



## Innspill til Meld. St. 19 (2017–2018) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid

*Borgerkrigen i Jemen har aktualisert spørsmålet om norsk våpeneksport. I det følgende drøftes det norske eksportkontrollregelverket og Norges internasjonale forpliktelser sett i forhold til dagens eksportpraksis. Det vises til at regjeringens tolkning av eksportkontroll-regelverket er problematisk med hensyn til de kravene som fremgår av Norges folkerettslige forpliktelser, bl.a. FNs våpenhandel-traktat (ATT). Regjeringen anser at det er tillatt å eksportere våpen til parter i borgerkriger som støtter de lovlige myndighetene. ATT henviser til alle situasjoner som dekkes av internasjonal humanitær rett – et rettssystem som ikke tar hensyn til hvem som har «rett» i en væpnet konflikt.*

### 1. Innledning

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave «å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.»<sup>1</sup> NIM skal blant annet gi råd til Stortinget om gjennomføringen av menneskerettighetene.

Norges eksport av forsvarsmateriell og regjeringens melding til Stortinget om dette har ført til en offentlig debatt omkring hvorvidt denne eksporten kan bidra til at det begås brudd på menneskerettigheter eller på internasjonal humanitær rett. Det er særlig situasjonen rundt borgerkrigen i Jemen som har aktualisert

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1 «NIM-loven».

denne debatten. Norge eksporterte i 2017 A-materiell, inklusive skytevåpen og ammunisjon, til tre av medlemmene (De forente arabiske emirater, Jordan og Kuwait) i den Saudi-ledede koalisjonen som deltar i borgerkrigen i Jemen. (Eksporten til De forente arabiske emirater ble suspendert i 2017.) I tillegg ble det solgt B-materiell til Saudi Arabia.<sup>2</sup> Det ble også eksportert våpen og annet forsvarsmateriell til Oman, et land som antas å bidra til smugling av våpen til opprørere i Jemen.

## 2. Norges rettslige forpliktelser

### 2.1. Våpeneksport og rettslig ansvar under menneskerettskonvensjoner

Selv om norsk eksport av forsvarsmateriell skulle kunne vært knyttet til brudd på menneskerettigheter i utlandet, skal det mye til at dette fører til at Norge holdes direkte ansvarlig for slike brudd. Det følger riktignok av langvarig praksis, blant annet fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), at stater kan holdes rettslig ansvarlig for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) utenfor eget territorium hvis de utøver statlig jurisdiksjon.<sup>3</sup> Selv om EMD har tolket begrepet «jurisdiksjon» vidt, er det tvilsomt, men neppe helt utelukket, at dette vil kunne omfatte konsekvenser av en stats våpeneksport.

### 2.2. Våpeneksport og rettslig ansvar under folkeretten for øvrig

NIMs ansvarsområde dekker imidlertid menneskerettighetsspørsmål som reises, ikke bare direkte på bakgrunn av Norges forpliktelser i henhold til EMK og FNs kjernekonvensjoner om menneskerettigheter, men også på bakgrunn av forpliktelser etter *andre internasjonale traktater og folkeretten for øvrig*.<sup>4</sup> Norge har blant annet sluttet seg til FNs våpenhandelsavtale (ATT), som opererer med en lavere terskel enn det som følger av menneskerettskonvensjoner for hva som vil kunne utgjøre konvensjonsbrudd. Norge har også valgt å innarbeide EUs åtte kriterier for eksport av forsvarsmateriell i det norske regelverket.

Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell<sup>5</sup> viser til både EUs kriterier for våpeneksport og de relevante bestemmelsene i ATT. Det er særlig retningslinjenes punkt 2.2 og 2.3 som regulerer vilkår for å avslå søknader

---

<sup>2</sup> Meld. St. 19 (2017–2018) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid, side 35 ff.

<sup>3</sup> Se f.eks. *Loizidou-v. Tyrkia*, 23. mars 1995, og *Ilascu and Others v. Russland*, 8. juli 2008.

<sup>4</sup> Jf. NIM-loven § 1.

<sup>5</sup> Inn tatt som vedlegg 4 i Meld. St. 19.

om eksport av forsvarsmateriell. Disse viser igjen til EUs våpeneksportkriterier 1-3 og ATT artikkel 6 og 7, som omfatter kriterier som intern undertrykking, brudd på internasjonale menneskerettigheter, forlengelse av væpnede konflikter, krigsforbrytelser og andre brudd på internasjonal humanitær rett.

### 2.3. *Nærmere om menneskerettigheter*

ATT artikkel 7 sier at våpeneksport ikke skal tillates når det er «overveiende sannsynlig» at våpnene kan bli brukt til å «begå eller bidra til et alvorlig brudd på internasjonale menneskerettigheter».<sup>6</sup> EUs kriterium 2 sier at man ikke skal godkjenne eksport av forsvarsmateriell når det er «åpenbart fare» for at dette materiellet kan bli brukt til «intern undertrykking».

Etter disse reglene trenger ikke eksportstaten selv å være den som holdes ansvarlig for menneskerettighetsbrudd. Det er, i henhold til ATT artikkel 7, nok at våpeneksport har *ført til* menneskerettighetsbrudd begått av *andre*. Det samme gjelder for EUs kriterium 2.

Det er et krav at det eksporterte forsvarsmateriellet kan bli brukt til de eventuelle menneskerettsbruddene eller til intern undertrykking. Det er med andre ord et krav om *årsakssammenheng mellom eksporten og bruddene*, og ikke noe generelt forbud mot å eksportere våpen til stater som bryter med menneskerettighetene.

### 2.4. *Nærmere om internasjonal humanitær rett*

Både ATT artikkel 7 og EUs kriterium 2 spesifiserer at eksportlisens skal avslås hvis det er fare for at materiellet kan bli brukt til brudd på internasjonal humanitær rett. Artikkel 7 (1) (b) (i) og (3) i ATT sier at hvis det er overveiende sannsynlig at eksport av våpen vil føre til brudd på internasjonal humanitær rett, skal lisens til slik eksport avslås.

Dette kravet om lisensnekt ved risiko for brudd på internasjonal humanitær rett er imidlertid *ikke* eksplisitt reflektert i retningslinjenes avslagsgrunnlagsbestemmelser (2.2. og 2.3).<sup>7</sup> Innledningen til 2.3 sier likevel at vedleggene (EUs kriterier og ATT artikkel 6 og 7) skal gjelde.

Retningslinjenes punkt 2.2 (a), som bygger på Regjeringens erklæring av 1959, sier at «hovedsynspunktet vil være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og

---

<sup>6</sup> ATT omfatter bare våpen, ammunisjon og komponenter til våpen og ammunisjon, ikke B-materiell, se ATT artikkel 2.

<sup>7</sup> Henvisningene til ATT artikkel 7 i retningslinjenes bestemmelse om avslagsgrunnlag gjelder menneskerettighetsbrudd (2 b) og internasjonale regler om terrorisme og organisert kriminalitet (2 f).

ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig».

EUs kriterium 3 sier at søknader om eksportlisens skal avslås hvis det militære utstyret vil kunne «fremprovosere eller forlenge væpnede konflikter eller forverre eksisterende motsetninger i den endelige bestemmelsesstaten». Denne bestemmelsen er reflektert i retningslinjenes punkt 2.3 (c).

### **3. Regelverket anvendt på eksportlisenser**

Tabell 9.2 i Meld. St. 19 gir en oversikt over hvilke stater som har importert norsk forsvarsmateriell. Blant disse statene er som nevnt medlemmer av den Saudi-ledede koalisjonen som deltar i borgerkrigen i Jemen, deriblant Jordan og Kuwait.

#### *3.1. Manglende samsvar?*

Som vist over, tilsier Norges internasjonale forpliktelser at man skal nekte eksportlisens for våpen og ammunisjon hvis slik eksport kan føre til brudd på internasjonal humanitær rett eller menneskerettsbrudd. ATT artikkel 7 og EUs kriterium 2 (c) sier at staten skal avslå eksportlisenser når det er «overveiende sannsynlig» eller «åpenbart fare for» at materiellet kan bli brukt til menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal humanitær rett.

Retningslinjene - som skal reflektere disse internasjonale forpliktelsene - er imidlertid uklare når det gjelder kriterier for vurdering av eksportlisenser opp mot faren for brudd på internasjonal humanitær rett, selv om flere av bestemmelsene i retningslinjene handler om nettopp væpnet konflikt.

#### *3.2. Væpner konflikt i den endelige bestemmelsesstaten*

Retningslinjenes punkt 2.3 (c) (og EUs kriterium 1) sier at staten ikke skal eksportere våpen eller forsvarsmateriell hvis dette vil kunne fremprovosere, forlenge eller forverre konflikter i «den endelige bestemmelsesstaten.» Dette betyr at eksport til stater som deltar i krigen i Jemen faller utenfor dette kriteriet ettersom Jemen jo ikke er endelig bestemmelsesstat for selve eksporten. Denne regelen er derfor forholdsvis smal.

#### *3.3. Områder hvor det er krig eller krig truer, eller land hvor det er borgerkrig*

I henhold til retningslinjene punkt 2.2 skal Norge ikke «tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er

borgerkrig». 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.»<sup>8</sup> Dette vil i 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.

#### *3.4. Internasjonal humanitær rett omfatter alle væpnede konflikter*

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.

#### *3.5. Krav om fremtidsrettede vurderinger*

I Meld. St. 19 heter det videre at Utenriksdepartementet ikke er kjent med at norsk forsvarsmateriell er brukt i krigen i Jemen. Riktignok er det, ifølge meldingen fremkommet påstander om dette, men slike påstander er så langt ikke blitt verifisert.<sup>9</sup>

ATT artikkel 7 og EUs kriterier sier imidlertid at staten skal avslå eksportlisenser når det er «overveiende sannsynlig» eller «åpenbart fare for» at materiellet kan bli brukt til menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal humanitær rett, dvs. at det må foretas en *fremtidsrettet* vurdering. Det er godt dokumentert at det foregår grove menneskerettsbrudd og brudd på internasjonal humanitær rett i Jemen i tilknytning til krigføringen i denne borgerkrigen. Det fremkommer ikke av Meld. St. 19 i hvilken grad man på norsk side har foretatt en risikovurdering av fremtidige brudd som følge av norsk våpeneksport. Det heter i meldingen at Utenriksdepartementet følger vurderinger fra «autoritativt hold (FN, Den

---

<sup>8</sup> St. Meld. 19, side 16.

<sup>9</sup> Meld. St. 19, side 9.

internasjonale domstolen i Haag, Den internasjonale straffedomstolen o.l.)».<sup>10</sup> Det er ikke spesifisert hvilke «FN-vurderinger» Utenriksdepartementet følger for å vurdere risiko for fremtidige brudd på humanitærretten og menneskerettighetene i Jemen. Når det gjelder den internasjonale straffedomstolen, straffeforfølger den personer for brudd på internasjonal humanitær rett i etterkant av hendelser (og som regel i etterkant av konflikter). Den internasjonale domstolen i Haag dømmer i saker mellom stater. En nærmere angivelse av hvordan Norge støtter seg på disse kildene i fremtidsrettede vurderinger av risiko ville vært klagjørende.

#### 4. Hvordan forstå regelverket?

Eksportkontrollregelverket er til dels utilgjengelig. Selve *loven* er en ramme-lov. *Forskriften*, som er gitt med medhold av loven, gir bl.a. regler om når det kreves lisens for å eksportere forsvarsmateriell, men sier lite om hvilke vurderinger og vilkår som skal føre til lisensnekt. Anvisningen på hvilke grunner som skal anvendes for å nekte lisens kommer først i *retningslinjene* til forskriften, altså en instruks uten status som lov eller forskrift. Retningslinjene inneholder igjen *to vedlegg*: Vedlegg A er de åtte EU-kriteriene for eksport av forsvarsmateriell, og vedlegg B er et sammendrag (på norsk) av ATT artikkel 6 og 7, om når statspartene skal nekte å gi lisens til våpeneksport.

Selve det materielle innholdet i Norges forpliktelser på dette feltet er med andre ord vedlegg til retningslinjer til en forskrift. Når retningslinjenes bestemmelser om når lisens skal avslås (2.2 og 2.3) så ikke stemmer med det som fremgår av vedleggene, er det vanskelig å forstå hva som egentlig gjelder.

Regelverket er lite tilgjengelig og det er vanskelig å sette seg inn i hva regjeringen faktisk legger til grunn for avslag og godkjenninger av søknader om eksportlisens.

#### 5. Konklusjon

Fra et folkerettslig synspunkt kan det se ut som om 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. Disse reglene henviser til brudd på internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet og gir ingen anvisning på å

---

<sup>10</sup> Meld. St. 19, side 17.

avgrense mot eksport til de partene i en borgerkrig som befinner seg på «lovlig» side, slik regjeringen tolker det norske regelverket. Både det internasjonale regelverket og retningslinjene inneholder imidlertid skjønnstemaer som «overveiende sannsynlig» og «åpenbart fare for», som gjør at det er vanskelig å konkludere entydig på dette punktet.

Det er ingen anvisning i retningslinjene eller forskriften på hva som skal gjelde når det tilsynelatende er manglende samsvar mellom regler, slik tilfellet er mellom retningslinjenes punkt 2.2 - 2.3 på den ene siden og ATT artikkel 6 og 7 og EU-kriteriene på den andre siden.

Uansett er det ikke klart hva slags faktisk basis Utenriksdepartementet legger til grunn for vurderingene om eksport av våpen til partene i borgerkrigen i Jemen.

Til sist bemerker NIM 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.

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Konstituert direktør

Gro Nystuen

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.