

Norge – en krigsprofitor?

Forslag til sterkere norsk sluttbrukerkontroll

Av Hilde Wallacher, PRIO





En amerikansk Stryker med det norskproduserte våpentårnet Inspector RWS patruljerer de oversvømte gatene i Mosul i Irak. Våpentårnet blir produsert av Kongsberg Defence System.

FOTO: Tech. Sgt. John M. Foster, U.S. Air Force

Norge tjener flere milliarder hvert år på å selge våpen og ammunisjon. Imidlertid kan ikke regjeringen love at disse våpnene ikke brukes i krig eller til å bryte menneskerettigheter, i strid med norsk eksportregelverk. Nå skal regjeringen styrke kontrollen over norsk våpeneksport gjennom å innføre såkalt sluttbrukererklæring også for NATO-allierte. Denne rapporten viser hvordan dette bør gjøres.

Rapporten er skrevet av Hilde Wallacher på oppdrag fra Forum for Utvikling og Miljø (ForUM), Kirkens Nødhjelp og Changemaker. Synspunktene i rapporten er forfatterens, og reflekterer ikke nødvendigvis oppdragsgivernes synspunkter.

Hilde Wallacher er forsker ved Institutt for Fredsforskning (PRIO). Hun forsker på våpenhandel knyttet opp mot menneskerettigheter og internasjonal normutvikling, og har særlig jobbet opp mot den pågående Arms Trade Treaty-prosessen. Hun forsker også på kjønnsproblematikk knyttet til landmineproblematikk, og er tilknyttet prosjektene NISAT (Norwegian Initiative on Small Arms Transfer) og AMAC (Assistance to Mine Affected Communities) ved PRIO.

Takk til bidragsyterne:

PRIO: Nicholas Marsh. Utenriksdepartementet: Anne Kari Lunde. Forum for Utvikling og Miljø: Borghild Tonnessen-Krokan (prosjektkoordinator), Rolf Wermundsen (grafisk utforming og trykking), Elin Enge, Per-Ivar Nikolaisen. Kirkens Nødhjelp: Wenche Fone, Trine Hveem, Jorunn Strand Askeland. Changemaker: Ida Thomassen. Norges Fredslag: Alexander Harang.

Forsidefoto:

FOTO: Bente Bjercke, Kirkens Nødhjelp.

Baksidefoto:

En ung opprørs soldat venter på å overlevere ammunisjon til FNs avværingsenhet i Kongo 2006.
FOTO: Stuart Price, AFP

Utgitt:

Første gang utgitt februar 2010.

Rapporten kan lastes ned fra www.prio.no, www.forumfor.no og www.nca.no.

Forord

Væpnet vold tar livet av rundt 2000 mennesker daglig. Håndvåpen tar flest liv, og kalles derfor ofte de fattiges masseødeleggelsesvåpen. Tilgang på håndvåpen og andre konvensjonelle våpen forlenger og forverrer kriger og bidrar til kriminalitet, frykt og lidelser.

Som en betydelig eksportør av våpen, våpendeler og ammunisjon er Norge en del av dette bildet. I 2008 eksporterte Norge krigsmateriell for 4,2 milliarder kroner. Siden kampen mot terror startet i 2001 har Norges våpeneksport til USA blitt 21-doblet. Gjør dette oss til krigsprofitører? Vi tjener i hvert fall så inderlig vel på urett som ikke rammer oss selv.

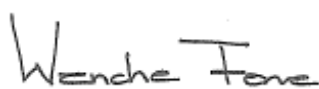
Norges våpeneksportregelverk er relativt strengt og skal forhindre at norske våpen selges til land i krig eller som bryter menneskerettighetene. Dette til tross: Norge selger militærutstyr direkte til Saudi-Arabias undertrykkende regime, og indirekte til land som Israel og til bruk i den folkerettsstridige angrepskrigen i Irak via vår NATO-allierte USA. Sistnevnte har blitt begrunnet med at NATO-allianseforpliktelsene går foran, og at disse er basert på tillit. Til tross for at våpen fra USA brukes i land som Irak, Israel og Colombia har ikke Norge innført såkalt sluttbrukererklæring ved våpensalg til USA. En sluttbrukererklæring er en erklæring som fastslår at videresalg ikke må finne sted uten norske myndigheters godkjenning. Som denne rapporten viser krever USA selv en slik sluttbrukererklæring av andre NATO-allierte.

Med våpendeler – som Norge selger mye av - er det ytterligere smutthull: Når Norge og andre land selger våpendeler som settes sammen og selges videre fra et land med slapp kontroll, tar ikke Norge ansvar for hvor det ferdige våpenet ender opp. Hvorfor? Våpenet "fremstår ikke som norsk", og unndras derfor eksportkontroll. Dette er en farlig ansvarspulverisering. For menn, kvinner og barn som rammes, er det neppe noen trøst at Norge bare bidro med en liten del av våpenet.

Etter mange års protester fra norske organisasjoner – oppdragsgiverne til denne rapporten inkludert – forpliktet endelig regjeringen seg i Soria Moria II til å "innføre sluttbrukererklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO". Dette applauderer vi. Vi vil med denne rapporten vise hvordan regjeringen kan konkretisere disse løftene.

Til tross for lovnadene fra regjeringen om strengere våpeneksportkontroll uttrykte utenriksminister Jonas Gahr Støre til NTB 6. januar 2010 at "vi kan ikke bestemme hvor en alliert bruker sine våpen". Vi spør: Kan vi ikke? Mener utenriksministeren virkelig at det ikke er i Norges interesse at norsk våpensalg skjer etter norske regler?

Hvis regjeringen oppriktig vil håndheve egne våpeneksportkontrollregler, må den sørge for at land som USA ikke selger norske våpen videre til land i krig eller som bryter menneskerettighetene. Kan ikke USA eller andre kjøpere love det, bør Norge heller ikke selge våpnene. Kanskje vil Norge tape penger, arbeidsplasser og/eller velvilje fra USA ved å være prinsippfast og kreve sluttbrukererklæring, en erklæring USA som sagt selv krever. Alternativt kan man fortsette å lukke øynene for det faktum at man risikerer å bidra til overgrep og krigsforbrytelser. Er regjeringen villig til å fortsette med å betale prisen, og tjene penger på andres lidelser?



Wenche Fone
Utviklingspolitisk leder
Kirkens Nødhjelp



Ida Thomassen
Leder
Changemaker



Elin Enge
Daglig leder
Forum for Utvikling og Miljø

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
INTRODUKSJON	5
NORGES EKSPORTKONTROLLPRAKSIS OG DENS SVAKHETER	5
Det norske systemets svakheter	8
Svak kontroll med hvor allierte bruker norske våpen	8
Fragmentert våpenhandel gir mange smutthull	9
Inkonsekvent direkte eksport fra Norge	10
LÆRDOM FRA EKSISTERENDE PRAKSIS INTERNASJONALT	11
USA.....	11
Pre-lisensieringssjekk	11
Kontroll under overførsel	11
Kontroll etter overførsel.....	11
Sverige.....	12
Belgia.....	13
Anbefalinger i internasjonale og regionale instrumenter	13
KONKLUSJON	14
ANBEFALINGER.....	15

Introduksjon

Norsk eksportkontroll har ifølge sivilsamfunn og fredsaktivister lenge vært moden for en revisjon og en innstramning. I Soria Moria II-erklæringen fra 2009 forplikter regjeringen seg til å

”oppretholde og videreutvikle et strengt regelverk for norsk våpeneksport. Regjeringen har som mål å innføre sluttbrukererklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO.”

Dette er et svært viktig og oppmuntrende signal, og en forpliktelse som må tas på alvor av den norske regjering om den ønsker en sterk og helhetlig norsk eksportkontroll som hindrer at norske våpen havner på uønskede

hender. Men hva innebærer egentlig en slik universell politikk på krav om sluttbruker-erklæringer, og hva må den innebære for å være et effektivt instrument for en mer effektiv, helhetlig og ansvarlig norsk våpeneksport? For å svare på disse spørsmålene, og for å bidra med noen praktiske anbefalinger til den norske regjeringen i deres arbeid for å revidere dette aspektet av norsk eksportkontroll, vil vi i denne rapporten gjennomgå eksisterende norsk praksis for sluttbrukerkontroll for å identifisere dens mangler og svakheter. Vi vil også gi eksempler på andre lands lovgiving og praksis som kan fungere som inspirasjon for den norske revideringen.

Norges eksportkontrollpraksis og dens svakheter

Lisensieringsautoriteten for eksport av strategisk materiell fra Norge ligger hos UD, og er dermed tett knyttet til norsk utenrikspolitikk. Lisensieringen av eksport av våpen og annet militært materiell er regulert i Lov av 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v., og i forskrift av 10. januar 1989¹. Fortolkningen av disse ligger i retningslinjer av 28. februar 1992², til dels basert på et stortingsvedtak av 11. mars 1959³ som sier at norske våpen ikke skal selges til land i krig, hvor krig truer, eller hvor det er borgerkrig. Her kommer det frem at lisensiering skal gjøres på grunnlag av grundige vurderinger av de innen- og utenrikspolitiske forhold i mottakerlandet. Dette stortingsvedtaket ble

¹ FOR 1989-01-10 nr 51: Forskrift til gjennomføring av utførselsreguleringen for strategiske varer, tjenester og teknologi.

² Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål, tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/dep/ud/dok/veiledninger/2007/veiledning/10.html?id=275411>.

³ Se Stortingsmelding 42 2008-09, side 8

presisert i 1997⁴ med et vedtak som gjør det klart at det normative grunnlaget for vurderinger av når eksportlisens skal innvilges, også skal innebære en vurdering av mottakerlandets respekt for menneskerettighetene og for humanitær rett. Dette danner det juridiske grunnlaget for norsk eksportkontroll, som forvaltes av Utenriksdepartementet i samspill med utenrikspolitiske vurderinger knyttet for eksempel til allianseforhold eller andre strategiske vurderinger.

Disse normative kriteriene spiller dessverre liten rolle uten et solid system som sikrer at ingen overførsler gjennomføres om det er reell fare for at de vil bryte med disse prinsippene. I denne sammenhengen kan sluttbrukererklæringer være et svært nyttig verktøy, men bare om de har det rette innholdet, anvendes konsekvent og ledsages av effektive oppfølgingsmekanismer.

Norge har en praksis hvor man deler potensielle mottakerland inn i tre kategorier basert på i hvilken grad de kan motta militært

⁴ Ibid.

materiell fra Norge. Dette er definert på følgende måte:

Landgruppe 1 er NATOs medlemsland og de nordiske land, samt andre land som etter en grundig vurdering kan godkjennes av departementet som mottakere av våpen og ammunisjon

Landgruppe 2 er land som Norge ikke eksporterer forsvarsmateriell til. Dette er land hvor det er krig eller krig truer, land der det er borgerkrig, land der en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold tilsier at eksport av forsvarsmateriell ikke bør finne sted, og land som FNs sikkerhetsråd har vedtatt sanksjoner mot.

Landgruppe 3 består av land utenfor gruppe 1 og 2 som Norge ikke selger våpen og ammunisjon til, men som etter en nøye vurdering eventuelt kan motta annet militært materiell.⁵

Strukturen i denne praksisen er ved første øyekast restriktiv i det at den antyder en relativt streng eksportpraksis hvor de land som kan motta såkalt A-materiell⁶ er begrenset til det som kan kalles vennligsinnede eller nære allierte. Som det gjøres klart fra regjeringens side i siste stortingsmelding om eksport av strategiske varer, Stortingsmelding 42 2008-09 legger Norge tillit⁷ til grunn for eksport til NATO (og, presumptivt, nordiske land). For eksport til disse land skal lisens "normalt kunne utstedes" såfremt sluttbruker er godtgjort. Dette innebærer primært at det må foreligge dokumentasjon som viser at endelig mottaker av varen i det landet det utstedes lisens for er en ansvarlig enhet innenfor statsapparatet. Dette sikrer i stor grad at varene ikke går rett til det grå eller sorte markedet når de eksporteres, men legger ingen føringer på mottakerens bruk av varen eller eventuell senere reeksport.

For Landgruppe 3 er kriteriene for eksport restriktive og konsekvente, og i samsvar med argumentet myndighetene ofte fremsetter om at Norge har et av verdens strengeste

eksportkontrollregimer. Lisens for eksport til stater i denne gruppen utstedes kun etter at det er innhentet informasjon om hvordan disse varene vil innvirke på innen- og utenrikspolitiske forhold i det gjeldende landet. Disse vurderingene gjøres i forhold til EUs felles standpunkt⁸ for våpeneksport, som Norge har inkorporert i sitt eksportkontrollreglement. Kort fortalt etablerer denne kodeksen kriterier for vurdering av eksportlisensiering opp mot følgende forhold:

- Statens respekt for internasjonale forpliktelser som gjelder for EUs medlemsstater, særlig sanksjoner utløpt fra FN eller EU.
- Sluttbrukerlandets respekt for menneskerettigheter.
- Den interne sikkerhetssituasjonen i mottakerlandet.
- Opprettholdelse av regional fred, sikkerhet og stabilitet.
- Mulig innvirkning på den nasjonale sikkerhetssituasjonen til EUs medlemsland og til vennligsinnede og allierte stater.
- Mottakerlandets oppførsel i forhold til det internasjonale samfunn, spesielt holdninger til terrorisme, allianseforhold og respekt for internasjonal lov og rett.
- Risiko for videreformidling av de strategiske varene, både innenfor mottakerlandets grenser og som reeksport under uønskede forhold.
- Eksportens samsvar med den tekniske og finansielle kapasiteten til mottakerlandet, særlig i forhold til utvikling.

Vurderingen av eksportlisenssøknader opp mot disse kriteriene gjøres vanligvis med fokus på hvordan den aktuelle eksporten vil innvirke på disse forholdene, slik at det teoretisk sett kan være mulig å få avslag på søknad av utførelse av en spesifikk vare til et gitt mottakerland samtidig som en annen vare til samme mottaker kan bli godkjent for eksport.

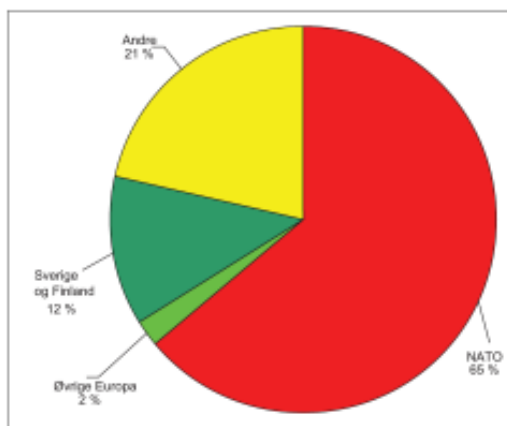
Norge krever sluttbrukererklæringer ved salg av militære varer til land i gruppe 3, og ber om å få disse utstedt på mottakerlandets brev-

⁵ Stortingsmelding 42 2008-09, side 16

⁶ Våpen og ammunisjon, se presis definisjon i Stortingsmelding 42 3008-09 side 16.

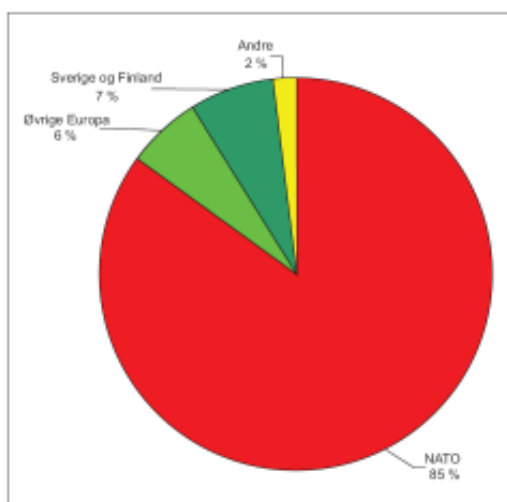
⁷ Stortingsmelding 42 2008-09, side 17

⁸ EU Council Common Position 15972/1/08 REV 1, of defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment.



Fordeling av eksporten av A-materiell (våpen og ammunisjon) på regioner

(Fig 9.1 fra Stortingsmelding 42 (2008-2009))



Fordeling av eksporten av B-materiell (annet militært utstyr)

(Fig 9.2 fra Stortingsmelding 42 (2008-2009))

papir med passende signatur og stempel. Det foreligger altså ikke noe eget skjema for sluttbrukererklæringer, men Utenriksdepartementet opererer med to maler, en for B-materiell og en for flerbruksvarer, som skal følges når erklæringen skrives. B-materiell er enkelt sagt strategiske varer som ikke er våpen, ammunisjon eller deler til disse.⁹ Flerbruksvarer er varer som ikke er laget til militær spesifikasjon, men som kan ha strategisk betydning, for eksempel enkelte kjemikalier.¹⁰ Grunnet frykt for at sivile varer som kjemikalier og lignende skal kunne brukes til masseødeleggelsesvåpen eller terrorisme er kravene strengere for erklæringen om flerbruksvarer. Malen for sluttbrukererklæring

⁹ Se presis definisjon i Stortingsmelding 42 2008-09 side 16.

¹⁰ Ibid.

for B-materiell inneholder krav om tekniske spesifikasjoner, sluttbruker, importland, erklæring om at varen bare skal brukes til forsvarsformål i tråd med landets reguleringer, og forpliktelse til å opplyse om at varen er mottatt om Norge ber om det.¹¹ Malen for flerbruksvarer er som sagt strengere, og inneholder blant annet konkret adresse hvor varen skal installeres, en re-eksportklausul, samt forpliktelse om at varen ikke skal brukes for å fremstille masseødeleggelsesvåpen.¹² Re-eksportklausuler kan enten være et fullstendig forbud mot videreeksport, betingelser for når videreeksport er tillatt, eller som er tilfelle i denne malen; et krav om at videreeksport bare kan gjøres etter avsenderlandets eksplisitte godkjenning.

Parallelt med at Norge signaliserer denne endringen mot en noe sterkere sluttbrukerkontroll skjer det endringer innad i EU som også blir relevant for den norske praksisen. 6. mai 2009 kom det nye EU-direktivet om overføring av forsvarsmateriell innad i unionen,¹³ et dekrét som Norge vil forholde seg til ved overførsler av militært materiell til EU-land. Forenklingen av prosedyrene ved overførsler mellom stater bunnset av direktivet svekker kravene til sluttbrukerkontroll ved disse overførslene, og har blitt kritisert av fredsbevegelsen innad i EU for å føre til økt risiko for at våpen overført mellom EU-land kan komme på avveie.¹⁴ Direktivet opererer med tre former for eksportlisenser: generelle, globale og individuelle. Generelle lisenser utstedes til leverandører for gitte kategorier varer for overførsel til andre medlemsland om mottakeren er dette landets forsvarsstyrker,

¹¹ Se Appendix 1

¹² Se Appendix 2

¹³ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 – Simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community

¹⁴ EU NGO Submission to COARM on Harmonisation Among EU Member States on End-Use and Post-Export Controls, May 2008. Organisasjonene bak dette dokumentet var Amnesty International, British American Security Information Council, Campagne Tegen Wapenhandel, ControllARMI, GRIP, International Fellowship of Reconciliation, KATU, Saferworld, SweFor og Swedish Peace and Arbitration Society



En soldat i Lord's Resistance Army poserer foran journalister i Kongo i 2006. Gerilja-gruppen er beryktet for brutale overgrep mot sivilbefolkningen i Uganda og Kongo. Smutthull i det norske regelverket gjør at norsk ammunisjon i verste fall kan havne her, via indirekte salg.

FOTO: Sam Farmar/Getty Images

eller om overførselen har demonstrasjon, utstilling eller reparasjon som formål. Globale lisenser gir en produsent muligheten til å overføre varer til en eller flere definerte mottakere i andre medlemsstater innenfor et tidsrom på tre år, og kan fornyes for nye perioder om leverandøren søker om dette og oppfyller de relevante kriterier. Individuelle lisenser tilsvarer den type lisenser Norge bruker på nåværende tidspunkt. I følge direktivet skal slike lisenser, som er begrenset i tid, kvanta og produkt, bare benyttes i tilfeller hvor det er grunn til å tro at mottakeren ikke er i stand til å oppfylle kriteriene for å motta våpen over en global lisens. En slik praksis vil svekke den norske kontrollen med sluttbruk av norske våpen da generelle og globale lisenser bare legger opp til en overfladisk og enkeltstående vurdering av mottakerstatens mulige bruk av militære varer, uten å ta hensyn til de individuelle potensielle bruksområdene til hvert enkelt produkt på det gitte tidspunkt for overføring.

Direktivet legger også opp til svært begrenset sluttbrukerkontroll etter at lisensieringen og

overførselen har blitt gjennomført. Særlig når det gjelder komponenter oppfordrer direktivet til at det i så liten grad som mulig skal legges restriksjoner på mottakerlandets mulighet for å reeksportere det endelige produktet. Dette kan gi insentiver for produsenter til å sette sammen de ferdige produktene i det medlemslandet som antas å ha de svakeste eller i det enkelte tilfellet mest fordelaktige eksportregimet, noe som undergraver arbeidet for å begrense og hindre overførsler av våpen og militært materiell til uansvarlige og uønskede mottakere. Selv om det ofte vil være i statenes interesse å ikke godkjenne useriøse selskaper for slik import åpner det et farlig smutthull som kan benyttes til å selge våpen til uansvarlige sluttbrukere, særlig om staten har en politisk interesse i et slikt salg.

Det norske systemets svakheter

Det er flere svakheter ved det eksisterende regimet. Det norske eksportkontrollregulverket, inkludert dets normative kriterier, er sammenlignbart med de fleste vesteuropeiske våpeneksporterende land. Regelverket forvaltes av et byråkratisk system som jobber utfra relativt klare retningslinjer og som stiller høye krav til dokumentasjon fra lisenssøkere. Forvaltningens praktisering av aspekter relatert til sluttbrukerkontroll har likevel enkelte svakheter som gjør at de normative prinsippene som kriteriene skal ivareta står i fare for å forbli urealiserte i praksis.

“Den mest åpenbare svakheten er at Norge ikke konsekvent krever sluttbrukerklæringer fra alle land de handler med.”

Svak kontroll med hvor allierte bruker norske våpen

Den mest åpenbare svakheten er at Norge ikke konsekvent krever sluttbrukerklæringer fra alle land de handler med. Sluttbrukerkontrollen er såpass dårlig for Landgruppe 1 at det ikke kan forutsettes at de normative kriteriene spiller nevneverdig inn ved lisensiering av eksport til denne gruppen. Ved at allierte land i prinsippet står fritt til å reeksportere norskprodusert militærteknologi til andre mottakere er Norge i prinsippet ute av stand til å utøve innflytelse på hvem som i siste instans kommer til å bruke disse varene.

Det argumenteres altså med at denne eksporten skal være basert på tillit. Dette må man kunne forutsette at betyr en tillit til at allierte land har en eksportpraksis som er i tråd med det norske i forhold til hvilke normative kriterier man benytter og hvordan disse blir tolket. Når det gjelder EUs medlemsland er alle disse forpliktet til å anvende kriteriene i adferdskodeksen som basis for sin eksportkontroll, etter at disse ble gjort juridisk bindende i 2008¹⁵. Det er likevel varierende praksis innenfor EU, både i forhold til tolkning av kriteriene og i forhold til hvordan sluttbrukerkontroll praktiseres. Noen stater anvender reeksportklausuler mens andre ikke inkluderer disse. Etterprøvbareheten av sluttbrukerklæringene varierer også fra land til land, men er generelt ganske svak.¹⁶ Flere EU-land gjennomfører også på jevnlig basis eksporter som er svært problematiske i følge EUs egne kriterier, for eksempel franske, tyske og britiske våpensalg til både Pakistan og India. Disse eksportene er svært problematiske under Kriterie 4 som skal hindre at eksport av våpen som kan eskalere regional uro.¹⁷

Det er heller ikke alle NATO-medlemmer som er medlem av EU, og disse forholder seg nødvendigvis til andre kriterier for eksportkontroll som ikke nødvendigvis sammenfaller med de brukt av Norge. Spesielt gjelder dette USA, som er den største enkeltstående mottakeren av norsk militærmateriell. USAs sluttbrukerkontroll er svært sterk, men den bygger på og håndhever helt andre kriterier enn de som ligger til grunn for norsk våpeneksport og for EUs felles kriterier. Det er velkjent at USA eksporterer våpen til flere mottakere som ikke ville være akseptable mottakere av våpen eller annet militært materiale fra Norge. Israel og Colombia er eksempler på land som USA handler våpen med i stor skala.¹⁸ Tillitsaspektet er nød-

vendigvis svært politisert, og det vil være politisk vanskelig for Norge om utenriksdepartementet vurderer det uforsvarlig å gjennomføre enkelte eksporter til allierte land.

Fragmentert våpenhandel gir mange smutthull

I Norge som i resten av verden ser vi også at våpeneksporterende stater har problemer med å tilpasse sitt regelverk til de endrede realiteter innenfor internasjonal handel i og produksjon av våpen og militært utstyr. I dagens globaliserte verden erfarer våpenindustrien på lik linje med svært mange andre industrier som jobber med kompleks høyteknologi at denne produksjonen har blitt fragmentert og spesialisert. I de fleste tilfeller hvor større våpensystemer produseres, gjøres dette ved at produsenten kjøper inn de nødvendige delene fra flere, ofte svært mange, underleverandører som har spesialisert seg på enkelte aspekter av militær produksjon, for eksempel software, optikk, sprengstoff eller ildledningsutstyr, for å nevne noen. Norge er at av mange land hvor store deler av våpenproduksjonen består av produksjon av denne typen komponenter. Det fører til enkelte problematiske forhold hva angår eksportkontrollen. Når det eksporterte produktet skal inngå som en større eller mindre komponent i et ferdig produkt som produseres i mottakerlandet er det problematisk å behandle mottakeren som produktets sluttbruker. Produktet har ingen funksjon i seg selv, hvilket gjør det relativt meningsløst å gjøre vurderinger i forhold til hvordan eksporten vil påvirke sikkerhet og menneskerettigheter i mottakerlandet ved bare å se på eksportleddet mellom Norge og mottakerlandet hvor den større enheten produseres.

Hvis målet er å hindre at norsk våpenproduksjon ikke bidrar til å eskalere krig, destabilisere potensielle konfliktområder eller fasilitere brudd på menneskerettighetene må eksportkontrollen nødvendigvis ta innover seg disse realitetene og forholde seg ikke bare til komponenten men til det endelige produktet. Norge, i likhet med de fleste andre land som er i en lignende situasjon, har regelverk som sier at ferdige produkter skal behandles i forhold til norsk eksportregelverk bare om

¹⁵ EU Council Common Position

¹⁶ EU NGO Submission to COARM on Harmonisation Among EU Member States on End-Use and Post-Export Controls, May 2008, pp 13-24.

¹⁷ Se for eksempel Saferworld, *Good Conduct? Ten Years of the EU Code of Conduct on Arms Exports*, June 2008, p. 7. http://www.saferworld.org.uk/publications.php/318/good_conduct.

¹⁸ Eksempler på dette kan finnes ved å søke i databasen på www.nisat.org.



Saudi-arabiske spesialstyrker marsjerer under en militærparade i Mecca. Det sterkt undertrykkende regimet er et av landene som har mottatt avansert kommunikasjonsutstyr fra Norge.

FOTO: Abid Katib, Getty Images

det ferdige produktet "fremstår som norsk".¹⁹ Det vil selvsagt i noen grad være problematisk å kreve at ethvert produkt hvor det inngår norskproduserte komponenter skal eksporteres i forhold til norske regler. Disse utgjør vanligvis bare en liten del av det endelige produktet, og det kan ikke utelukkes at strenge krav til hvor et produkt som inneholder norske produkter kan eksporteres kan ha som følge at norsk våpenindustri vil miste enkelte kontrakter. Det er likevel både viktig og mulig å effektivt benytte mulighetene som ligger i en sterk sluttbrukerkontroll for å hindre at norsk våpenproduksjon bidrar til ustabilitet eller overgrep.

Inkonsekvent direkte eksport fra Norge

En separat bekymring er at Norge, på tross av det sterke normative rammeverket beskrevet over, og på tross av de strenge kontrollene

som føres med eksport til Landgruppe 3, ved flere anledninger de siste årene har eksportert militært materiale til land som rutinemessig bryter menneskerettighetene. I 2008 eksporterte Norge blant annet nattkikkerter til Macau, som effektivt betyr at de ble eksportert til Kina, og sambandsutstyr til Saudi-Arabia. Disse landenes gjennomgripende brudd på menneskerettighetene er velkjente²⁰, og det er vanskelig å se hvordan disse eksportlisensene kan ha blitt gitt uten at det innebærer et brudd med de normative kriteriene. Om det er slik at eksporten tillates fordi man ikke kan se en direkte kobling mellom disse varene og risikoen for overgrep er det høyst problematisk, da det å bidra til å styrke landenes evne til maktutøvelse i seg selv kan fasilitere overgrep og signalisere legitimering av statens maktbruk og overgrep overfor egen befolkning.

¹⁹ Se Stortingsmelding 42 2008-09, side 17. Se også Government Communication 2008/09: 114 – Strategic Export Control in 2008 – Military Equipment and Dual-Use Products, Stockholm, 12 March 2009 s.96 for tilsvarende formulering i svensk eksportkontroll..

²⁰ Se for eksempel Human Rights Watch World Report 2010, kapittelet om Saudia-Arabia er tilgjengelig her: <http://www.hrw.org/en/node/87732>, kapittelet om Kina fra <http://www.hrw.org/en/node/8749>

Lærdom fra eksisterende praksis internasjonalt

Norge har utvilsomt et sterkt eksportkontrollsystem sammenlignet med andre land, og det er ikke mulig å identifisere ett enkelt land og holde det frem som idealet for etterrettelig, helhetlig og ansvarlig eksportkontroll med fokus på å begrense eksportens destabiliserende og undertrykkende potensial. Norge har, som beskrevet i denne rapporten, et relativt sterkt normativt fundament for eksportlisensieringen, basert på EUs adferdskodeks. Svakheterne er i all hovedsak knyttet til hvordan disse får anvendelse. Vi ser stadige eksempler på smutthull som gjør at det normative fundamentet for eksportkontrollen ikke fungerer på en konsekvent måte. Derfor er det viktig å se på hvordan andre land, land som Norge sammenligner seg med og står nært utenrikspolitisk, har klart å tette eller unngå noen av disse hullene i sin egen eksportkontroll.

USA

På mange måter kan det virke kontraintuitivt å skulle trekke lærdom av USA for å styrke den norske våpeneksporten. USA eksporterer våpen og annet militært utstyr til en rekke mottakere som ikke ville blitt godkjent for eksport fra Norge. Likevel er det god grunn til å undersøke nærmere hvordan USA gjennomfører sin eksportkontroll, og særlig hvilken rolle sluttbrukerkontroll har i den. På mange måter har USA verdens sterkeste eksportkontroll, selv om de legger helt andre kriterier til grunn enn de som finnes i EUs adferdskodeks og i de norske reguleringene. Det er flere elementer av dette regimet som kan være relevant for en endring av den norske sluttbrukerkontrollen.

Ved eksport av militært materiell fra USA er det flere mekanismer som trer i kraft for å sikre at amerikanske myndigheter har all nødvendig informasjon om mottaker og varens intenderte bruk. Eksportkontrollen ligger under det amerikanske forsvarsdepartementet, som har et eget utøvende organ, Defense Security Cooperation Agency (DSCA), som utøver sluttbrukskontroll via det såkalt Golden Sentry-programmet.

Pre-lisensieringssjekk

Amerikanerne er opptatt av å gjøre så mye som mulig av risikovurderingen av en eksport før lisensieringen gjøres og eksporten finner sted. Som det er beskrevet i kongressrapporten om våpeneksport fra 2007-2008, "in view of the serious consequences of the proliferation of dangerous weapons and technologies, we believe that by 'front-loading' this array of processes and procedures we mitigate these risks."²¹

Viktige elementer i pre-lisensieringskontrollen er at kjøpers (ikke alltid sluttbruker) troverdighet samt intendert sluttbruk skal være sannsynliggjort før avgjørelser om utførsel tas. Dette innebærer en inngående sjekk av kjøpers kredibilitet og historie tilknyttet slike handler, samt en vurdering av sluttbrukeren i forhold til politisk kontekst, evne til å ivareta sine forpliktelser til sikring og monitorering av varene, og i hvilken grad intendert sluttbruk anses som forsvarlig.²²

Kontroll under overførsel

Det utstedes alltid et avtalebrev, såkalt 'Letter of Offer and Acceptance, LOA', mellom USA og de relevante autoriteter i mottakerlandet. Et LOA kan stille spesifikke betingelser knyttet til sluttbruksmonitorering. Det kan også stille krav til utplassering og bruk, avhengig av konteksten for salget. Det finnes også en automatisert følgefunksjon som er tilgjengelig for sender og mottaker over internett, hvor man kan spore forsendelsen. Denne gir beskjed når varen sendes, når den mottas, når sendelsens inventarliste utføres, og andre nødvendige oppdateringer. Dette sikrer at USA som eksporterende stat har gode muligheter for raskt å oppdage uregelmessigheter i overførselen.

Kontroll etter overførsel

DSCA's 'Golden Sentry'-program skal granske om mottakers bruk av mottatt militært materiell er i tråd med forutsetningene i LOA.

²¹ US Department of State, End-Use Monitoring of Defense Articles and Services, 2007, p. 25.

²² Ibid. p. 26.



En hjemløs palestinsk jente står ved siden av en blodpøl etter at Israel bombet en FN-drevet skole under krigen i Gaza i januar 2009. Norge har regler som forbyr eksport av våpen til Israel. Men statseide Nammo har kjøpt en fabrikk i USA som følger amerikanske regler, og kan slik eksportere til landet.

FOTO: Abid Katib/Getty Images

Hvilke mottakere som besøkes er basert på risikovurdering av hvert enkelt tilfelle. Det gjennomføres både rutinekontroller og, basert på risikovurdering, målrettede kontroller for å vurdere materiellets fysiske sikkerhet samt at våpenlagrene er i samsvar med det som er oppgitt. Ved standardkontroller skal kontrollørene vurdere mottakerlandets oppfølging av de spesifikke kravene for sikker oppbevaring og bruk, og for etterprøvbareheten av mottakernes dokumentasjon. Dette innebærer on-site inspeksjoner, dokumentasjonsgjennomgang og gjennomgang av relevante sikkerhetsretningslinjer. Utvidet sluttbruksmonitorering gjennomføres ved overføring av materiell som ansees for å være ekstra sensitivt. Dette inkluderer blant annet nattkikkerter og lignende utstyr (som Norge i 2009 eksporterte til en verdi av ca 22,8 millioner kroner ²³), kommunikasjonssikringsutstyr, presisjonsledet ammunisjon med mer.

Det er forøvrig også viktig å påpeke at USA er i en særstilling i forhold til hvilke ressursmessige og politiske muligheter de har for å utøve en slik inngående eksportkontroll. Norge er neppe i stand til å etablere et helt tilsvarende system, da det krever store finansielle og byråkratiske ressurser å gjennomføre dette. USA er til dels i en særstilling med sin store og innovative våpenindustri og dens tette koblinger til utenrikspolitiske prioriteringer. Det er heller ikke realistisk å tro at Norge er i en posisjon politisk til å diktere i den grad USA gjør det hvordan de eksporterte varene skal

²³ Stortingsmelding 42 2008-09 s. 41-47

oppbevares og anvendes. Det er likevel mange interessante lærdommer å trekke fra den amerikanske praksisen, særlig knyttet til etterprøving av sluttbrukererklæringer. For eksempel bør det være mulig for Norge å kunne foreta inspeksjoner etter eksport av materiale til stater hvor man anser at det foreligger en viss risiko for reeksport, eller hvor andre risikofaktorer er tilstede. Ofte kan slike risikoer oppstå eller gjøres kjent først etter at en eksport er gjennomført, og det er derfor nødvendig at et forbehold om at slike inspeksjoner godtas bakes inn i sluttbrukererklæringene.

Sverige

Sverige har både en eksportregulering og en eksportpraksis som er veldig lik den norske, men med enkelte variasjoner som kunne styrket det norske systemet om det ble implementert her. Som i USA ligger den svenske lisensieringsautoriteten i et selvstendig organ, Inspektionen för strategiska produkter (ISP) som tar sine beslutninger på grunnlag av tekniske vurderinger fristilt fra politiske føringer. Systemet er ikke fritt for politisk innflytelse, men denne foregår på et mye mer transparent plan enn i Norge. Ved lisenssøknader som vekker spesiell politisk interesse blir søknaden behandlet i det parlamentariske eksportkontrollrådet, hvor både ISP og det svenske utenriksdepartementet møtes. Dette sikrer en bredere debatt i de tilfeller hvor en søknad om eksportlisens engasjerer såpass mange spørsmål at en ren teknisk behandling av søknaden ikke er tilstrekkelig.

Det svenske systemet definerer legitimt salg som noe som er "berettiget ut fra sikkerhets- eller forsvarsgrunner, og ikke er i strid med svensk utenrikspolitikk." ²⁴ Dette er altså en positiv fremfor en negativ verifikasjon, noe som kan føre til en praksis som i større grad utelukker eksport til uønskede sluttbrukere. En slik formulering gjør at vurderingen ikke skal basere seg, slik den gjør i Norge, på om en eksport vil være i strid med normative kriterier. Snarere må man vurdere om

²⁴ Government Communication 2008/09: 114 – Strategic Export Control in 2008 – Military Equipment and Dual-Use Products, Stockholm, 12 March 2009 s.94

eksporten kan ses som berettiget, et utgangspunkt som kan bidra til å luke ut en del gråsonoverførslar.

“Ved å bidra med militært materiell til stater som Saudi Arabia og Macau (Kina) er man med på å bygge opp det undertrykkende regimet, samt å gi det legitimitet.”

Et annet interessant aspekt i det svenske systemet som kan være med på å tette huller i eksportpraksisen er at regelverket sier at menneskerettigheter alltid må tas med i betraktningen, selv

når utstyret i seg selv ikke kan benyttes til å bryte menneskerettighetene. Dette er et svært viktig punkt, da en snever definisjon av menneskerettighetshensynet som noe som bare adresserer i hvilken grad våpenet i seg selv kan brukes til å bryte menneskerettighetene ikke tar inn over seg realitetene i undertrykkende samfunn. Ved å bidra med militært materiell til stater som Saudi Arabia og Macau (Kina) er man med på å bygge opp det undertrykkende regimet, samt å gi det legitimitet. I og med at våpeneksport i stor grad er politisert, særlig når lisensieringsautoriteten ligger hos utenriksdepartementet, er det mulig å se salg av våpen til et regime som en form for vennskaps erklæring eller i det minste indirekte uttrykk for respekt for regimets handlemåter. Ved å regelfeste denne tolkningen av menneskerettighetshensynet har svenskene innsett det vesentlige i at styrket militærmakt i et undertrykkende land i seg selv utgjør en trussel mot menneskerettighetene.

I det svenske regelverket er det fast prosedyre at utstedet lisens skal tilbaketrekkes om mottakerlandet i mellomtiden blir involvert i en væpnet konflikt. Norge har også til en viss grad denne sikkerhetsbremsen, men i det norske regelverket er det formulert slik at lisensen kan trekkes tilbake om endringer i de politiske forhold i mottakerlandet skulle tilsi det. Dermed er det ingen automatikk i verken tilbakekalling av lisens eller i revurdering, noe som kan hindre at slike revurderinger og tilbaketrekninger gjøres på en konsekvent måte.

Belgia

Belgia er på ingen måte det landet som har den sterkeste eksportkontrollen, men på ett felt er regionen Walonia grundigere enn de

fleste andre, inkludert Norge og EUs medlemsland. De krever konsekvent bevis på at eksportert materiell har ankommet sin intenderte destinasjon.²⁵ Initiativet er godt og interessant, men Belgia har ofte problemer med å få mottakeren til å følge opp, noe som sannsynligvis kan avhjelpest ved at dette fremmes som en standard for flere eksportører. Her kan Norge gå foran med et godt eksempel, samt fremme det sammen med Belgia som en NATO-standard.

Anbefalinger i internasjonale og regionale instrumenter

Frivillige alternativer for sluttbruksmonitorering i retningslinjene for EUs adferdskodeks²⁶ har flere interessante elementer som er tatt i bruk av enkelte av EUs medlemsland.

- Forbud mot reeksport, enten i alle tilfeller eller, mer realistisk, med mindre det foreligger skriftlig samtykke fra opprinnelseslandet.
- Metoder for å verifisere sluttbruker-erklæringens autensitet, enten ved at eksportlandet utsteder den eller ved verifikasjonsmetoder for signatur, stempel etc.
- Krav om at alle detaljer om mellommenn legges frem for å hindre at materialet havner på avveie.

Eksempler på anvendelse av disse anbefalingene foreligger fra praksis i Nederland, Belgia, Tyskland, Sverige og andre. Samtidig er det viktig å ta høyde for at under det nye EU-direktivet om overføring av militært materiell innad i unionen er det i liten grad rom for å anvende disse praksisene ved overførslar til andre medlemsland.

²⁵ Berkol, Ilhan and Virginie Moreau, *Post-Export Controls on Arms Transfers – Delivery Verification and End-Use Monitoring*, Les Rapports Du Grio no 4 2009, Groupe De Recherche Et D'Information Sur La Paix Et La Securite (GRIP), p. 19.

²⁶ The User's Guide to the EU Code of Conduct on Arms Exports, 27.02.2008. Available from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10684-re01.en07.pdf>

Konklusjon

Norge har på mange måter en sterk eksportkontroll, men enkelte mangler og svakheter i sluttbrukerkontrollen gjør at de sterke normene som kontrollen skal ivareta ikke alltid oppfylles. Regjeringens løfte i Soria Moria II om å innføre universelt krav om sluttbrukererklæringer er et svært viktig, faktisk helt essensielt, steg mot å sikre at norske våpen ikke bidrar til overgrep og væpnet konflikt verden over. Det er likevel ikke nok å kreve disse erklæringene av alle mottakere av norsk militært materiell. For at de skal sikre at norsk materiell ikke ender opp

”Regjeringens løfte i Soria Moria II om å innføre universelt krav om sluttbrukererklæringer er et svært viktig, faktisk helt essensielt, steg mot å sikre at norske våpen ikke bidrar til overgrep og væpnet konflikt verden over.”

hos uønskede sluttbrukere, eller brukes på en måte som er i strid med de norske kriteriene, må erklæringene både inneholde den rette informasjonen og ledsages av gode muligheter for oppfølging og etterprøving.

Ingen land har et perfekt system for sluttbrukerkontroll, eller for eksportkontroll generelt. I tillegg er det slett ikke sikkert at ett lands system vil fungere i et annet, da det vanligvis er bygget opp som en respons til landets spesifikke byråkratiske system, våpenindustri og tilgjengelige ressurser. Det er likevel flere elementer i eksisterende praksis som kan gi gode pekepinner på hvordan Norge kan få en best mulig sluttbrukerkontroll, tilpasset realitetene i vårt system.

Eksporten av militært materiell fra Norge til land i NATO og Norden er basert på en tillit som, om man ser på variasjoner i eksportpraksis, ikke kan forsvares.

Det er et viktig første steg at regjeringen har forpliktet seg til å innføre krav om sluttbrukererklæringer til alle mottakere av norsk militært materiale, men i hvilken grad en slik praksis vil være effektiv kommer helt an på hva sluttbrukererklæringen inneholder og hvordan den kan verifiseres og følges opp. Selve erklæringens innhold må nødvendigvis reflektere hva det er man ønsker å kontrollere. Kort sammenfattet kan vi si at det viktigste er at det eksporterte materialet ikke blir brukt i strid med de normative kriteriene.

Et mer spesifikt hensyn, som også er en del av kriteriene men likevel står i en særstilling, er å forhindre materialet fra å bli avledet i løpet av overføringen og ende opp hos en uønsket og ukjent sluttbruker via det grå eller svarte markedet. Som et svar på dette kontrollbehovet må sluttbrukererklæringene alltid inneholde:

- Nøyaktig beskrivelse av varens natur, mengde og verdi.
- Sluttbrukers identitet, verifisert via offisielt stempel, underskrift eller ved annen passende metode.
- Intendert sluttbruk, det vil si hvor og til hva produktet skal anvendes.
- Detaljer om overførsel, det vil si hvordan og med hvilken transportagent produktet skal fraktes, og hvilke transittland det eventuelt skal innom.

Om disse elementene er på plass, har eksportøren et godt utgangspunkt for å følge opp eksporten på en måte som sikrer at varene ikke ender opp hos en uønsket sluttbruker eller brukes i strid med intensjonen. Samtidig er det viktig å forsikre seg om at informasjonen gitt på erklæringen er korrekt, og undertegnet av personer i relevant posisjon. Ved å etterligne den svenske praksisen hvor sluttbrukererklæringer trykkes på seddelpapir har man også gode muligheter for å begrense faren for at erklæringene forfalskes.

Den største svakheten i norsk sluttbrukerkontroll ligger muligens i mangelen på etterprøvningsmetoder. Om sluttbrukererklæringene ikke bare skal bli sittende i et vakuum, uten annen effekt enn å vise at Norge som eksportørland tar sitt ansvar på alvor, må det på plass et system som gjør at det ikke vil være helt uten konsekvens for importør eller sluttbruker om varen ender opp hos en annen sluttbruker eller til et annet formål enn uttrykt intendert i erklæringen. Det er neppe realistisk for Norge å kopiere et så omfattende system for etterprøving som det USA opererer med, men det er likevel flere elementer av det amerikanske systemet som kan være verdt å lære av.

Selv om det kanskje ikke er realistisk for Norge å etablere et helhetlig system for å følge en overførsel av våpen i alle stadier slik USA gjør, bør det likevel være mulig for Norge å sikre seg mer informasjon om selve overføringen. Ved alltid å kreve dokumentasjon om aktører involvert i overføringen, samt følge den walonske linjen og kreve bekreftelse på at varen har nådd sitt bestemmelsessted bidrar

man til å minske faren for at varen havner hos andre enn den intenderte sluttbrukeren. Ved å etablere muligheter for å følge opp enkeltstående eksporter der opplysningene som fremkommer i etterkant av utførselen gir grunn til å tro at opplysningene gitt i forbindelse med lisensieringen og oppført på sluttbrukererklæringen ikke stemmer.

Anbefalinger

1. Det er svært viktig at regjeringen følger opp løftet fra Soria Moria II-erklæringen og innfører krav om sluttbrukererklæringer for alle overføringer av militært materiell fra Norge, også til NATO-land og nære allierte.

2. Vi anbefaler at Norge oppretter et eget eksportkontrolldirektorat eller en lignende enhet etter modell av det svenske Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Sensitive eksportsøknader som krever politisk vurdering bør vurderes i et parlamentarisk eksportkontrollråd, som også kan utformes på basis av den svenske modellen. Dette, sammen med opprettelse av et eksportkontrolldirektorat som arbeider uavhengig av politisk ledelse i utenriksdepartementet, kan bidra til en mer åpen og konstruktiv debatt rundt norsk våpeneksport og hvilket grunnlag lisensavgjørelser tas på.

3. Sluttbrukererklæringer fra mottakere av norske varer bør minimum inneholde følgende informasjon:

- Nøyaktig beskrivelse av varens natur, mengde og verdi.
- Sluttbrukers identitet, verifisert via offisielt stempel, underskrift eller ved annen passende metode.
- Intendert sluttbruk, det vil si hvor og til hva produktet skal anvendes.

- Detaljer om overførsel, det vil si hvordan og med hvilken transportagent produktet skal fraktes, og hvilke transittland det eventuelt skal innom.

4. Norge bør kreve bekreftelse på at intendert sluttbruker har mottatt den militære varen, slik regionen Walonia i Belgia alt gjør.

5. Norge bør få på plass et system som åpner for etterprøving av informasjon gitt i sluttbrukererklæringer om det er grunn for å mistenke at denne ikke har vært korrekt for eksempel ved at varen har blitt viderefomdlet. Dette systemet bør ikke utelukkende knyttes opp til utenriksstasjoner, men utgå fra en teknisk lisensieringsenhet. Dette for å minske politiseringen av eventuelle etterprøvelser.

6. Vi trenger en bred politisk diskusjon om de etiske spørsmål knyttet til norsk produksjon og salg av komponenter. Skal Norge bidra til produksjon av militært materiell som eksporteres til uansvarlige sluttbrukere, og som kan bidra til konflikteskalering og menneskerettighetsbrudd? En slik diskusjon må involvere alle interesserte parter inkludert industrien og sivilsamfunnet, og skape åpenhet om forholdet mellom industriinteresser, utenrikspolitiske hensyn og det normative grunnlaget for eksport av militært materiell.



FOTO: Control Arms Campaign

PRIO er et uavhengig forskningsinstitutt. Det ble stiftet i 1959 som et av verdens første fredsforskningscentre, med Johan Galtung i spissen. Hovedformålet er å forske på bakgrunn, årsaker og konsekvenser for fred og konflikt..

www.prio.no.

Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) er miljø-, utviklings-, rettighets- og fredsorganisasjonenes politiske tankesmie, et nettverk av 54 norske organisasjoner.

www.forumfor.no.

Kirkens Nødhjelp er en frivillig og felleskirkelig organisasjon som arbeider for menneskers grunnleggende rettigheter, forankret i Guds kjærlighet til alle mennesker.

www.nca.no.

Changemaker er Kirkens Nødhjelps ungdomsorganisasjon som jobber med nord/sør-spørsmål gjennom politisk påvirkning.

www.changemaker.no.