

Debatt: Våpeneksport

Derfor fungerer ikke regelverket for norsk våpeneksport

Det er på tide å rydde opp.



DØMT VÅPENHANDLER: Norge har blitt brukt som transittland for ulovlig utførsel av beltevogner til Sudan. L. Jackson & Co er en av Europas største forhandlere av brukt militært utstyr. Inne på en nedlagt rakettkbase står Hägglund BV206 beltevogner på rekke og rad. Foto: Tore Bergsaker / Dagbladet

Hei, denne artikkelen er **over ett år gammel** og kan inneholde utdatert informasjon

Eksterne kommentarer: Dette er en debattartikkel. Analyse og standpunkt er skribentens egen.

Kjølv Egeland, Folkerettsinstituttet

Publisert tirsdag 16. april 2019 - 17:23



I teorien er det bred politisk enighet om at Norge skal føre en ansvarlig våpenhandel tuftet på demokratiske og menneskerettslige prinsipper. Men i praksis har lettvintheter og økonomiske interesser ofte fått råde. Det er på tide å rydde opp. Steg én er å flytte håndhevelsen av eksportkontrollregelverket fra regjeringen til et uavhengig organ. Regjeringen har selv betydelige interesser i norsk våpeneksport, og er derfor ikke det rette organet til å implementere reglene.



KRITISK: Kjølvs Egeland.

Eksportkontroll i teorien. Våpenhandelen har alltid vært kontroversiell. På begynnelsen av 1900-tallet var myndighetene skeptiske til eksport av våpen og militært materiell, men tolererte etter hvert at norske bedrifter solgte våpen og ammunisjon til utlandet. Begrunnelsen var at eksport var et helt nødvendig virkemiddel dersom våpenindustrien, og dermed Norges forsvarsevne og beredskap, skulle bestå i fredstid. Samtidig beholdt myndighetene retten til å nekte eksport av politiske eller etiske hensyn. Mesteparten av dagens eksport går til Sverige, Finland og Nato-land.

Den 11. mars 1959 erklærte Gerhardsen-regjeringen at det styrende prinsippet for eksport av militært materiell «*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*». Senere samme dag tok Stortinget regjeringens erklæring formelt «til etterretning», og besluttet at «*eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område*». I 1997 presiserte et enstemmig Storting at den «omhyggelige vurdering[en]»

nevnt i 1959 måtte omfatte [«spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter»](#).

Regelverket har siden blitt ytterligere presisert gjennom Norges tilslutning til internasjonale rammeverk. I 2009 ble EUs våpeneksportkriterier tatt inn i [UDs retningslinjer](#) for eksportkontroll.

Ifølge EUs kriterium 2 må UD avstå fra å utstede eksportlisens når det «åpenbart er fare for» at utstyret som skal eksporteres «kan bli brukt til intern undertrykking» eller «kan bli brukt til å begå alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett». UD skal dessuten utøve «særlig forsiktighet» når det gjelder eksport til land der FN, Europarådet eller FN har konstatert alvorlige brudd på menneskerettighetene. Eksport skal selvsagt også nektes dersom utførselen ville bryte med embargoer vedtatt av FN, EU, OSCE eller Norge selv.

Fem år senere, i 2014, ratifiserte Norge FNs Avtale om våpenhandel (ATT).

I [proposisjonen](#) som anbefalte norsk tilslutning, hevdet regjeringen at avtalen ville bli «et viktig virkemiddel i arbeidet for en mer ansvarlig internasjonal handel med våpen og utgjøre en god plattform for videreutvikling av internasjonale regler og normer på våpenhandelsområdet». Og ikke nok med det, ATT utgjorde angivelig «et godt grunnlag for å styrke arbeidet mot væpnet vold, overgrep mot sivile og menneskerettighetsbrudd». Artikkel 7, ATTs sentrale bestemmelse, forplikter avtalepartnerne til å stanse eksport av våpen og ammunisjon dersom de finner det «overveiende sannsynlig» at våpnene kan bli brukt til å begå eller tilrettelegge for et alvorlig brudd på internasjonale menneskerettigheter eller internasjonal humanitærrett.

Eksport i praksis. Det norske regelverket for våpeneksport beskrives ofte som et av de strengeste i verden. Men håndhevelsen har vært mindre imponerende. Bare det siste tiåret har norske regjeringer måttet tåle sterk kritikk for en serie blemmer. Norge har blitt brukt som transittland for [ulovlig utførsel av beltevogner til Sudan](#); syv kasserte norske [marinefartøy endte opp i den private flåten til en nigeriansk](#)

[krigsherre](#) og antatt sjørøver; pensjonerte [jagerfly havnet hos en eksentrisk amerikansk milliardær](#); UD tillot utførsel av [beltevogner Tollvesenet mistenkte skulle til Russland, i strid med EUs embargo](#); og siden 2015 har norske bedrifter solgt våpen og annet krigsmateriell verdt flere hundre millioner kroner [til landene som kriger i Jemen](#).

Problemene har ofte bunnet i at Forsvaret har fått kvitte seg med gammelt materiell uten nevneverdig kontroll. I andre tilfeller har myndighetene fått kritikk for å tolke eksportkontrollreglene litt for kreativt – eller til og med feil.

Eksporتن til landene som kriger i Jemen er et eksempel på en sak av den andre typen. Helt siden krigens begynnelse i 2015 har FN og menneskerettighetsorganisasjoner som Amnesty International og Human Rights Watch varslet om grove brudd på folkeretten. Krigsforbrytelser skal ha blitt begått av både opprørerne og koalisjonen som kjemper på vegne av den jemenittiske regjeringen.

I perioden fra 2015 til 2017 fikk norske bedrifter likevel grønt lys til å eksportere «B-materiell» (militært utstyr) til Saudi Arabia, Emiratene, Kuwait, Jordan og Qatar. Regjeringen tillot også salg av «A-materiell» (våpen og ammunisjon) til Emiratene og Kuwait. I tillegg eksporterte Norge både A- og B-materiell til Oman, [som angivelig skal ha sendt utstyr videre til jemenittiske opprørsgrupper](#).

Ifølge regjeringen var eksporten [akseptabel](#) fordi det ikke fantes konkrete bevis for at norske våpen var blitt brukt til å gjennomføre folkerettsbrudd. Dessuten gikk eksporten til land som hadde intervenert i borgerkrigen etter samtykke fra Jemens «lovlige myndigheter».

Men ATT og EUs retningslinjer krever ikke stans av eksport *etter* at folkerettsbrudd er konstatert. Formålet er naturligvis å hindre at slike brudd skjer i det hele tatt. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) [hevdet](#) i november 2018 at «Norges gjennomføring av ATT artikkel 7 og EUs kriterium 2 (c), når det gjelder eksport av våpen og ammunisjon til stater som kriger i Jemen, kan være mangelfull».

NIM antydte også at UD, bevisst eller ubevisst, har tolket ATTs artikkel 7 og EUs kriterium 2 (c) feil: «Disse reglene henviser til brudd på internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet og gir ingen anvisning på å avgrense mot eksport til de partene i en borgerkrig som befinner seg på «lovlig» side, slik regjeringen tolker det norske regelverket».

NIM påpekte også at det var uklart «hva slags faktisk basis UD legger til grunn for vurderingene om eksport av våpen til partene i borgerkrigen i Jemen», og at «eksport av forsvarsmateriell til land i den Saudi-ledede koalisjonen som deltar i borgerkrigen i Jemen, en koalisjon av land som fører krig på en særlig omstridt måte, vil kunne ha negative implikasjoner for Norges menneskerettslige omdømme».

Eksporten har i perioder blitt gjenstand for stor medieoppmerksomhet. Vinteren 2016, [etter flere uker med krass kritikk i pressen](#), besluttet regjeringen å stanse utførsel av ammunisjon til Emiratene. Fredsorganisasjonene jublet. Men gleden skulle vise seg å bli kortvarig. I 2017 [gjenopptok](#) nemlig Norge utførsel til Emiratene. Alt i alt eksporterte norske bedrifter våpen og ammunisjon til De forente arabiske emirater for over [60 millioner kroner i 2017](#). «Den åpenbare dobbeltmoralen er tilsynelatende ikke noe problem for våre styrende politikere», [skrev Dagbladet](#) på lederplass.

Vinteren 2018, etter nye [store oppslag](#) om eksporten til den Saudi-ledede koalisjonen, bestemte regjeringen seg igjen for å stanse utførsel av A-materiell til Emiratene. Kort tid senere, etter saudiske myndigheters drap på journalisten Jamal Khashoggi i Istanbul, bestemte regjeringen seg for også å stanse eksport av B-materiell til Saudi-Arabia.

Uavhengig av jussen framsto Norges eksportpraksis i perioden 2015–2017 i alle tilfeller som ganske fjern fra Norges offisielle ambisjon om å styrke arbeidet mot væpnet vold og for humanitærrett og demokrati. Det er også verdt å merke seg at beslutningene om å stanse salg til Saudi-Arabia og Emiratene kom langt ut i krigen – flere år etter at de første meldingene om krigsforbrytelser. Det kan virke som om det

som endret seg mellom 2015 og 2018 ikke var omfanget av folkerettsbrudd i Jemen, men den stadig mer kritiske pressedekningen.

Formålet med eksportkontrollreglene er tross alt å tvinge de som tjener på våpeneksporten til å prioritere humanitære, menneskerettslige og demokratiske prinsipper over lettvintheter og kortsiktig økonomisk gevinst. Regjeringen har åpenbare interesser i norsk våpeneksport, og er dermed en av de aktørene eksportkontrollregelverket er ment å binde. At regjeringen er satt til å håndheve eksportkontrollregelverket, betyr med andre ord at regjeringen er satt til å være sin egen vaktbikkje.

For det første er våpeneksport et klassisk middel til å bygge allianser og internasjonale nettverk. For det andre gir økt eksport selvsagt økte inntekter, og mer å rutte med når neste statsbudsjett skal forhandles.

Rekken av eksportkontrollblemmer det siste tiåret tyder på at problemet ikke er partipolitisk, men institusjonelt. Alt annet likt vil enhver regjering ønske seg økt eksport. Våpen er «[den nye oljen](#)», mente for eksempel daværende statssekretær i Forsvarsdepartementet, Roger Ingebrigtsen, i 2011. Norske regjeringer har i årevis drevet aktivt fremme av norsk våpeneksport til Midtøsten, blant annet gjennom våpenmesser i Emiratene og arrangementer i ambassadørboligen i Abu Dhabi. «Kongsberg stiller alltid opp for oss», [sa en avdelingsdirektør](#) i UD da 62 norske ambassadører besøkte Kongsberg i 2012, «og vi stiller alltid opp for dere».

UD-medarbeiderne i seksjon for eksportkontroll er sikkert både kunnskapsrike og samvittighetsfulle. Men det ville være bemerkelsesverdig om de aldri ble utsatt for direkte eller indirekte press eller føringer fra den politiske ledelsen. Saksbehandlerne i UD vet selvsagt at Forsvaret og Forsvarsdepartementet gjerne vil bli kvitt gammelt utstyr så raskt og effektivt som mulig. Og selvfølgelig vet UD-medarbeiderne at regjeringen ønsker seg økt eksport til Midtøsten. Avstanden mellom eksportkontrollbyråkratene og den politiske ledelsen i regjeringen er for kort.

Regjeringen bør ikke være ansvarlig for å implementere regler den selv har interesser i. Dette er ellers et sentralt prinsipp i norsk offentlig politikk og administrasjon. Det er for eksempel ikke regjeringen som vurderer asylsøknader eller søknader om arbeidsavklaringspenger, men UDI og Nav.

Løsningen kunne være at den norske stat, ved Stortinget, oppretter en egen eksportkontrollstat med faglig tyngde og trygg finansiering, uavhengig av regjeringen. Mens UD's seksjon for eksportkontroll uunngåelig utsettes for politiske føringer, vil et uavhengig organ enklere kunne implementere regelverket uhildet.

En slik ordning ville kunne fungere godt også for industrien. Norske produsenter har neppe noen langtidsinteresse i å eksportere til undertrykkende diktaturer som systematisk setter krigens regler til side. Pelsdyrbøndene vet alt om hva som skjer når en næring mister legitimiteten.

Et uavhengig eksportkontrollorgan vil dessuten styrke den norske eksportkontrollens troverdighet. Så lenge regjeringen har egeninteresser i eksporten, er det vanskelig for utenforstående å stole på at regjeringen håndhever regelverket på en god nok måte – uansett hvor god kontrollen faktisk er.

En første mulig innvending mot et uavhengig eksportkontrollorgan er at en slik ordning ville medføre mer byråkrati og økte personal- og kontorutgifter. På den annen side handler våpeneksporten bokstavelig talt om liv, død og krigens folkerett. Norge bør ta seg råd til å føre grundig og troverdig kontroll.

En annen mulig innvending er at et nytt organ vil snevre inn regjeringens politiske handlingsrom. Samtidig er det jo nettopp det eksportkontrollregelverket er ment å gjøre. Man kan imidlertid se for seg et scenario der et uavhengig eksportkontrollorgan godkjenner eksport til land den politiske ledelsen eller Stortinget helst skulle sett at ikke ble godkjent. En løsning på dette kunne være at UD og Stortinget beholdt retten til å annullere lisenser godkjent av eksportkontrollmyndigheten, men sa fra seg muligheten til å overstyre eksportkontrollmyndighetens beslutning om nektelse. Menneskerettslige og



FN-SAMBANDET
UNITED NATIONS ASSOCIATION OF NORWAY

humanitærrettslige vurderinger burde ligge til grunn for enhver beslutning om utførsel, men trenger selvsagt ikke utgjøre det eneste grunnlaget for å stanse eksport.

Det er på tide at Norge for alvor underlegger våpenhandelen den byråkratiske etikk.