempel brudd på internasjonale menneskerettigheter eller internasjonal humanitærrett, vil lisensen avslås. Jeg vil understreke at «føre-var»-linjen står sterkt i departementets vurderinger, og at terskelen for å avslå en lisenssøknad er lav. Jeg mener at denne praksisen sikrer en ansvarlig gjennomføring av kontrollen med eksport av forsvarsmateriell, herunder når det gjelder forståelsen av «*overriding risk*».

Statspartene i ATT implementerer artikkel 7 på ulike måter. Innen ATTs arbeidsgrupper diskuteres det hvordan artikkel 7 skal implementeres, og det utveksles

informasjon og synspunkter knyttet til gjennomføringen av grundige risikovurderinger, blant annet om hvordan konseptet *overriding risk* skal forstås. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, for å bidra til best mulig implementering av avtalen internasjonalt.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Ine Eriksen Søreide". The script is cursive and fluid, with the first name "Ine" starting with a large capital 'I' and the last name "Søreide" ending with a long, sweeping tail.

Ine Eriksen Søreide

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget

Oslo, 19. mars 2021

Jeg viser til komiteens brev av 10. mars vedrørende Dokument 3:4 (2020-2021) om Riksrevisjonens gjennomgang av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til mitt svar til komiteen på brev av 4. mars 2021, der det fremgår at «Når enkeltland klareres baserer det seg på en grundig og konkret vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område, jf. Stortingets 1959-vedtak». Det vises videre til at Riksrevisjonens rapport viser at fem av 28 landvurderinger ikke viser til 1959-vedtaket.

- *Hvordan mener utenriksministeren at man har gjort en grundig og konkret vurdering av Stortingets vedtak, når det ikke engang er omtalt i vurderingen?*

Søknader om eksport av A-materiell til land som ikke tidligere er klarert som mottakere av slikt materiell, vil ikke legges frem for regjeringsbehandling dersom det vurderes at Stortingets 1959-vedtak kommer til anvendelse. Denne vurderingen er i noen tilfeller ikke omtalt spesifikt i landklareringsnotatet. Det er i all hovedsak kun saker som er forhåndsvurdert å ikke rammes av 1959-vedtaket som fremlegges for politisk behandling.

I en landklarering er dermed de relevante vurderingene som følger av 1959-vedtaket ivaretatt. I tillegg inngår disse vurderingene i behandlingen av de enkelte lisenssøknadene. På den måten fanges eventuelle politiske endringer siden landklareringen fant sted opp, og vurderes på det tidspunktet den enkelte eksportsøknaden foreligger.

Som omtalt i mitt brev til Riksrevisjonen 4. januar i år, vil Utenriksdepartementet styrke skriftligheten ytterligere i fremtidige landklareringer, blant annet ved å eksplisitt omtale alle aspekter ved en klarering, selv om de ikke er direkte relevante for landet som omtales. Dette innebærer blant annet at 1959-vedtaket vil omtales eksplisitt, ikke bare legges implisitt til grunn, når en landklarering legges frem. Dette vil med tydelighet vise den faktiske behandlingen som den enkelte sak har vært gjenstand for.

- *Hvor stor risiko og hvor omfattende brudd på internasjonal humanitærrett må foreligge for at det etter Utenriksministerens oppfatning skal avslås søknader med utgangspunkt i Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992, punkt 2.3 bokstav b?*

Først vil jeg presisere at vurderinger knyttet til hhv. landklareringer om eksport av A-materiell og de konkrete lisenssøknadene baserer seg på ulike kriterier. Vi har altså et to-trinnssystem, og det er først når det foreligger konkrete lisenssøknader for eksport til et klart mottakerland, at kriteriene i retningslinjene kommer til konkret anvendelse. Kriteriene forutsetter en vurdering av det konkrete materialet til den konkrete mottakeren. Det fremgår i retningslinjenes konsoliderte liste (pkt. 2.3 om særlige avslagsgrunnlag og pkt. 2.4 om særlige vurderingskriterier) at, i tillegg til prinsippene som følger av Regjeringens erklæring og Stortingets vedtak av 1959, skal søknader om eksport av forsvarsmateriell behandles iht. de nevnte kriteriene.

Det blir i forbindelse med behandlingen av lisenssøknader alltid foretatt en vurdering av det konkrete utstyrets relevans for uønsket militær bruk, herunder om utstyret kan brukes til å begå alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett. En slik vurdering vil også basere seg på situasjonen i det aktuelle mottakerlandet, samt informasjon om andre lands avslag fra det multilaterale eksportkontroll samarbeidet eller EU-samarbeidet. Dersom departementet vurderer at det spesifikke utstyret som er søkt eksportert til et konkret mottakerland utgjør en uakseptabel risiko for bruk til å begå alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett, til intern undertrykking eller til å krenke grunnleggende menneskerettigheter, vil lisens avslås. Slike avslag gis jevnlig. Avslagene blir også notifisert innenfor det fortrolige EU-samarbeidet med begrunnelse i det relevante kriteriet, noe som også betyr at EU-land forutsettes å ta hensyn til avslaget i sin egen vurdering.

- *Er hensynet til eksportør og markedet for norsk våpeneksport et relevant hensyn i vurderingen av søknader etter Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992, og mener Utenriksdepartementet at dette er et relevant hensyn i vurderingen av Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering?*

I eksportkontrollforskriftens § 22 tredje ledd fremgår det at bindende avtaler er inngått eller at betaling er mottatt vil ikke kunne legges til grunn for innvilgelse av tillatelse til utførsel. Ved avtaler om eksport av lisenspliktige varer bør det alltid tas forbehold om at søknad om lisens innvilges.

I forbindelse med en landklarering eller et notat om en konkret sak, kan det likevel være naturlig å omtale økonomiske konsekvenser for en bedrift eller andre kommersielle forhold. Dette er da med for å belyse saken og synliggjøre konsekvensene av de beslutningene som fattes.

- *Hvorfor er ikke disse to selskaperes rolle¹ omtalt i Utenriksdepartementets notater eller i saksbehandlingen av lisenssøknadene?*

De to nevnte selskapene er De forente arabiske emirater (FAE) sine innkjøpsorganer, og den endelige sluttbruker var FAEs forsvar. Dette er dokumentert i myndighetsforsikringene som ble fremlagt, og følger også av kontraktsforhold inngått mellom den norske bedriften og emiratiske myndigheter. I tråd med departementets retningslinjer, ble de aktuelle lisenssøknadene fra perioden 2013-17 behandlet etter retningslinjenes kriterier.

Dersom det i en sak blir vurdert at det foreligger en uakseptabel risiko for avledning til annen og uønsket militær bruk eller bruker, vil søknad om lisens avslås. I de konkrete sakene ble det ikke ansett å være en uakseptabel risiko for at det konkrete utstyret som skulle eksporteres, var ment avledet til annen sluttbruk eller til annen sluttbruker, heller ikke til Libya. Det foreligger heller ingen informasjon om at slik avledning skal ha funnet sted.

Norge tillater bare salg av forsvarsmateriell når den endelige sluttbrukeren er en statlig myndighet. Eksport av A-materiell tillates bare når kunden er, eller opptrer på vegne av, forsvarsmyndigheten i mottakerlandet. Det kreves alltid sluttbrukerdokumentasjon.

Når det gjelder eksport til land i landgruppe 2, som bl.a. FAE faller inn under kreves det fremleggelse av myndighetsbekreftet sluttbrukererklæring med re-eksportklausul. Det vil si at en erklæring som fastslår at reeksport ikke må finne sted uten norske myndigheters godkjenning må foreligge før lisens kan innvilges. I saksbehandlingen ses det også hen til informasjon utvekslet i det internasjonale eksportkontroll samarbeidet om andre lands eksportkontrollpraksis og avslag, herunder om risiko for avledning og risiko knyttet til spesifikke sluttbrukere eller mellomledd.

19. desember 2017 besluttet departementet å suspendere gyldige lisenser for A-materiell til FAE og ytterligere senke terskelen for å avslå eksport av annet militært materiell enn våpen og ammunisjon (B-materiell) til land som deltar i militære operasjoner i Jemen. Denne suspensjonen og innstramningen gjelder fortsatt. Beslutningen var et føre-var-tiltak, og baserte seg på en helhetlig og grundig vurdering av en uoversiktlig og skiftende situasjon som gjorde det vanskelig å ivareta grundige risikovurderinger og tilfredsstillende forutsigbarhet.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

¹ Det vises i brevet til to anskaffelsesorganer til FAEs forsvar.

Presidentskapet

Her

Vår ref.:
2021/485

Deres ref.:

Dato:
24.03.2021

Vedr. Dokument 3:4 (2020-2021) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:4 (2020-2021) Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, som komiteen har til behandling. Vedlagt rapporten følger to vedlegg som er gradert Begrenset, jf. sikkerhetsloven § 5-3.

Riksrevisjonen har anmodet Utenriksdepartementet om en avgradering av vedlegg 1, men etter departementets vurdering må vedlegget som helhet være sikkerhetsgradert.

Komiteen ber presidentskapet om å anmode utenriksministeren om å på nytt vurdere avgradering av vedlegg 1 til rapporten, herunder vurdere muligheten for å utarbeide en punkt-gradert versjon av vedlegget.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dag Terje Andersen
komiteleder





STORTINGET

Utenriksdepartementet Utenriksministeren
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo

Vår ref.:
2021/485

Deres ref.:

Dato:
25.03.2021

Dokument 3:4 (2020-2021) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Det vises til vedlagte brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 24. mars 2021. På bakgrunn av henvendelsen fra komiteen ber presidentskapet utenriksministeren om på nytt å vurdere avgradering av vedlegg 1 til Dokument 3:4 (2020-2021) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

Av hensyn til komiteens videre arbeid bes det om snarlig tilbakemelding.

Med vennlig hilsen

Tone W. Trøen
Stortingets president

Vedlegg:

- 1 Dokument 3:4 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Kopi: Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Stortingets presidentskap
Stortinget
0026 Oslo

13. april 2021

Jeg viser til presidentskapets brev datert 25. mars med vedlagt brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteens datert 24. mars vedrørende Dok 3:4 (2020-2021) om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.

I brevet viser komiteen til gradert vedlegg 1 til ovennevnte dokument, som er gradert Begrenset, jf. sikkerhetsloven § 5-3. Komiteen anmoder videre om at utenriksministeren på nytt vurderer avgradering av vedlegg 1 til rapporten, herunder vurdere muligheten for å utarbeide en punkt-gradert versjon av vedlegget.

Utenriksdepartementet er ansvarlig for å vurdere sikkerhetsgradering av informasjon som departementet har tilvirket, jf. sikkerhetslovens § 5-3 første ledd. Informasjon skal sikkerhetsgraderes dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, for eksempel i form av forringelse av samarbeidsrelasjoner med andre land.

I lys av komiteens anmodning, har departementet foretatt en fornyet vurdering av vedlegget. Departementet fastholder at det vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom informasjonen i vedlegget gjøres kjent for uvedkommende eller offentliggjøres. På denne bakgrunn har departementet kommet til at informasjonen ikke skal avgraderes. Etter departementets vurdering må vedlegget som helhet være sikkerhetsgradert på grunn av skadepotensialet ved offentliggjøring av den samlede informasjonsmengden.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide