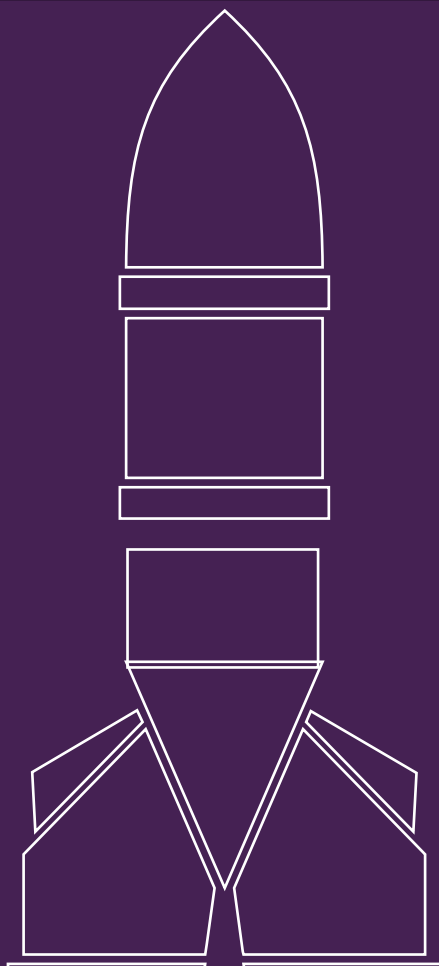


VÅPEN- EKSPORT OG KRIGEN I JEMEN

Utilstrekkelige risikovurderinger og svakheter i norsk regelverk



EN RAPPORT FRA
**REDD BARNA OG
CHANGEMAKER**

OM RAPPORTFORFATTERNE

BEATHE ØGÅRD og **IRENE DOTTERUD-FLAA** arbeider som utviklingspolitiske seniorrådgivere i Redd Barna. Redd Barna har arbeidet med norsk våpeneksport knyttet til krigen i Jemen siden 2015.

DANIEL MACK er en uavhengig konsulent og rådgiver som arbeider med internasjonal våpeneksport og væpnet konflikt. Han har arbeidet med forskning og politikkutvikling for en rekke FN organisasjoner og internasjonale organisasjoner. Han har bakgrunn fra den brasilianske sivilsamfunnsorganisasjonen Instituto Sou da Paz som har arbeidet med våpeneksport på nasjonalt og internasjonalt nivå. Mack var co-chair av Control Arms koalisjonen som spilte en sentral rolle for å få på plass FNs våpenhandelsavtale. Mack er i dag medlem av det redaksjonelle teamet bak «ATT monitor». Mack har en mastergrad i internasjonale relasjoner fra Georgetown University i USA og er basert i Berlin i Tyskland. Mack har bidratt med bakgrunnsstudien til denne rapporten.

METODE

Formålet med denne rapporten har vært todelt. For det første ønsket vi å helhetlig vurdere norsk eksportregelverk og beslutningene som tas av norske myndigheter. For det andre ønsket vi å komme nærmere et svar på om det er en risiko for at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen. Rapporten baserer seg i hovedsak på offentlige tilgjengelige kilder samt personintervjuer. Som del av kildematerialet er det tatt i bruk større medierapporter fra hovedsakelig norske medier, samt enkelte europeiske og internasjonale kilder. Rapporter og materiell produsert av tenketanker, sivilsamfunnsorganisasjoner og forskningsinstitutter har blitt vektlagt, i tillegg til eksisterende forskning fra internasjonale og lokale menneskerettighetsorganisasjoner. Offisielle rapporter fra FN har vært viktige for å avdekke dokumenterte og påståtte menneskerettighetsbrudd i Jemen, og for å dokumentere risikoen for uønsket avledning av militært utstyr i krigen i Jemen. Informasjon om eksport av våpen og militært utstyr er hentet fra en rekke databaser, inkludert fra SIPRI, PRIO-NISAT og UN Comtrade. Informasjon om den norske eksporten er hentet fra de årlige stortingsmeldingene om norsk forsvarsmateriell og eksportkontroll. Rapporten bygger også på informasjon om nasjonale, regionale og internasjonale regler og internasjonale rammeverk som regulerer eksportkontroll og salg av våpen, slik som ATT, EUs felles posisjon og nasjonale vedtak, forskrifter og retningslinjer. I forarbeidet til denne rapporten har det blitt gjennomført intervjuer med ansatte fra eksportkontrollseksjonen i Utenriksdepartementet, politiske rådgivere fra Stortinget, journalister og sivilsamfunnsaktører som har involvert seg i arbeidet med å overvåke og ansvarliggjøre den norske eksportkontrollen.

BEGREPSAVKLARINGER I KRONOLOGISK REKKEFØLGE

Når rapporten omtaler «**våpen**» siktes det til våpen som beskrevet i [UDs retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell](#). Liste 1, A-materiell: «*våpen og ammunisjon eller annet materiell med strategisk kapasitet som vesentlig kan påvirke de militære styrkeforhold i nærområder*»

Når rapporten omtaler «**våpeneksport**» brukes dette som et vidt begrep for all eksport av militært materiell fra Norge.

A-materiell – Omfatter våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell. I tillegg omfattes annet materiell med strategisk kapasitet som vesentlig kan påvirke de militære styrkeforhold i nærområdet. Varekategori definert i retningslinjer for Utenriksdepartements behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell. Forsvarsrelaterte varer og teknologi omfattes av Utenriksdepartementets liste 1.

ACLED – The Armed Conflict Location and Event Data Project

Ansar Allah – Ansar Allah er en av partene i krigen i Jemen og representerer den sjiamuslimske befolkningen i nord i Jemen og støttes av Iran (også kjent som houthiene).

ARIJ – Arab Reporters for Investigate Journalism

ATT – Arms Trade Treaty - FN-avtale om internasjonal handel med våpen

B-materiell – Omfatter øvrige forsvarsrelaterte varer som ikke har egenskaper eller bruksområder som definert for varekategori A. Varekategori definert i retningslinjer for UD's behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell. Forsvarsrelaterte varer og teknologi omfattes av UD's liste 1.

BNP – Bruttonasjonalprodukt

Flerbruksvarer – Varer og teknologi som er utviklet for sivile formål, men som er identifisert innenfor de multilaterale eksportkontrollregimene til å ha militære bruksområder. Omfattet av UD's liste 2.

FN – de Forente Nasjoner

GEE – Group of Eminent Experts on Yemen

PRIO – Peace Research Institute Oslo

SAMI – Saudi Arabian Military Industries

Saudi-Emirati koalisjonen – består av Saudi-Arabia, De forente arabiske emirater, Egypt, Bahrain, Kuwait, Sudan, Senegal og Jordan (og tidligere Qatar og Marokko). Omtales ofte som «koalisjonen».

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute

UD – Utenriksdepartementet

Forord	4
Sammendrag	6
Introduksjon	9

DEL 1: «VERDENS BESTE REGELVERK» MØTER KRIGEN I JEMEN	10
1. Krigen i Jemen	12
2. Våpeneksport og krigen i Jemen	17
3. Stans og start i norsk våpeneksport til landene som kriger i Jemen	20
4. Verdens strengeste regelverk?	22
4.1. Hvem bestemmer hva?	22
4.2. Hvordan fungerer eksportkontrollen i praksis?	22
5. «Norske» våpen, militærutstyr og flerbruksvarer i Jemen	28

DEL 2: ER DET «OVERVEIENDE SANNSYNLIG» AT NORSK AMMUNISJON KAN BRUKES I JEMEN?	30
6. Hvorfor ser vi på ammunisjon?	32
7. Hvilke vurderinger har norske myndigheter gjort før beslutning om å eksportere ammunisjon til Emiratene?	33
8. Hva vet vi, og hva vet vi ikke om den norske eksporten?	37
8.1. Hva har Norge eksportert til Emiratene?	37
8.2. Hvilke selskaper kan stå for eksporten?	39
9.0. Hvilke våpen er funnet brukt i konflikten i Jemen, og hvordan har de havnet der?	42
9.1 Hvordan har de havnet der?	44
10. Er det risiko for at norsk ammunisjon kan brukes i konflikten i Jemen?	46
10.1. Hvilken ammunisjon kan ha blitt eksportert?	46
10.2. Kan norsk ammunisjon være kompatibel med våpnene funnet i bruk i Jemen?	48

Konklusjon	50
Anbefalinger	52
Brev til Utenriksministeren	53

ANNEX I: Oversikt over regelverk som regulerer norsk våpeneksport	54
Sluttnoter	56

FORORD

SKREVET AV: BIRGITTE LANGE, GENERALSEKRETÆR I REDD BARNA OG EMBLA MATHISEN, LEDER AV CHANGEMAKER

[4]

Norsk eksport av våpen, militært utstyr og flerbruksvarer til landene som deltar i konflikten i Jemen er et mørkt kapittel for Norge som fredsnasjon. Samtidig som konflikten har pågått i Jemen, hvor Norge bidrar med humanitær hjelp, har det vært en oppsiktsvekkende økning i norsk eksport. Mellom 2015 og 2018 ble det eksportert våpen, militærutstyr og flerbruksvarer til den saudi-ledede koalisjonen for over 800 millioner norske kroner. På det meste utgjorde salg til de krigende partene i Jemen over åtte prosent av den norske eksporten.

Krigen i Jemen betegnes i dag som verdens verste humanitære krise. Skoler og sykehus bombes. Alle partene i krigen har blitt anklaget for å bryte krigens regler. Alle partene har blitt svartelistet av FN for å ha begått grove forbrytelser mot barn som lever i væpnet konflikt. De aller fleste dør ikke av flyangrep, og grove brudd på menneskerettighetene skjer ikke bare med bomber sluppet fra et fly. Senest i september i 2019 kom FNs uavhengige ekspertgruppe for Jemen med en ny rapport som gir et grundig bilde av menneskerettighetssituasjonen og atferden til krigens parter. Den dokumenterer grove og systematiske brudd på menneskerettighetene og humanitærretten, og presiserer at mange av bruddene kan utgjøre krigsforbrytelser.

Regjeringen har stanset deler av eksporten til Saudi-Arabia og De forente arabiske emiratene, men det er for lite, og for sent. Og til tross for

regjeringens uttalte lave terskel for å avslå eksport av B-materiell til disse landene, har det vært en betydelig økning fra 2017 til 2018. Resterende eksport er foreløpig ikke stanset, på tross av at Emiratenes direkte rolle i krigføringen og ansvar for brudd på menneskerettighetene og krigens regler dokumenteres av FNs ekspertgruppe for Jemen.

Regjeringen er på kollisjonskurs med folket, og har vært det lenge. 6 av 10 nordmenn sa nei til norsk våpeneksport til landene som kriger i Jemen, ifølge en undersøkelse gjort av Norstat på vegne av Redd Barna og Changemaker i 2018. Kun 12 prosent svarte at de ønsket at salget skulle fortsette. I en annen undersøkelse foretatt av TNS Gallup i 2016 svarte hele 92 prosent nei på spørsmålet «Bør Norge selge militært utstyr og våpensystemer til land som begår krigsforbrytelser?».

Likevel velger regjeringen, med Stortingets velsignelse, år etter år å videreføre en uansvarlig praksis. Redd Barna og Changemaker er skuffet over de folkevalgte og regjeringen. De har hatt mulighet til å stanse eksport til land som bomber skoler og dreper barn, men velger å lukke øynene og fraskrive seg ansvaret. Stansen av eksport til Saudi-Arabia kom altfor sent, og flere år etter informasjon om grove brudd på krigens regler ble gjort kjent fra FN. Under Stortingets behandling av den siste storting-smeldingen av eksport av forsvarsmateriell fra i Norge i 2018, stemte

Stortinget igjen ned et forslag om å stanse resterende salg til landene som kriger i Jemen.

Det internasjonale samfunnet, inkludert Norge, må fortsette å legge press for å få på plass en fullstendig våpenhvile, beskytte sivile og fremforhandle en politisk løsning på konflikten i Jemen. I tillegg må land slutte å kaste bensin på bålet gjennom fortsatt eksport av våpen og annet militært utstyr til de krigende parter.

Vi mener at de siste årenes debatt om norsk eksportregelverk og praksis, herunder også debatten knyttet til eksport til landene som deltar i krigen i Jemen, synliggjør utfordringer og svakheter ved dagens eksportregelverk og praksis. Ideelt sett skal Norge ha et regelverk for eksportkontroll som tåler å bli satt på prøve. Det har vi ikke i dag.

Den svært uforutsigbare og lite åpne utviklingen i norsk eksport til landene som kriger i Jemen er et alvorlig eksempel på behovet for endringer. Dersom man skal sikre at norsk våpeneksport ikke bidrar til brudd på internasjonal humanitærrett, og at regelverket er robust i møte med framtidige konfliktsituasjoner i land Norge eksporterer til, er det behov for å en helhetlig gjennomgang av norsk eksportregelverk. Hva gjør vi neste gang norsk eksportkontroll møter krigens realiteter?

Mangel på åpenhet og politisk vilje bør ikke lenger stenge døren for at

«Den svært uforutsigbare og lite åpne utviklingen i norsk eksport til landene som kriger i Jemen er et alvorlig eksempel på behovet for endringer.»

[5]



Ismail ble alvorlig skadet i et luftangrep som rammet skolebussen hans 9. august i sa'adah Governate i Jemen. (Foto: Mohammed Awadh / Save the Children)

Norge skal ha et strengt og forutsigbart regelverk. Vi må ta lærdom fra praksisen knyttet til våpeneksporten til landene som kriger i Jemen, og sikre at norsk eksportkontroll er godt rustet til å imøtekomme fremtidige konfliktsituasjoner.

Denne rapporten er et bidrag til norske beslutningstagere. Vi håper den vil bidra til en styrking av det norske regelverket og praksis. Vi håper også dette bidrar til at regjeringen og de folkevalgte åpner øynene og nå gjør det riktige som er rett: ved å stanse all resterende eksport av norsk militært materiell og flerbruksvarer til landene som kriger i Jemen. Det er enda ikke for sent å snu.

SAMMENDRAG

[6]

Denne rapporten ser nærmere på svakheter i det norske regelverket og praksis for eksportkontroll, med utgangspunkt i norsk eksport av våpen, militærutstyr og flerbruksvarer til land som kriger i Jemen. Rapporten kommer i tillegg med ny analyse som underbygger at det er en klar og tydelig risiko for at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen.

I år går krigen i Jemen inn i sitt sjette år. Allerede i 2015 var det tilgjengelige rapporter om menneskerettighetsbrudd som viste til at aktørene ikke fulgte regler for krig. Krigen i Jemen er et eksempel på en krig hvor alle parter har gjort seg skyldig i brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene.

Flertallet på Stortinget har vært kritiske til håndteringen av eksporten til Saudi-Arabia og Emiratene. Likevel har det aldri vært flertall for å stanse all eksport til landene som kriger i Jemen. Flere forslag har blitt fremmet og nedstemt i løpet av årene siden krigen startet. Deler av eksporten til Saudi-Arabia og Emiratene har riktignok blitt stanset – men hvorfor tok dette så lang tid?

Med regelverket og praksisen vi har i dag, er det grunn til å spørre om dette ikke vil gjenta seg neste gang Norge står overfor denne type utfordringer. Vil norske beslutningstagere fortsette å eksportere med bind for øynene? Allerede i 2016 kom FNs ekspertpanel for Jemen frem bekymringer for at våpen ble ulovlig avledet til væpnede

grupper i Jemen. Siden den gang har det kommet en rekke avsløringer om utstyr som har havnet på avveie og blitt brukt på bakken i Jemen, også om utstyr med norske komponenter. I møte med dette har Utenriksdepartementet utallige ganger vist til at det ikke finnes håndfaste bevis for at varer produsert i Norge er funnet i Jemen, og at de ikke sitter på informasjon som tilsier at norsk materiell har blitt brukt i Jemen. Bevisbyrden for å demonstrere årsaks-sammenheng mellom eksport og brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene har med dette blitt flyttet over på media og sivilsamfunn, i stedet for at norske myndigheter holdes til ansvar. Samtidig er det ikke bevisene det skal stå på, men risikoen og sannsynligheten.

Rapporten er to-delt. I **del 1** analyseres norsk eksportregelverk og praksis, og en rekke svakheter avdekkes.

- **Kategoriseringen av varer** med inndelingen av A- og B materiell gir lite mening. Bruken av B-materiell kan også være dødelig i bruk med A-materiell. Det finnes en gråsone som gir fleksibilitet.
- **Mangel på åpenhet:** Norsk eksportkontroll er ikke lengre blant verdens mest åpne og transparente. Flere land har forbigått Norge når det gjelder grad av åpenhet og innsyn, og Norge er ikke en gang blant de 10 beste på åpenhet om eksporten.

- **Åpenhet til feil tid:** I dag får de folkevalgte, og folket for øvrig, informasjon om norsk våpeneksport en gang i året. Diskusjonen om våpeneksport blir ofte som «snøen som falt i fjor». Ofte er det slik at diskusjonen om eksport kommer både ett og to år etter at eksporten har funnet sted. Dette gjør at Stortingets og offentlighetens mulighet til å utgjøre en kritisk korreks, blir både for langt borte i sted og tid.
- **Forutsigbarhet – for hvem?** I motsetning til hva UD og industrien vektlegger vil det være mer forutsigbart og stabilt med en strengere eksportkontroll.
- **Utilstrekkelige risiko-vurderinger:** Basert på den begrensede tilgjengelige informasjonen om hvordan risiko-vurderinger gjennomføres i UD og funnene fra rapporten, anser vi risikovurderingene for å være mangelfulle og prosessene utilstrekkelige – også sett i lys av norsk eksport til land som kriger i Jemen. En risikovurdering skal basere seg på fremsyn og ikke etterpåkløkskap.
- **Manglende «Føre-var» linje:** UD har ikke praktisert en konsekvent føre-var linje i håndteringen av eksporten til land som kriger i Jemen. Den norske praksisen har heller bestått av en reaktiv tilnærming på tross av tilgjengelig informasjon om brudd på internasjonal humanitærrett og mennesker-

«Bevisbyrden for å demonstrere årsaks-sammenheng mellom eksport og brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene har med dette blitt flyttet over på media og sivilsamfunn, i stedet for at norske myndigheter holdes til ansvar. »

[7]

ettigheter i Jemen, og på tross av klare indikasjoner på at koalisjonen gir militært utstyr videre til væpnede grupper inne i Jemen. Å etterleve «føre-var» i 2015 og 2016 burde da ha ledet til stans i salg av til Saudi-Arabia (B materiell og flerbruksvarer) og Emiratene (A og B-materiell, og flerbruksvarer), samt til andre land i koalisjonen hvor det foreløpig ikke er innført noen restriksjoner.

- **Reeksportklausuler og sluttbrukererklæringer:** Norge krever ikke sluttbrukererklæringer og har ikke krav om reeksportklausuler fra land i landgruppe 1 (NATO-land og Norges allierte). Noen av landene som importerer mest fra Norge er de samme som eksporterer mest til Saudi-Arabia og Emiratene. Det har blitt avdekket at flere av disse våpeneksportør-landene har vært involvert i å levere våpen til aktører som står bak alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene.
- **Etterkontroll:** Norge har ikke et system for etterkontroll på plass i dag for å undersøke og kontrollere eksporterte varer. Kontroller (i den grad de utføres) gjennomføres på en ad-hoc basis. I motsetning til en rekke andre land har Norge heller ikke innført noen responsmekanismer for å sikre seg mot brudd på sluttbrukererklæringer.

I **del 2** prøver vi å finne svar på om det er overveiende sannsynlig for at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen. Vi har valgt å se spesifikt på ammunisjon fordi dette har blitt bekreftet eksportert til Emiratene. har sett nærmere innpå av hvem og hvorvidt det brukes i konflikten. Basert på offentlig tilgjengelig informasjon sitter vi igjen med følgende antakelser:

Hva vet vi om norsk ammunisjon til Emiratene:

- at det er de statlige myndighetene i Emiratene som er sluttbruker for eksport av norsk A-materiell i perioden 2015-2017.
- at eksporten til Emiratene er skarp ammunisjon og ikke komponenter.
- at det av 143 selskaper som har oppgitt eksport av forsvarsmateriell og flebruksvarer i 2015-2017, så er det kun tre som sannsynligvis produserer ammunisjon i Norge. Av disse finner vi kun ett selskap som produserer skarp ammunisjon – Nammo Raufoss.
- at det er høy risiko for at militære våpen og militært utstyr kan bli videreført til grupper i Jemen, i strid med sluttbrukererklæringer.
- at det er funnet våpen i bruk i Jemen, og tilhørende koalisjonslandenes egne styrker, som kan være compatible med eksportert norsk ammunisjon, blant annet anti-materiell rifler som bruker 12.7 mm ammunisjon.

Rapporten avdekker ingen bevis for at norsk ammunisjon har blitt brukt i Jemen. Men det er overveiende sannsynlig at ammunisjonen kan brukes i Jemen. Dersom norsk ammunisjon har blitt brukt i Jemen, så vil bevisene kun komme frem gjennom økt åpenhet og gransking på bakken. Det har ikke vært mulig å konkludere med hvilket selskap eller hvilken type ammunisjon som er solgt til Emiratene. Undersøkelsene våre strekker seg ikke lengre enn til den informasjonen som er offentliggjort.

Gjennomgangen i rapporten viser en klar og uakseptabel risiko for at ammunisjon solgt til Emiratene kan brukes i Jemen, eller kan gis videre til grupper i Jemen.

Konklusjonen er at den norske eksporten til landene som kriger i Jemen er uansvarlig og må stanses. Organisasjonene bak rapporten har i en årrekke bedt norske myndigheter om å iverksette en uavhengig gransking av eksporten som allerede har funnet sted til koalisjonen. Vår gjennomgang i denne rapporten forsterker behovet for en slik gransking.

Anbefalinger til norske myndigheter/regjeringer finnes på side 52.

«Krigen i Jemen omtegnes som verdens verste humanitære krise og den tiende verste konflikten for barn globalt.»

[8]



En leir for internt fordrevne personer i Lahj, Jemen (2018). (Foto: Jonathan Hyams / Save the Children)

INTRODUKSJON

[9]

På Victoria terrasse tas det jevnlig beslutninger om hvilke land som får kjøpe norske våpen, ammunisjon og annet militært utstyr. Disse beslutningene har konsekvenser langt utenfor UD's kontorer i Oslo sentrum. De kan inntreffe flere tusenvis av kilometer unna. Kanskje på bakken i konflikten i Jemen. Der går lokalbefolkningen dagen i møte i det sjette året på rad med krig.

Langt unna konfliktsone i Jemen sitter UD's byråkrater på Victoria terrasse og fatter avgjørelser som kan ha betydning for liv eller død. Hvilke land skal norske våpen, militært utstyr og flerbruksvarer gå til? Byråkratene har et omfattende regelverk å forholde seg til når de fatter sine beslutninger. Regelverket blir ofte omtalt som ett av de strengeste i verden. Det inkluderer en rekke forpliktelser på internasjonalt, regionalt og nasjonalt nivå som må avveies før land får godkjenning eller avslag. Hvilke vurderinger har norske myndigheter gjort når de har tillatt salg til land som Saudi-Arabia og Emiratene?

Disse har vært sterkt preget av forholdene knyttet til den norske eksporten til landene som deltar i krigen i Jemen. Vi mener at dette har brakt til lys mangler og svakheter ved det norske regelverket og praksisen for eksportkontroll. Blant annet mangel på åpenhet og transparens og fraværet av systemer for granskning og etterkontroll av det som har blitt eksportert.

Et annet sentralt moment har vært debattene knyttet til hvorvidt norsk ammunisjon og militært utstyr kan brukes i Jemen, og i verste fall til å begå eller bidra til brudd på humanitærretten og menneskerettighetene. Foreløpig er det ikke funnet noen konkrete bevis, men eksportkontrollen handler i første omgang ikke om bevis. Hvordan vurderes og avgjøres risikoen for bruk, og hva er en «uakseptabel» risiko? Kan man stole på eksportvurderingene, beslutningene og kontrollregimet, eller er det fare for at norsk utstyr kan brukes i konflikten i Jemen, potensielt i handlinger som bryter reglene i krig? Er det beslutningene som er utilstrekkelige, eller regelverket som er for svakt?

Denne rapporten er et forsøk på å fremlegge historien om den norske eksporten til landene som har deltatt i koalisjonen som kriger i Jemen, med den informasjonen vi har tilgjengelig. Sentralt for rapporten er å avdekke hvilke svakheter som finnes i dagens regelverk og/eller praksis. Vi har forsøkt å komme nærmere et svar på hvorvidt norsk ammunisjon kan brukes i Jemen.

Rapporten starter med å beskrive krigen i Jemen og norsk våpeneksport til koalisjonen, etterfulgt av en oppsummering av debatten i Norge. Således kommer en oppsummering av debatten i Norge. Deretter presenteres og gjennomgås regelverket for norsk eksport, samt hvem som bestemmer hva innenfor eksportkontrollen. Så legges det fram en case-studie som vurderer

om det er overveiende sannsynlig at ammunisjon eksportert fra Norge kan brukes i krigen i Jemen. Til slutt kommer konklusjonen og rapportens anbefalinger.

FNs rapporterer at alle parter til konflikten står ansvarlig for brudd på internasjonal humanitærrett og internasjonale menneskerettigheter. I denne rapporten setter vi særlig fokus på koalisjonen ledet av Saudi-Arabia og Emiratene, da det er disse aktørene Norge (i likhet med mange andre land) har eksportert norske våpen, ammunisjon, militært utstyr og flerbruksvarer til. En våpenembargo mot Jemen fra FNs sikkerhetsråd som spesifikt forbyr salg til Ansar Allah bevegelsen har eksistert siden 2015 og blitt fornyet årlig siden.¹

DEL 1 «VERDENS BESTE REGELVERK» MØTER KRIGEN I JEMEN

[10]

[11]



Sarah fra Haradh distriktet i Hajja i nordlige Jemen fyller en bøtte med vann. Sammen med familien sin og flere hundre andre ble hun tvunget til å flykte da konflikten eskalerte på grunn av luftangrep. (Foto: xxxxxxxxx)

1. KRIGEN I JEMEN

[12]

I 2020 går krigen i Jemen inn i sitt sjette år. Konflikten startet i 2014 med to hovedaktører: De bevæpnede styrkene av Jemens regjering og Ansar Allah. Krigen gikk inn i en ny fase i mars 2015, da en koalisjon av ni land (heretter omtalt som koalisjonen), ledet av Saudi-Arabia og De forente arabiske emiratene (Emiratene), intervenerte etter anmodning fra myndighetene i Jemen. Dette bidro til en vesentlig opptrapping av konflikten.

Fem år med væpnet konflikt har fått enorme konsekvenser for Jemens sivilbefolkning. Allerede før krigen var landet regionens fattigste, og millioner var avhengige av humanitær bistand. Krigen i Jemen omtales nå

som verdens største humanitære krise. FNs kontor for humanitære spørsmål (UN OCHA) anslår at 80 prosent av befolkningen, 24 millioner mennesker, har behov for humanitær hjelp og beskyttelse.² Over halvparten av disse er barn.³ Økonomien kollapser. Inflasjonen var i 2018 på 40 prosent. Prisen på vanlige matvarer har økt med 150 prosent siden krigen startet. Samtidig brer fattigdom seg. FN anslår at dersom konflikten fortsetter frem mot 2030 så vil Jemen være verdens fattigste land, og nesten 80 prosent av befolkningen vil ha mindre enn 1,9 dollar å leve for om dagen.⁴

Over halvparten av befolkningen består av barn, og for dem er

situasjonen prekær. For tredje år på rad var Jemen i 2018 på listen over de ti verste landene for barn i konflikt.⁵ I tillegg til direkte angrep har krigende parter blokkert import av livsviktige varer, inkludert mat, medisiner og drivstoff. Siden mars 2015 er 3,7 millioner drevet på flukt i eget land.⁶ Angrep på skoler og sykehus har blitt vanlig. Skolegårder er ikke lenger trygge da de har blitt en del av krigssonen. Konflikten har ført til at to millioner barn står uten tilgang til utdanning.⁷ Mange sykehus har blitt rammet. Kun halvparten av helsestasjonene og sykehusene i landet er fullt operative⁸ på grunn av ødeleggelser, mangel på helsepersonell og dårlig tilgang til medisiner. Fra mars 2015 til

KONFLIKTEN I JEMEN OG NORSK VÅPENEKSPORT

Illustrasjon: Kristoffer Nilsen

2014

2015

Norges totale våpeneksport til den koalisjonen var på **142,5 millioner kroner** i 2015.



SEPTEMBER: Ansar Allah-bevegelsen tar kontroll over store deler av San'aa, Jemens hovedstad. Regjeringen flykter til havnebyen Aden og gjør denne til sitt hovedsete.

26. MARS: Etter forespørsel fra Jemens president intervenserer en militærkoalisjon (ni land, ledet av Saudi-Arabia og Emiratene) i krigen mot Ansar Allah-bevegelsen. Første flyangrep gjennomføres av koalisjonen.



APRIL 2015: FNs sikkerhetsråd vedtar en våpenembargo rettet mot Ansar Allah-bevegelsen.



DESEMBER: Redd Barnas rapport *Nowhere safe for Yemen's children* viser hvordan bruken av eksplosive våpen skader barna i Jemen.

2016

Norges totale våpeneksport til koalisjonen var på **319,1 millioner kroner** i 2016.



2017



JANUAR: FNs ekspertpanel for Jemen rapporterer 119 dokumenterte brudd på internasjonal humanitærrett utført av koalisjonen i 2015, inkludert angrep mot åtte skoler og 22 sykehus.



MARS: Redd Barnas rapport *Yemen's Children Suffering in Silence* beskriver hvordan antall barn utenfor skolen er nesten doblet fra 2015 til 2016.



8. OKTOBER: Et luftangrep fra koalisjonen mot et begravningsfølge i Jemens hovedstad dreper over 140 mennesker og skader over fem hundre.

«Krigen i Jemen omtales nå som verdens største humanitære krise»

[13]

mars 2017 ble det bekreftet 160 angrep mot helseinstitusjoner og personell i Jemen.⁹ Landet er rangert som ett av verdens verste når det gjelder likestilling¹⁰ og på grunn av konflikten har risikoen for at barn utsettes for seksuell og kjønnsbasert vold økt. Fattigdom gjør at stadig flere barn utsettes for barnearbeid, barneekteskap og blir rekruttert til væpnede grupper.¹¹ Det finnes mange eksempler på at de stridende partene bevisst og aktivt har hindret

at humanitær hjelp kommer fram til de som trenger det.¹² Arbeidet med å kvantifisere og verifisere hendelser og angrep har blitt stadig vanskeligere på grunn av mangel på tilgang og av sikkerhets-hensyn. Dette gjør det også svært vanskelig å anslå eksakte tall for sivile dødsfall i Jemen. Ifølge en uavhengig gjennomgang utført av The Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), har over 100,000 mennesker mistet livet som følge av

direkte angrep og kamper i konflikten.¹³ Dette inkluderer ikke de som på grunn av krigen har mistet livet som følge av sult og sykdom.

Siden konflikten startet har alle parter begått krigshandlinger som kan utgjøre alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett, og i verste fall; krigsforbrytelser.



9. MARS: Utenrikskomiteen på Stortinget behandler norsk eksport for 2014. Flertallet (unntatt H og Frp) er bekymret for rapporter om alvorlige brudd på krigens folkerett og risiko for bruk av norsk materiell i Jemen.



14. APRIL: Ny Tid avslører at Norge eksporterte ammunisjon til Emiratene for 20 millioner kroner i januar 2016.



14. APRIL: Regjeringen offentliggjør at de har stanset norsk eksport av ammunisjon til Emiratene (siden januar 2016) av fare for brudd på humanitærretten i Jemen.



OKTOBER: SV fremmer forslag om å midlertidig stanse eksport av våpen, ammunisjon og annet militært materiell til landene som intervenserer i konflikten i Jemen. Forslaget støttes av V, SV, og MDG.



NOVEMBER: Utenrikskomiteen behandler norsk eksport for 2015. V, SP, SV, og KrF ber i en merknad om midlertidig stans i eksporten til landene i koalisjonen.

INTERNASJONAL HUMANITÆRRETT OG MENNESKERETTIGHETSERKLÆRINGEN

Internasjonal humanitærrett¹⁴ er rettsregler som gjelder for opptreden under krig og væpnet konflikt. Internasjonal humanitærrett kalles tidvis også krigens folkerett eller 'jus in bello', og er et rettsystem adskilt fra reglene om når militær makt kan benyttes.

Internasjonal humanitærrett kan struktureres på ulike måter. En vanlig inndeling er mellom såkalt «Genèverett» (etter Genèvekonvensjonene fra 1949), som først og fremst gir regler om beskyttelse av individer, og såkalt «Haagrett» (etter Haagkonvensjonene fra 1899 og 1907), som først og fremst angår midler og metoder for krigføring.

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948 er en viktig felles ramme rundt det internasjonale menneskerettsvernet og det viktigste grunn-dokumentet i det internasjonale arbeidet for menneske-

rettigheter. Menneskerettighetserklæringen inneholder i alt 30 artikler. Både sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er inkludert. Blant sivile og politiske rettigheter er for eksempel retten til liv, forbud mot tortur, forbud mot diskriminering, retten til privatliv, retten til ytringsfrihet og retten til religionsfrihet. Blant økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er for eksempel retten til sosial trygghet, retten til arbeid, retten til en tilstrekkelig levestandard og retten til undervisning.

Menneskerettighetserklæringen uttrykker et felles mål for alle folk og nasjoner. Erklæringen er formulert på en måte som ikke gjør den rettslig bindende for statene. De aller fleste bestemmelsene i verdenserklæringen har blitt tatt inn i andre menneskerettskonvensjoner som er rettslig bindende.¹⁵

I fraværet av sterke nasjonale strukturer som uavhengig kan overvåke, undersøke og rapportere om brudd på internasjonale menneskerettigheter og humanitærretten i Jemen, har det internasjonale samfunnet gjort en innsats for å opprette mekanismer som kan bidra til ansvarliggjøring. Disse er langt fra tilstrekkelige, men utgjør viktige skritt på veien for å sikre at brudd på krigens regler dokumenteres og at partene i konflikten kan stilles til ansvar. Det finnes i dag i hovedsak fire ulike aktører som har som mandat å overvåke brudd på menneskerettigheter og humanitærretten i Jemen. Samlet gir rapportene et bilde av en væpnet konflikt hvor sivile ikke gis den beskyttelsen de har rett på, men snarere er blitt mål. Under følger en gjennomgang av disse, inkludert deres hovedfunn.

1. FNs GENERALSEKRETÆRS ÅRLIGE RAPPORT OM SITUASJONEN FOR BARN OG VÆPNET KONFLIKT

FNs generalsekretær har siden år 2000 avgitt en årlig rapport til Sikkerhetsrådet om barn i væpnet konflikt (Children in Armed Conflict) siden den første resolusjonen ble vedtatt i 1999.¹⁶ Rapporten fokuserer på seks grove forbrytelser mot barn i krig: Drap og lemlesting, rekruttering og misbruk, seksuell vold, bortføring, angrep mot skoler og sykehus og tilfeller der humanitær hjelp bevisst hindres eller blokkeres.

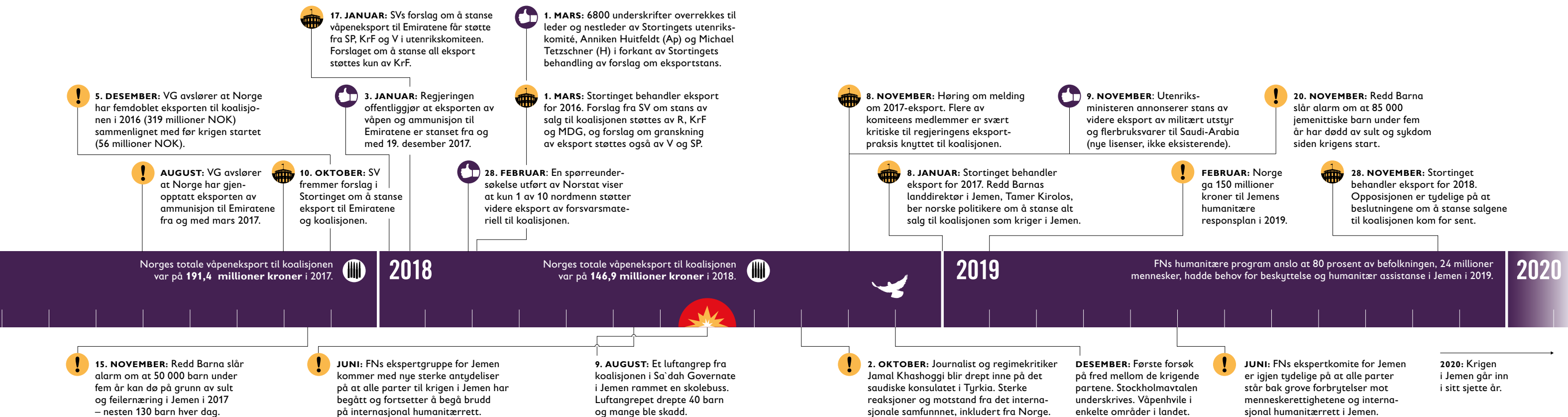
FNs spesialrepresentant for barn og væpnet konflikt har som oppdrag å styrke beskyttelsen av barn. Som et ledd i arbeidet for å beskytte barna og å sikre at parter som begår forbrytelser stilles til ansvar, overvåker og rapporterer spesialrepresentanten systematisk i tilfeller der væpnede grupper og styrker begår grove forbrytelser mot barn. I 2018 verifiserte FN mer enn 25,000 grove forbrytelser mot barn i over 20 konflikter i verden.¹⁷

I 2018 dokumenterte og verifiserte FNs spesialrapportør for barn i væpnede konflikter følgende grove forbrytelser begått av væpnede grupper og styrker i Jemen:¹⁸

- 370 tilfeller der barn er blitt **rekruttert til og brukt av væpnede styrker eller grupper**. For første gang ble det også verifisert rekruttering av jenter.
- **Frihetsberøvelse** av 96 gutter
- **Drap og lemlestelse** av 1689 barn, hvorav 576 ble drept og 1113 ble lemlestet
- **Angrep mot skoler og sykehus**: 28 skoler og 16 sykehus ble delvis eller helt ødelagt
- 275 tilfeller der **nødhjelp er blitt bevisst hindret**. Dette inkluderer at hjelpearbeidere ikke får tilgang til områder der mennesker har behov for hjelp, vold mot humanitært personell, ødeleggelser av nødhjelps-forsyninger og fasiliteter, og at de stridende partene har blandet seg inn i hvem som skal få hjelp, samt når og hvor den skal gis.

[14]

[15]



«Flyangrep mot sivile mål, som har fått størst oppmerksomhet i norsk offentlighet, er kun ett av mange eksempler på manglende etterlevelse av krigens regler»

[16]

2. FNS EKSPERTGRUPPE FOR JEMEN (GROUP OF EMINENT INTERNATIONAL AND REGIONAL EXPERTS ON YEMEN)

Ekspertgruppen for Jemen (GEE)¹⁹ ble opprettet gjennom en resolusjon i FNs menneskerettighetsråd i 2017, og har hvert år fått fornyet sitt mandat. Gruppens mandat er å overvåke og rapportere på menneskerettighetssituasjonen i Jemen. Dette inkluderer alle påståtte brudd på internasjonale menneskerettigheter og andre områder av internasjonal rett begått av partene til konflikten siden september 2014. Gruppens siste rapport kom i september 2019.²⁰ Som en del av mandatet avgir gruppen en årlig rapport til FNs høykommissær for menneskerettigheter. Denne rapporten gir et grundig bilde av menneskerettighetssituasjonen i Jemen og atferden til krigens parter. Gruppens rapporter i 2018 og 2019 inneholder dokumentasjon på grove og systematiske brudd på menneskerettighetene og humanitærretten, som har rammet både, sivile og stridende. Ekspertgruppen presiserer at mange av bruddene kan utgjøre krigsforbrytelser. Flyangrep mot sivile mål, som har fått størst oppmerksomhet i norsk offentlighet, er kun ett av mange eksempler på manglende etterlevelse av krigens regler.

3. FNS SIKKERHETSRAÅDS EKSPERT-PANEL (PANEL OF EXPERTS ON YEMEN)

FNs sikkerhetsråds ekspertpanel²¹ består av fem personer som arbeider med å støtte opp om arbeidet til FNs sikkerhetsråds sanksjonskomite, som ble etablert som følge av FN resolusjon 2150 (2014) og resolusjon 2216 (2015). Resolusjonen nevner enkeltaktører som truer stabiliteten i Jemen. Ekspertpanelets mandat er blant annet å påse at vedtatte sanksjoner mot disse iverksettes, for eksempel at reiseforbud mot dem praktiseres og at og at våpenembargoen pålagt av FN mot enkelte individer og enkeltaktører som begår eller støtter handlinger som truer fred, sikkerhet og stabilitet i Jemen opprettholdes. Ekspertpanelet har siden det ble opprettet avgitt årlige rapporter til FNs sikkerhetsråd. Den siste rapporten som kom i september 2019 inneholder detaljer om mulige krigsforbrytelser begått av ulike parter og individer i konflikten de siste fem årene. Disse inkluderer luftangrep, bombeangrep, bruk av landminer, drap, tortur, seksuell og kjønnsbasert vold og hindring av humanitær hjelp.²²

4. DEN NASJONALE UNDERSØKELSESKOMMISJONEN (NATIONAL COMMISSION ON INQUIRY)

Den nasjonale undersøkelseskommisjonen er et nasjonalt organ i Jemen. Arbeidet til kommisjonen består av å undersøke og verifisere menneskerettighetsbrudd i landet som har blitt begått av de stridende partene i konflikten. Kommisjonens arbeid har siden oppstarten møtt flere betydelige utfordringer, inkludert sikkerhetsmessige og politiske hindringer som har påvirket kommisjonens evne til å gjennomføre undersøkelser i tråd med mandatet.²³ De får ikke tilgang til alle deler av landet og lokale myndigheter er ikke alltid samarbeidsvillige, noe som gjør arbeidet vanskelig. Fra august 2016 til mars 2019 har kommisjonen lagt frem seks rapporter tilgjengelige på arabisk.²⁴ Disse har dokumentert mer enn 17,000 menneskerettighetsbrudd og overgrep begått av ulike parter i konflikten. Kommisjonen har sendt inn dokumentasjon til påtalemyndigheter og rettsvesenet i Jemen. Dette har til dags dato ikke ført til rettssaker eller straffeforfølgelse. Kommisjonen er avhengige av at de får tilgang til alle deler av landet for å kunne gjennomføre sitt mandat på en tilstrekkelig måte.

2. VÅPENEKSPORT OG KRIGEN I JEMEN

[17]

Krigen i Jemen hadde ikke vært mulig uten at de krigende partene hadde tilgang til våpen og militært utstyr. Saudi-Arabia og Emiratene er henholdsvis verdens største og verdens syvende største importører av våpen og militærutstyr.²⁵ Begge land er avhengige av import da de foreløpig ikke har store nasjonale forsvarsindustrier.²⁶

Målt i andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) ligger Saudi-Arabia på topp når det gjelder militære utgifter. I 2018 brukte Saudi-Arabia 67,7 milliarder USD, eller 8,8 prosent av BNP til dette formålet.²⁷ Saudiske myndigheters innkjøp av våpen har økt betraktelig etter at landet gikk inn i konflikten i Jemen. Ifølge SIPRI har om lag 17 prosent av våpeninnkjøp fra landet siden 1952 skjedd mellom 2015 og 2017.²⁸ Siste tilgjengelige tall for Emiratene er fra 2014 og viser at landet brukte 5,6 prosent av BNP (22,8 milliarder USD), til innkjøp av militært materiell.²⁹ Det gjør Emiratene til den nest største forbrukeren av militært utstyr i Midtøsten og nummer 14 på verdensbasis.

Emiratene har investert kraftig i militært utstyr siden starten av 2000-tallet. Det sammenfaller med landets deltagelse i krigene i Jemen og i Libya. Mellom 2006 og 2014 økte Emiratenes utgifter til innkjøp av militært materiell med 136 prosent. Ifølge SIPRI, er det sannsynlig at Emiratene i 2018 enten har et høyere nivå eller har opprettholdt tilsvarende nivå som i 2014, basert på deltagelsen

i store militære operasjoner i Jemen og fortsatt militær deltagelse i Libya.

Saudiske myndigheter har satt seg fore å bygge opp en egen nasjonal våpenindustri, foreløpig med begrensede resultater å vise til. I 2017 ble Saudi Arabian Military Industries (SAMI) opprettet. Deres målsetting er å oppnå en lederrolle innenfor den globale våpenindustrien innen 2030.³⁰ I forlengelsen av dette er det et mål for myndighetene å øke graden av selvforsyning av militært utstyr, slik at halvparten produseres av nasjonal industri innen 2030. Det vil innebære en drastisk økning fra kun 2 prosent i 2017. SAMI har siden opprettelsen signert avtaler med en rekke selskaper over hele verden og har flere forestående i sikte.³¹

I perioden 2014 til 2018 kom 68 prosent av Saudi-Arabias import fra USA, og 16 prosent fra Storbritannia. I tillegg har flere europeiske land eksportert til koalisjonen: Det anslås at europeiske nasjoner i 2015 og 2016 har godkjent eksportlisenser for våpen, militært utstyr og flerbruksvarer til en samlet verdi på omlag 86,7 milliarder USD til Gulf-statene, inkludert til Saudi-Arabia og Emiratene. Dette er mer enn 55 ganger det Europa donerte til FNs humanitære kriseplan for Jemen.³² Kina og Russland har de siste årene hatt en økning i våpeneksport til Saudi-Arabia og Emiratene.

I lys av de siste års utvikling av konflikten i Jemen har flere land strammet inn og innført suspensjoner og restriktiv

«Dette er mer enn 55 ganger det Europa donerte til FNs humanitære kriseplan for Jemen.»

politikk vedrørende salg til koalisjonen, særlig til Saudi-Arabia. Nederland, Belgia, Sverige, Tyskland, Finland, Danmark, Sveits og Norge har i varierende grad stanset eksporten, enten gjennom å stanse eksisterende eller nye lisenser. På tross av økt oppmerksomhet og press fra offentligheten har andre eksporterende land som Spania³⁴, Italia³⁵, Canada, Australia, USA, Frankrike eller Storbritannia foreløpig ikke stanset salg til koalisjonen.

FNs ekspertgruppe for Jemen påpekte i sin rapport fra 2019 at tredjepartsland som påvirker eller bidrar med å støtte partene til konflikten, for eksempel, Frankrike, Iran, Storbritannia og USA, må respektere internasjonal humanitærrett. Ekspertgruppen vektlegger at salg av våpen fra Frankrike, Storbritannia og USA er tvilsomme og i flere land har nasjonale rettsprosesser blitt igangsatt. Videre er ekspertgruppen klar på at å fortsette å forsyne partene med våpen bidrar til fortsettelse av konflikten og sivilbefolkningens lidelse i Jemen.³⁶

Innkjøp av våpen og militært utstyr har steget betraktelig i landene som er med i koalisjonen, samtidig som kri-

«Det fortsetter å være et stort paradoks, og til syvende og sist, kontraproduktivt, at land som ber om fred og stabilitet i Jemen, er de samme som bidrar til, og dermed tjener økonomisk på at krigen fortsetter»

[18]

OVERSIKT OVER NORSK EKSPORT AV A- OG B-MATERIELL OG FLERBRUKSVARER TIL LANDENE I DEN SAUDI- OG EMIRATISK LEDEDE KOALISJONEN I PERIODEN 2015-2018								
ALLE VERDIER I 1000 NOK	2015				2016			
LAND	A	B	FLERBRUK	TOTAL	A	B	FLERBRUK	TOTAL
Bahrain	0	0	0	0	0	0	0	0
Egypt	0	0	29 566	29 566	0	0	42 530	42 530
FAE (Emiratene)	23 475	2 795	0	26 270	100 552	734	0	101 286
Jordan	0	2 371	0	2 371	0	733	686	1 419
Kuwait	16 410	0	0	16 410	5 791	1 754	102 995	110 540
Marokko*	0	0	0	0	0	0	0	0
Qatar*	0	0	1 114	1 114	0	0	0	0
Saudi-Arabia	0	43	66 747	66 790	0	23	63 396	63 419
Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0
Sudan	0	0	0	0	0	0	0	0
Samlet per kategori / per år	39 885	5 209	97 427	142 521	106 343	3 244	209 607	319 194

gen i Jemen har utviklet seg. Det fortsetter å være et stort paradoks, og til syvende og sist, kontraproduktivt, at land som ber om fred og stabilitet i Jemen, er de samme som bidrar til, og dermed tjener økonomisk på at krigen fortsetter.

Ett av disse landene er Norge. Norske myndigheter har gjort mye for å hindre og avhjelpe den prekære krisen i Jemen, blant annet har Norge gitt store direktebidrag for å dekke de humanitære behovene, i tillegg kjernebidragene til FNs nødhjelpsfond

CERF. Utenriksminister Ine Eriksen Søreide har uttrykt sterk støtte til en politisk og fredelig løsning på konflikten. Gjennom ambassaden i Genève var Norge med på den første resolusjonen om å få opprettet FNs ekspertgruppe for Jemen, som har bidratt til uavhengig gransking av de mange påstandene om brudd på menneskerettigheter og humanitærretten i Jemen.^{37,38} På den andre siden er Norge ett av mange land som har solgt våpen og militært utstyr til de krigende parter. Både De forente arabiske emirater, Kuwait og Qatar

er godkjente som mottakere av norsk A-materiell, og Saudi-Arabia og Jordan er godkjente som mottakere av B-materiell.⁴⁰ I tillegg kan Egypt og Marokko⁴¹ få kjøpe flerbruksvarer.

I 2018 var Norge verdens 17. største eksportør av konvensjonelle våpen.⁴² Samme år var verdien av den norske eksporten av A-materiell, B-materiell og flerbruksvarer totalt 5.8 milliarder NOK.

I årene konflikten har pågått i Jemen har det vært noen oppsiktsvekkende

«I årene konflikten har pågått i Jemen har det vært en oppsiktsvekkende økning i norsk våpeneksport»

[19]

ALLE VERDIER I 1000 NOK	2017				2018			
LAND	A	B	FLERBRUK	TOTAL	A	B	FLERBRUK	TOTAL
Egypt	0	0	33	33	0	0	347	347
FAE (Emiratene)	62 785	3 668	9 533	75 986	0	42 639	2 091	44 730
Jordan	0	4 006	0	4 006	0	0	0	0
Kuwait	54	125	66 310	66 489	23 352	0	4 131	27 483
Marokko*	0	0	0	0	0	0	7 879	7 879
Qatar*	0	0	0	0	0	0	0	0
Saudi-Arabia	0	41 452	3 439	44 891	0	66 490	0	66 490
Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0
Sudan	0	0	0	0	0	0	0	0
Samlet per kategori / per år	62 839	49 251	79 315	191 405	23 352	109 129	14 448	146 929

TOTALT EKSPORTERT TIL KOALISJONEN 2015-2018: 800 049

*Qatar forlot koalisjonen 2017, og det rapporteres at Marokko forlot koalisjonen februar 2019

økninger i norsk eksport. Mellom 2015 og 2018 har verdien av Norges eksport av militært materiell og strategiske varer til koalisjonen overgått 800 millioner kroner.

Eksporten til koalisjonslandene har de fleste år utgjort mellom 2 og 4 prosent av den norske eksporten av forsvarsmateriell, og året før koalisjonen intervenerte Jemen sto eksporten til landene for 1,8% av total eksport. Unntaket er 2016, hvor eksporten til koalisjonen utgjorde over 8 prosent, primært grunnet et stort hopp i ek-

sport av A-materiell til Emiratene og flerbruksvarer til Kuwait. I 2018 kom det en markant økning i eksporten av visse typer militært materiell til flere av landene i koalisjonen. Norsk eksport av A-materiell til Kuwait økte fra 54 000 kroner i 2017 til 23 millioner i 2018. Og til tross for regjeringens uttalte linje om at terskelen for å eksportere B-materiell til Saudi-Arabia og Emiratene har vært hevet de siste årene, var det likevel den sterke økningen i nettopp denne eksporten som preget 2018. Eksporten av B-materiell til Saudi-Arabia

økte fra 41 millioner til 66,5 millioner (til sammenligning eksporterte Norge B-materiell for kun 23 000 kroner til Saudi-Arabia i 2016), mens eksport av B-materiell til Emiratene ble over ti-doblet fra 2017 til 2018: Fra 3,7 millioner til 42,6 millioner.

3. STANS OG START I NORSK VÅPENEKSPORT TIL LANDENE SOM KRIGER I JEMEN

[20]

Debatten om norsk eksport til landene som deltar i krigen i Jemen startet allerede i 2015, i forbindelse med stortingets behandling av stortingsmeldingen om eksport av forsvarsmateriell. Flertallet i utenrikskomiteen ba om at det «i neste melding til Stortinget redegjøres nærmere for hvilke konsekvenser krigen i Jemen har for norsk eksport til de involverte landene». Samtidig foreslo stortingsrepresentant Bård Vegar Solhjell fra SV at regjeringen måtte stanse all eksport av A- og B-materiell til statene som deltok i den saudiledede koalisjonen. Solhjells forslag ble nedstemt.⁴³

Likevel var det ikke før våren 2016 at debatten startet for alvor. I april avslørte avisen Ny Tid at det hadde blitt eksportert ammunisjon til De forente arabiske emirater tidligere samme år.⁴⁴

Den delvis statseide ammunisjonsprodusenten Nammo bekreftet overfor Ny Tid at selskapet hadde eksportert ammunisjon til Emiratene og at de i samme tidsperiode hadde opprettet et eget kontor i landet.

Kort tid etter avsløringene gikk UD ut og offentliggjorde at eksport av ammunisjon til Emiratene er midlertidig stanset:

«UD har siden januar 2016 valgt å inntil videre holde tilbake ytterligere utførsler av ammunisjon som kan anvendes med fare for brudd på humanitærretten i Jemen».⁴⁵

Videre bekymringer over eksporten til koalisjonen ble løftet av sivilsamfunnsaktører i oktober 2016,⁴⁶ hvor det blant annet ble reist kritikk av at regjeringens beslutning om å stanse salg av A-materiell til Emiratene kom nesten ti måneder etter at rapportene om bruddene på internasjonal humanitærrett og mulige krigsforbrytelser ble kjent.

Eksportstansen ble midlertidig. Et år etter at stansen var innført, åpnet regjeringen nok en gang opp for at Emiratene fikk kjøpe norsk ammunisjon. I august 2017 kom en ny avsløring fra VG som viste at Norge hadde gjenopptatt eksporten av ammunisjon til Emiratene med omtrent 40 millioner mellom mars og juli 2017.⁴⁷ Samtidig var det få endringer i konteksten som kan forklare den endrede politikken. Lite hadde forandret seg i Jemen siden UD i januar 2016 uttalte at de stanset salg grunnet frykt for at ammunisjon solgt fra Norge til Emiratene kunne bidra til brudd på humanitærretten. Sosialistisk Venstreparti krevde i Stortinget en garanti for at norsk ammunisjon ikke vil bli brukt i Jemen. I januar 2018 kunngjorde regjeringen⁴⁸ at de på nytt suspenderte eksport av våpen og ammunisjon til Emiratene.

Eksisterende eksportlisenser for A-materiell ble tilbakekalt og ingen nye lisenssøknader skulle godkjennes.⁴⁹ I sin begrunnelse for avgjørelsen oppga UD den økende risikoen knyttet til Emiratenes militære engasjement i Jemen og sa at stansen ble iverksatt i lys av den uklare situasjonen og som

et føre-var tiltak. UD ga videre informasjon om at terskelen for å tillate eksport av B-materiell til landene som kriger i Jemen skulle heves. Ifølge en intervjuet UD-ansatt, var «stans og start» i eksporten til Emiratene ikke basert på konkret kunnskap om funn av norsk utstyr, men derimot en beslutning som kom for å gi tilstrekkelig med tid til å analysere situasjonen på bakken i lys av den alvorlige situasjonen. Risiko for at av norsk ammunisjon kunne avledes betød at UD førte en restriktiv føre-var-praksis. Det var denne linjen som var det ledende prinsippet og som førte til stans.⁵⁰

Fortsatt press fra media, opposisjonen og sivilsamfunn høsten 2018 om å stanse våpeneksporten til Saudi-Arabia⁵¹ bidro til at regjeringen i november 2018 stanset nye lisenser for forsvarsrelaterte og flerbruksvarer til Saudi-Arabia.⁵² Utenriksminister Ine Eriksen Søreide viste da til en helhetsvurdering av utviklingen i Saudi-Arabia og regionen. Det må også nevnes at presset økte betraktelig i Norge og internasjonalt i etterkant av drapet på Jamal Khashoggi.

De norske opposisjonspartiene ble i etterkant av dette enda tydeligere i sine uttalelser om at regjeringens eksportpolitikk ikke holdt vann.

Til tross for at regjeringen har sagt at terskelen for å tillate eksport av B-materiell til Saudi-Arabia og Emiratene har vært hevet de siste årene, har det vært en betydelig

«Til tross for at regjeringen har sagt at terskelen for å tillate eksport av B-materiell til Saudi-Arabia og Emiratene har vært hevet de siste årene, har det vært en betydelig økning fra 2017 til 2018»

[21]

økning fra 2017 til 2018. Eksport av B-materiell til Saudi-Arabia økte fra 41,5 millioner til 66,5 millioner. Til sammenligning ble det i 2015 og 2016 samlet eksportert B-materiell til kun 66 000 kroner til landet, mens eksport av B-materiell til Emiratene ble over ti-doblet fra 3,6 millioner til 42,6 millioner. Denne markante økningen kommer på tross av regjeringens uttalelser om hevet terskel og stortingsmeldingens beskrivelse av at det «utvises særlig årvåkenhet og «føre-var» når det gjelder eksport av forsvarsmateriell til land som har militært engasjement i Jemen».⁵³

Debatten har fortsatt langs samme linjer i 2019. Stortingsmeldingen som tar for seg norsk eksport i 2018 ble publisert i juni 2019 og ble debattert på Stortinget i november 2019. Den årlige debatten i Stortinget adresserte situasjonen i Jemen, og Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag om å stanse resterende eksport til koalisjonen. Forslagene ble nedstemt, med kun SV, Rødt og Miljøpartiet de Grønne som stemte for. Samtlige opposisjonspartier i tillegg til Arbeiderpartiet og Senterpartiet var aktive i å kritisere regjeringen for å handle for sent under behandlingen i Stortinget av eksportmeldingen for 2018. Blant annet ble det rettet kritikk mot at UD brukte for lang tid før beslutningene om å stanse salg til Saudi-Arabia og Emiratene ble fattet, og at disse kom sent på tross av tilgjengelig informasjon fra FN som dokumenterte potensielle grove brudd på internasjonal rett.

UTDRAG FRA GRANAVOLDEN-PLATTFORMEN (2019)⁵⁴, DEN POLITISKE PLATTFORMEN FOR EN REGJERING UTGÅTT AV HØYRE, FREMSKRITTPARTIET, VENSTRE OG KRISTELIG FOLKEPARTI

Regjeringen vil:

- Arbeide aktivt på internasjonale arenaer for å skape enighet om felles format og norm når det gjelder sluttbrukerdokumentasjon og reeksportforsikringer
- Ha et strengt, tydelig og stabilt kontrollrammeverk for eksport av alt forsvarsmateriell, med stor åpenhet, i tråd med Norges internasjonale forpliktelser og med forutsigbarhet på kort og lang sikt for norsk industri. Alle vurderinger av eksportlisenser skal legge vekt på respekt for grunnleggende menneskerettigheter og faren for misbruk i konfliktsituasjoner eller intern undertrykking i mottakerlandet»
- Gjennomgå det norske eksportkontrollregelverket (lov, forskrift og retningslinjer) for å få et mer tilgjengelig regelverk

4. VERDENS STRENGESTE REGELVERK?

[22]

Å gi humanitær hjelp og støtte til en fredelig resolusjon samtidig som man tjener gode penger fra våpeneksport til noen av de stridende partene, antyder en lite samstemt norsk utenrikspolitikk. I tillegg til å male et politisk usammenhengende bilde, har eksportpraksisen mot medlemmer av koalisjonen av land som kriger i Jemen vekket en debatt om regjeringen har fulgt loven og forskriftene som styrer eksporten av forsvarsrelaterte utstyr. Regjeringen har uttalt at de praktiserer en forsiktighetsprosedyre kalt «føre-var» for den aktuelle eksporten, med nøye vurderinger om det er en uakseptabel risiko for at eksporterte varer og utstyr kan bli brukt i Jemen. Ifølge regjeringen har dette resultert i at noe av eksporten har blitt midlertidig suspendert. Men ikke alt, og endringene har skjedd over flere år.

Hva ligger til grunn for vurderingene regjeringen har gjort? Er det praksisen eller regelverket, som har tillatt en fortsatt eksport til land som deltar i krig og anklages for brudd på menneskerettighetene og humanitær-retten? Kapittelet under gir en oversikt over regelverket som regulerer norsk våpeneksport og hvem som bestemmer hva innenfor norsk eksportkontroll. Videre hvilke områder som er spesielt relevante med tanke på eksportpraksisen knyttet til krigen i Jemen og hvor det finnes svakheter som bør ses nærmere på.

En oversikt over regelverket som regulerer norsk våpeneksport er beskrevet i ANNEX I basert på

utdrag fra Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spredningssamarbeid. Dette inkluderer regjeringens erklæring av 1959, Stortingets vedtak av 1959, Stortingets presisering av 1997 og UD's retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell. Her beskrives også ulike internasjonale og regionale traktat, regelverk og eksportkontrollregimer Norge er bundet av. Virkeområdet til den internasjonale våpenhandelsavtalen (ATT) og eksportregelverket redegjøres også i vedlegget.

4.1 HVEM BESTEMMER HVA?

Stortinget vedtar regler om lovverk og ratifiserer internasjonale avtaler. Stortinget har en kontrollfunksjon gjennom den årlige behandlingen av eksportmeldingen for foregående år. Utenriks- og forsvarskomiteen leverer sin innstilling til Stortinget i forkant av behandlingen. I saker vedrørende eksport av forsvarsmateriell har det vært rådende at Stortinget ikke ønsker å overstyre regjeringen. Det vil si at de for eksempel ikke skal gå inn i spesifikke land Norge eksporterer til, men heller utføre sin kontrolloppgave gjennom å behandle eksportmeldingen av norsk forsvarsmateriell. Disse stortingsmeldingene kommer vanligvis ut i juni og tar for seg eksport for foregående år. I juni 2019 kom meldingen for norsk eksport 2018, og behandlingen i Stortinget var i november 2019.

Det er **regjeringen** som håndhever og er ansvarlig myndighet for eksport-

kontrollen i Norge. Eksportkontrollen ligger under Utenriksdepartementet (UD), i en egen seksjon for eksportkontroll som er ansvarlig for gjennomføring og forvaltning av eksportkontrollen, dette inkluderer også politiske rammer, utarbeidelse av regelverk og behandling av lisenssøknader. Seksjonen for eksportkontroll i UD har operert siden 1988 (tidligere under handelsdepartementet) og består av rådgivere, hvorav samtlige håndterer lisensspørsmål. Det er også denne seksjonen som forbereder de årlige stortingsmeldingene om norsk eksportkontroll.

4.2 HVORDAN FUNGERER EKSPORTKONTROLLEN I PRAKSIS?

Kategorisering av varer
UD opererer med to lister over varer, teknologi og tjenester som omfattes av eksportkontrollen. Den første listen («Liste 1») dekker konvensjonelle våpen, ammunisjon og forsvarsrelaterte varer (såkalt A- og B-materiell), og samsvarer med varelisten fra EUs felles posisjon. EU gjør også en innsats for å konsolidere ulike lister slik at disse skal bli mest mulig brukervennlige for eksportører. Den andre listen («Liste 2») dekker flerbruksvarer basert på Wassenaar-avtalen. Ifølge UD er det omfattende utveksling av informasjon blant de ulike multilaterale eksportkontrollregimene Norge deltar i. Samarbeidet med andre land i de ulike regimene angår blant annet ulikt materiell, prosedyrer og avslag av eksportlisenser. For eksempel, tas «no undercut» regelen i bruk, det vil si at dersom et medlem avslår lisens, skal

det tas til følge av andre medlemmer som skal ta dette til betraktning i sine vurderinger for å ikke tillate en tilsvarende lik eksport.

Innenfor «liste 1» differensierer Norge mellom kategoriene A og B. A-materiell dekker våpen, ammunisjon, komponenter og materiell som har en strategisk evne til å påvirke militær maktbalanse utover umiddelbar nærhet. B-materiell dekker andre forsvarsrelaterte produkter som ikke faller inn under kategori A. Dødelige våpen er kategori A, men det finnes ingen eksakt skillelinje mellom A og B, og hva som er A- eller B-materiell kan ikke leses ut fra vareposisjonene innenfor listene.

Det er i hovedsak to utfordringer knyttet til kategoriene A- og B-materiell. For det første gir skillet lite mening. Det finnes mange eksempler på at bruken av B-materiell er en nødvendig forutsetning for at A-materiell kan benyttes som dødelig våpen i krig. For eksempel har Saudi-Arabia

fått kjøpe B-materiell og flerbruksvarer for 175,1 millioner i perioden 2015-2017. Norge har for øvrig en lang historikk i eksport av B-materiell til Saudi-Arabia. VG avslørte i 2016 at Norge eksporterte materiell for 733 millioner kroner mellom 1998 og 2014.⁵⁵ Ifølge PRIO-forsker og ekspert på internasjonal våpenhandel, Nicholas Marsh, kan også B-materiell være av avgjørende betydning for å kunne gjennomføre bombetokter. På tross av at den norske eksporten omfatter kommunikasjonsutstyr er dette vitalt for en militær styrke i slike oppdrag. Marsh uttalte følgende til VG: «Man er nødt til å kunne kommunisere med pilotene, slik at de får informasjon om mål og ikke slipper bomber på egne styrker.»

Dette kan også gjelde for bruken av flerbruksvarer, som blant annet dekker sivilt kommunikasjonsutstyr, og hvor det er potensiale for bruk i strid.⁵⁶ I 2015 ble noe utstyr som tidligere var klassifisert som militært omklassifisert til flerbruksvarer. Eksporten av

B-materiell falt med 53 prosent i 2015 og salget av flerbruksvarer økte med 59 prosent sammenlignet med tall fra 2014. Ifølge UD, er omklassifiseringen deler av årsaken til de store prosentendringene fra 2014 til 2015.⁵⁷

For det andre fører mangelen på forhåndsbestemte kategorier til en gråsone hvor UD gis fleksibilitet i sin beslutningsprosess. En ansatt i UD's eksportkontrollseksjon har i intervju bemerket at skillet mellom A- og B-materiell var klart og i all hovedsak uproblematisk å trekke. Det kunne unntaksvis hende at ny teknologisk utvikling eller oppgraderinger krevde teknisk vurdering fra forsvarseksperter for å kunne avgjøre om varene faller inn under kategori A eller B.

Kategorisering av land
UD opererer med fire kategorier av land, som hver har bestemmelser over hvilken type utstyr som kan kjøpes. Tabell utarbeidet med informasjon hentet fra Retningslinjer for UD's

[23]

KATEGORIER LAND SOM BESTEMMER OVER HVILKET UTSTYR SOM SKAL KJØPES		
Landgruppe	Hvilke land?	Lisenstyper som kan gis de ulike landgruppene
1	De nordiske land, NATOs medlemsland og særlig nærtstående land. Alle varettyper.	Eksportlisens – enkeltstående eksport av varer. Gyldig ett år. Tjenestelisens – enkeltstående tjenesteytelse. Gyldig et år. Teknologioverføringslisens – enkeltstående teknologioverføring. Gyldig et år. Global eksportlisens - enkelt eller/og flerstående overføringer av en eller flere forsvarsrelaterte varer til en eller flere faste mottagere utenfor EØS, innen Nato og andre nærtstående land. Maks gyldighet tre år med mulighet for forlengelse.
2	Andre land enn de som omfattes av gruppe 1 og som er godkjent av departementet som mottakere av våpen. Alle varettyper. Land må godkjennes for å havne i gruppe 2.	Prosjektlisens – en eller/og flerstående utførsler av forsvarsrelaterte varer, tjenester og teknologi til en eller flere samarbeidspartnere eller/og underleverandører i forbindelse utviklingsprosjekter hvor en statlig myndighet innen landgruppe 1 den endelige sluttbruker.
3	Land utenfor gruppe 1 og 2 og som Norge ikke selger våpen og ammunisjon i kategori A til, men som kan motta annet materiell som definert som kategori B. B-materiell og flerbruksvarer.	
4	Land som befinner seg i et område hvor det er krig eller krig truer, land hvor det er borgerkrig eller land hvor en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område tilsier at eksport av våpen og militært materiell ikke bør finne sted, eller land som er omfattet av bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller andre tiltaksregimer som Norge har sluttet seg til (EU- eller OSSE-tiltak).	Eksportlisens – enkeltstående eksport til landgruppe 4 kan innvilges i visse tilfeller.

behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28.februar 1992 (sist revidert 5. november 2015. Pkt. 2.3 bokstav b) oppdatert 6.mai 2019).

Det er høyere terskel for å få lisens til å kjøpe A-materiell enn B-materiell, og tilsvarende høyere terskel for B-materiell enn flerbruksvarer. Kategoriseringen har også andre implikasjoner. Skillelinjene mellom landgruppene er ikke særlig tydelige. Det er vanskelig å anslå om grupperingene av land baserer seg på regulære systematiske undersøkelser av situasjoner og forhold i alle eksportland eller om det er ad hoc vurderinger når lisenser gjennomgås og tidligere beslutninger om lisens som avgjør plasseringene. Emiratene er plassert i gruppe 2. Saudi-Arabia er plassert i gruppe 3.⁵⁸ Det er uklart om/ når land går «ut» av en landgruppe de tidligere har vært godkjent for.

Manglende åpenhet

Regjeringen og flere opposisjonspartier hevder stadig at norsk eksportkontroll er blant verdens mest åpne og transparente. Regjeringen har uttalt at de ønsker å sikre høyest mulig transparens for strategisk eksportkontroll for å sikre innsikt i denne delen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.⁵⁹ Åpenheten sikres primært gjennom de årlige stortingsmeldingene om norsk eksport av forsvarsmateriell. Stortingsmeldingene offentliggjøres som regel i andre eller tredje kvartal, og følges av åpne høringer i Stortinget og påfølgende diskusjon og innstilling i Stortingets utenriks- og forsvarskomite. Stortingsmeldingene inneholder blant annet informasjon om eksport i de ulike varekategoriene og listene, oversikt over antall avslag i lisenser og eksport av flerbruksvarer.

Selv om Norge liker å fremstille seg som best i klassen når det kommer til åpenhet rundt eksportkontrollen, er det god grunn til å stille spørsmål ved denne vedtatte sannheten. For eksempel gir nederlandske myndigheter ut en månedlig oversikt over innvilgede eksportlisenser, i tillegg til sin årlige melding om eksport av forsvarsmateriell.

Nederlandske myndigheter er også pålagt å informere parlamentet ved salg av materiell til over 2 millioner euro til land utenfor NATO og EU og som ikke er Australia, Japan, New Zealand eller Sveits.⁶⁰

«The small arms survey's transparency barometer» tar utgangspunkt i syv parametere for å måle hvor transparent våpenhandelen er, blant annet om nasjonal innrapportering skjer i tide, graden av tilgjengelighet og omfanget av informasjon, leveranser, samt innvilgede og avslåtte lisenser. Dette barometeret er på ingen måte en perfekt gjennomgang, da den kun dekker små våpen, ammunisjon, komponenter og ikke alle konvensjonelle våpen, men gir likevel en god pekepinn på grad av åpenhet og transparens. Vurderingene baserer seg på innhenting av informasjon fra nasjonale, regionale og internasjonale rapporteringsmekanismer. Det vil si årlige eksportmeldinger, inkludert nasjonale bidrag til EUs årlige rapport om våpeneksport, årlige rapporter innsendt til ATT og diverse nasjonale rapporter til FN. Med andre ord ser barometeret kun på informasjon som er offentlig tilgjengeliggjort av stater.

I 2014 og 2015 ble 15 land rangert over Norge i grad av transparens. Ut ifra en mulig poengscore på 25 (som indikerer fullstendig åpenhet av informasjon) fikk Norge da en score på 15,25. I 2016⁶¹ falt Norge ytterligere ned til en poengscore på 13,75, overgått av 23 eksporterende land. Sveits er på topp med 21,25 etterfulgt av Tyskland (19,50), Nederland (19,50), Serbia (18,25) og Storbritannia (18,25).

Ekspertene fra sivilsamfunn som ble intervjuet i februar 2019 i Oslo hadde ulike synspunkt på transparens og åpenhet rundt norsk eksportkontroll. Flere uttrykte frustrasjon over nåværende nivå av åpenhet, på tross av at regjeringen og stortingsmedlemmer påstår at det i Norge ligger på et godt nivå. Andre sa at «Graden av åpenhet i Norge var bra... for 20 år siden». Andre påpekte at eksportkontrollen er transparent i form av åpenhet om eksport som har skjedd, men ikke rundt beslutninger som er tatt. Mye

er unntatt offentligheten, slik som eksempelvis SIPRI sin sjekklister, og tiltak knyttet til risikovurderinger, noe som gjør det nærmest umulig for offentligheten å overvåke og kontrollere. En ekspert uttalte at det er vanskelig å si om reglene blir fulgt, men at det er «komfortabelt for UD at vagheten begrenser ettersyn og spørsmålstilling».⁶²

Norsk eksportkontroll bør i større grad tilgjengeliggjøres for sivilsamfunn, politikere og offentligheten. Konfidensialitetshensyn innenfor reguleringene er svært sterke. For eksempel tilbakeholdes detaljert disaggregert data om eksakt type av materiell som har blitt solgt, ofte på bakgrunn av at det vil avsløre industrihemmeligheter til potensielle konkurrenter i et internasjonalt marked.

Det er flere områder hvor Norge har forbedringspotensial for å øke graden av transparens. Dette gjelder særlig på innholdet av informasjonen som avslåtte lisenser gis i eksportmeldingen, men uten detaljer. For eksempel hadde det vært mulig å inkludere hvilken hjemmel som er brukt i beslutningene i de ulike sakene, å offentliggjøre begrunnelsene for avslag på og innvilgelser av lisenssøknader, samt sikre økt parlamentarisk innsyn.

Forutsigbarhet - for hvem?

Regjeringen, Stortinget og forsvarsindustrien vektlegger stadig behovet for forutsigbarhet i eksportkontrollen. Men hva innebærer egentlig dette? For hvem skal forutsigbarheten gjelde? Forsvarets sikkerhetsindustriens forening (FSI), som er interesseorganisasjonen for forsvars- og sikkerhetsindustrien og en viktig samarbeidspartner for myndighetene, og Forsvaret, har uttalt at «forutsigbarhet er en forutsetning for konkurransevne»⁶³. FSI mener at det er helt avgjørende at det ikke skapes tvil om hvordan norske myndigheter praktiserer eksportkontrollen, særlig sett i lys av den internasjonale konkurransen norske forsvarsbedrifter operer innenfor og det store behovet for globale samarbeid med andre lands industri. Dette ble gjentatt av FSI i

«Industriens vegring for endringer i regelverk eller praksis er vanskelig å forstå i sammenheng med eksporten til koalisjonen i Jemen, da eksporten til disse landene utgjør en liten andel av den totale norske eksporten»

deres siste høringssvar⁶⁴ til behandlingen om stortingsmeldingen om eksport av forsvarsmateriell i 2018 på Stortinget. Da skrev de følgende:

*«Et stabilt og forutsigbart regime for eksportkontroll er en forutsetning for at norsk forsvarsindustri skal forbli en troverdig og pålitelig leverandør og partner i det internasjonale markedet. Det norske regelverket for eksport av forsvarsmateriell er et av verdens strengeste. Det bidrar til å sikre legitimiteten og tilliten til forsvarsindustrien».*⁶⁵

FSI mener at dagens praksis er god, restriktiv og sikrer forutsigbarhet. UD's retningslinjer og håndhevelsen av disse sikrer, ifølge industrien, stabilitet og forutsigbarhet slik at de kan planlegge langsiktig for sin utvikling, produksjon og markedsføring av forsvarsmateriell. Det understrekes blant annet at industrien må kunne operere innenfor rammevilkår som er forutsigbare og på linje med det som er gjeldende for konkurrenter og samarbeidspartnere. Industrien er svært tydelige på at endringer i praksis eller vurderinger av tiltak umiddelbart vil få negative konsekvenser. Regjeringen vektlegger på sin side deres rolle i å sikre størst mulig forutsigbarhet til industrien, samt viktigheten av å ha en tett dialog med industrien.

Regjeringens praksis siden mars 2015 for eksport til land som kriger i Jemen har av flere stortingsrepresentanter blitt kritisert for å være uforutsigbar.⁶⁶ Men hva er forutsigbarhet i møte med

endrede forutsetninger for eksempel når land går til krig? Eller når land utøver grove krigshandlinger? Eller om land med stor sannsynlighet viderefører våpen og militært utstyr til ikke-statlige aktører som er underlagt FNs embargo?

Industriens vegring for endringer i regelverk eller praksis er vanskelig å forstå når det gjelder eksporten til koalisjonen i Jemen, da eksporten til disse landene utgjør en liten andel av den totale norske eksporten. De direkte konsekvensene av å innskrenke denne eksporten vil være liten. Det kan hende industrien er bekymret for at en slik innskrenkning vil kunne føre til større restriksjoner på sikt, men argumentene om at industrien står i fare for nedleggelse eller store økonomiske tap, kommer til kort. Det er også mulig å anta at forutsigbarheten og stabiliteten vil økes for industrien ved å innføre en strengere eksportkontroll. Det er naturlig å anta at kostnader av å forby eksport vil være lavere enn kostnaden av å måtte suspendere eksportlisenser som allerede har blitt inngått, slik som tilfellet med Emiratene. Dersom selskapene har investert ressurser i produksjon som må avbrytes eller ikke kan levere ferdige produkter, vil dette innebære større tap enn om denne produksjonen aldri lå på blokk.⁶⁷

Føre-var prinsippet

Føre-var-prinsippet brukes nærmest som et slags mantra for å beskrive Norges tilnærming til eksportkontroll. Ifølge UD praktiseres en føre-var-linje

i beslutninger om lisensførsel. Dersom det i et tilfelle eksisterer en uakseptabel risiko for bruk som ikke er forenlig med retningslinjene, vil lisensen for eksport avslås. Dette er et godt prinsipp, men det er uklart nøyaktig hva som menes med «føre-var», spesielt ettersom begrepet indikerer en preventiv tilnærming hvor man tidlig forebygger forestående komplikasjoner eller uønskede konsekvenser. Det er videre uklart hva som utgjør en uakseptabel risiko, kontra en akseptabel risiko. Den norske praksisen har tilsynelatende bestått av en reaktiv tilnærming hvor man har forventet offisiell bekreftelse, f.eks. fra FN eller andre autoritative kilder, av problematiske forhold før man har handlet. For eksempel har FNs dokumentasjon av brudd på humanitærretten og mulige krigsforbrytelser i Jemen vært tilgjengelig over lengre tid, uten at det har ført til suspensjon av eksport til Emiratene. Å etterleve et preventivt føre-var prinsipp i 2015 og 2016 burde ledet til en stopp i salg av både A- og B-materiell til Saudi Arabia.

Reeksport og sluttbruker-erklæringer

Noen av de største importørene av norsk utstyr er også blant de største våpeneksportørene til Saudi Arabia og Emiratene. Risikoen for potensiell re-eksport og hvilke risikoer som vurderes i denne sammenheng er også viktig å ta i betraktning. Eksport av våpen og ammunisjon fra Norge til NATO-medlemmer og nære allierte (gruppe 1) er tillitsbasert. Eksport-

«Er det mangel på kapasitet eller politisk vilje som gjør at det ikke iverksettes strengere kontroll og risikovurdering? »

[26]

lisensene som godkjennes til disse landene inneholder ikke automatisk en klausul om reeksport. Derimot baserer man seg på tillit og stoler på landenes atferd. UD har dermed ingen kontroll over hvorvidt disse landene eksporterer norsk forsvarsmateriell videre til andre land som vi ikke selv ville ha eksportert til. I tillegg til å være Norges allierte og nære partnere er land som USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Italia noen av verdens største våpeneksportører. En rekke rapporter blant annet fra Amnesty International viser til at NATO-land har vært involvert i å levere våpen til krigssteder og/eller til parter som står bak alvorlige brudd på menneskerettighetene.⁶⁸

Utenriksdepartementet skriver følgende i siste stortingsmelding om eksport av norsk forsvarsmateriell i 2018:

«Når konkrete lisenssøknader behandles, vil det innhentes informasjon og vurderinger om konkrete forhold fra den aktuelle regionale seksjonen og Rettsavdelingen. Det gjøres en særskilt vurdering av det konkrete militære materiellet som søkes utført opp mot til mottakerlandets legitime forsvarsbehov. Dersom departementet, basert på den samlede informasjonen, vurderer at det foreligger en uakseptabel risiko for avledning av det aktuelle militære utstyret til uønsket bruk i mottakerlandet eller for reeksport i strid med forutsetningene for eksport, vil lisens avslås. Et slikt avslag utløses direkte dersom eksporten vurderes å være i strid med ATT-forpliktelsene.»⁶⁹ Sluttbrukererklæringer og deres

potensielle verifisering er avgjørende for å redusere risiko. Norge krever sluttbrukererklæringer fra gruppe 2 land for A-materiell, men krever ikke sluttbrukererklæring fra gruppe 1⁷⁰. Dette er en praksis som svekker Norges evne til å bestemme hvem som skal være de endelige mottagerne av norsk våpeneksport, da man ikke har garanti for at norske våpen ikke eksporteres videre.

Etterkontroll

Etterkontroll av eksport av våpen, ammunisjon og militært utstyr er et annet viktig tiltak for å redusere risiko. Flere leverandører er avhengig av en form for kontroll etter levering, for eksempel leveringsbekreftelsessertifikater (DVC) eller stikkprøver av eksportert utstyr, som USAs «Blue Lantern» program⁷¹ eller andre tiltak nylig implementert av Storbritannia og som et pilotprogram fra tyske myndigheter.⁷² Norge derimot har for øyeblikkelig ikke et strukturert system for etterkontroll på plass.

En rapport fra Changemaker⁷³ framla at kontroll og undersøkelser av eksporterte varer er avhengig av samarbeidsvilje fra norske forsvarsselskaper, samt at uavhengige overvåkinger skjer på en ad-hoc basis. Rapporten viser også til at Norge aldri har utført etterkontroll og ikke har kapasitet til dette per i dag. Det finnes heller ikke noen etablerte responsmekanismer i tilfelle land bryter sluttbrukererklæringene. Ifølge en UD-ansatt i eksportkontrollseksjonen har Norge i noen få tilfeller gjennomført

undersøkelser og verifisert informasjon gjennom lokale ambassader og tollpersoner. I ett tilfelle ble et tips om potensiell avledning sjekket ut og det ble bekreftet at det ikke hadde skjedd noen avledning.⁷⁴

Er det mangel på kapasitet eller politisk vilje som gjør at det ikke iverksettes strengere kontroll og risikovurdering? Lignende land som Sverige, Finland og Sveits har mekanismer som Norge kan lære av. Finsk UD krever alltid sluttbrukererklæringer hvor mottagere må avklare bruken og sluttbrukeren av produktet. Sluttbrukeren må også tillate at representanter autorisert av finske myndigheter kan inspisere varene ved mottak. Sveits ber om retten til å gjennomføre verifikasjoner etter leveranser i utstedte sluttbrukererklæringer i de tilfellene de mener det er høy risiko for avledning. Tilsvarende har vårt naboland Sverige kapasitet til å undersøke avledningsaker, det svenske byrået for ikke-spredning og eksportkontroll (Inspektionen for strategiska produkter, ISP) har dokumentert flere tilfeller av brudd på sluttbrukererklæringer.⁷⁵

[27]



I april 2018 traff et dødelig luftangrepp et bryllup som Sami og hans bror Ammar deltok i (2019). (Foto: Majed Nadhem / Save the Children)

5. «NORSKE» VÅPEN, MILITÆRUTSTYR OG FLERBRUKSVARER I JEMEN

[28]

Denne rapporten vil ikke gå i dybden på den del av eksportkontrollen som angår salg av komponenter, men det er verdt å nevne at også dette har vært en del av debatten rundt «norsk» utstyr i Jemen. Den globale våpenproduksjon er ekstremt sammensatt, med mange ulike aktører involvert. Den økende kompleksiteten gjør at man ikke kan svare på om det er funnet norske våpen eller utstyr i Jemen, før man enes om hva som kan defineres som «norsk». Det er relativt enkelt hvis utstyret er satt sammen eller produsert i Norge, men ikke like enkelt der hvor norske selskaper er underleverandører med ansvar for å levere en spesifikk komponent. Det er heller ikke enkelt i tilfeller hvor selskapers utenlandske søsterselskap

produserer lignende produkter med samme logo, og eksporterer disse under andre lands eksportregler.

Den norske forsvarsindustrien deltar i store samarbeidsprosjekter, hvor produksjonslinjen er distribuert på tvers av land og kontinenter, og hvor norske deler og komponenter inngår i ulike produkter som settes sammen i utlandet. Denne typen samarbeid har konkrete konsekvenser i eksportkontrollen, hvor myndighetene for eksempel ikke krever dokumentasjon på sluttbruk dersom det ferdige produkt «ikke fremstår som norsk».⁷⁶

Det finnes flere eksempler på at våpen med norske deler er tatt i bruk i Jemen. Likevel regnes ikke disse som bevis på

at norsk utstyr er brukt i Jemen, og det får ingen umiddelbare konsekvenser for videre leveranse av de norske delene. Nettopp fordi sluttproduktet ikke «fremstår som norsk». Selv om komponentleveranser ikke omfattes av norsk eksportkontroll eller gjøres gjenstand for norske myndigheters risikovurderinger, betyr ikke det at Norge eller norske selskaper står uten ansvar for eksporten. Jurist og tidligere leder av Folkerettsseksjonen i Røde Kors, Mads Harlem, har blant annet påpekt at «Norske underleverandører kan holdes ansvarlig for medvirkning til krigsforbrytelser etter de norske straffebestemmelsene, dersom disse missilene har vært brukt til krigsforbrytelser».⁷⁷



Fra en leir for internt fordrevne personer i Lahj i Jemen (2018) (Foto: Jonathan Hyams / Save the Children)

SELSKAPENES ANSVAR, SKREVET AV FOLKERETTSJURIST OG ADVOKATFULLMEKTIG MADHARLEM

Etter de norske straffebestemmelsene om foretaksstraff hviler det et betydelig ansvar på norske selskaper å hindre at deres varer og tjenester brukes eller medvirker til at det begås krigsforbrytelser, se straffeloven av 2005 § 27, jfr § 28.

Ansatte og ledelsen i norske selskaper trenger ikke å vite om lovbruddene for å bli holdt ansvarlig etter reglene om foretaksstraff. De norske selskapene kan også holdes ansvarlig når det er deres datterselskaper i utlandet som har produsert utstyret som brukes til å begå krigsforbrytelser dersom de har handlet på vegne av morselskapet i Norge. Det er heller ikke slik at norske selskaper er fritatt for ansvar selv om norske myndigheter har gitt dem eksportlisens. De har nemlig et selvstendig ansvar etter straffelovens bestemmelser om foretaksstraff for å undersøke om deres varer og tjenester blir brukt til å begå krigsforbrytelser.

I domstolenes vurdering av om det skal ilegges foretaksstraff, skal det legges vekt på hvilke vurderinger selskapet har gjort for å forebygge krigsforbrytelser. Her vil det kunne ha betydning hvilken opplæring ansatte har fått i internasjonal humanitærrett. I tillegg kan det ha betydning om det foreligger retningslinjer om undersøkelser som skal gjøres av væpnede konflikter som pågår i land hvor selskapet ønsker å etablere seg, eller om potensielle samarbeidspartnere er involvert i krigsforbrytelser. Norsk våpenindustri må således både gjøre en selvstendig vurdering av risikoen for, og eventuelt forebygge, at det de eksporterer av ammunisjon og våpen både fra Norge, men også fra deres datterselskaper i utlandet ikke brukes eller medvirker til at det begås krigsforbrytelse.

[29]

Det er flere funn av våpen og varer med norsk tilknytning (men som ikke betegnes som norske eller omfattet av norsk eksportkontroll) i Jemen:

- ESSM- og Exocet MM-40-missiler med rakettmotorer produsert av Nammo på Raufoss: Begge missiltypene har blitt funnet på emiratisk krigsskip som tok del i sjøblokkade av Jemen.⁷⁸
- Missilet IRIS-T med rakettmotorer produsert av Nammo på Raufoss: Missilet brukes av saudiske Eurofighter Typhoon jagerfly som er brukt i flyangrep i Jemen. Missilet ble i 2005 utviklet av seks europeiske land, Norge, Tyskland, Italia, Hellas, Spania og Sverige. Nammo produserer rakettmotorene som missilet er avhengig av for å fyre av og treffe mål. Rakettmotorene fra Nammo har blitt sendt til Tyskland hvor de ble satt sammen og solgt til Saudi-Arabia.⁷⁹
- Remus 600 undervannsdrone med Kongsberg-logo: I begynnelsen av januar 2018 publiserte VG en video fra Jemen av det som angivelig var et «autonomt undervannsfartøy» produsert av Kongsberg.⁸⁰ Det nevnte utstyret var Remus 600⁸¹, sannsynligvis produsert i USA av Hydroid - et heleid datterselskap av Kongsberg. Det er fortsatt uklart hvilken aktør som brukte utstyret utenfor vestkysten av Jemen og til hvilket formål. Dette anses ikke som norsk eksport per se, selv om det anses som produsert av et norsk selskap.
- Patria militært pansret kjøretøy: I 2018 ble det også avslørt bruk av et militært pansret kjøretøy i Jemen kalt Patria AMW 8x8.^{82,83} Dette ble produsert av det Kongsberg-eide finske selskapet Patria. Den norske stat eier 50 prosent av våpenindustrielselskapene Nammo og Kongsberg. Kongsberg eier 49,9 prosent av det finske selskapet Patria, hvor den finske stat eier resterende 50,1 prosent, så indirekte har den

norske staten et slags eierskap i Patria. Patria eier på sin side halvparten av Nammo. Finland gikk inn for å stanse salg til Saudi-Arabia og Emiratene etter at bildemateriell avdekket finskproduserte kjøretøy, ett av disse Patria AMW 8x8 som ble vist brukt i en krigssone nær Hodeidah.

Foreløpig er det ikke funnet bevis på at såkalte «helnorske» produkter – altså et produkt solgt fra Norge, eller et produkt som «fremstår som norsk» selv om det er satt sammen i og solgt fra et annet land, har blitt brukt i Jemen. UD og utenriksministeren har gjentatte ganger uttalt at det gjøres grundige undersøkelser av om norsk materiell kan bli tatt i bruk, eller har blitt brukt i krigen i Jemen. Undersøkelsene deres har ikke avdekket bevis for dette.

I det neste avsnittet vil vi gjøre et forsøk på å finne ut om eksport av norsk ammunisjon kan ha blitt brukt i Jemen.

DEL 2 ER DET «OVERVEIENDE SANNSYNLIG» AT NORSK AMMUNISJON KAN BRUKES I JEMEN?

Razan på åtte år fikk seriøse skader etter et luftangrep i Hodeidah i Jemen (2018). (Foto: Mohammed Awadh / Save the Children)

«Vi kommer ikke til å få bevist at ammunisjon fra din bedrift har blitt brukt i Jemen. Det må jeg leve med. Jeg liker ikke at jeg må leve med det, men jeg må leve med det fordi bevisene kommer ikke til å komme på bordet. Men tror du selv at den ammunisjonen er brukt i Jemen?»

Uttalelsen over stammer fra Arbeiderpartiets stortingsrepresentant og medlem av Stortingets utenriks- og forsvarskomite Martin Kolberg. Kolbergs uttalelse og spørsmål var rettet til Nammos visepresident for forretningsutvikling Kjell Kringsjå under Stortingets åpne høring om norsk eksport av forsvarsmateriell torsdag 30. november 2017.⁸⁴ Nammos konserndirektør svarte følgende: «Jeg har absolutt ingen indikasjoner på at den er brukt i Jemen. Så da må jeg nesten bare basere troen min på det, så da tror jeg altså ikke det».⁸⁵

Både årene før og etter den aktuelle høringen har UD gjentatte ganger og i varierende former uttalt at det ikke finnes bevis for at norsk utstyr et funnet brukt i Jemen.⁸⁶ Replikkekslingen mellom Kolberg og Kringsjå, og UDs mange uttalelser, tegner et bilde av usikkerheten som rår når det gjelder konsekvensene av norsk eksport av forsvarsmateriell til landene som kriger i Jemen: Den folkevalgte vet ikke. Bedriften tror ikke. UD har ikke funnet bevis.

Kanskje vi må leve med mangelen på bevis, slik Marin Kolberg måtte akseptere for noen år siden. Bevisene er der ikke. Men det er ikke bevis eller mangelen på sådan som skal være styrende for beslutningene som gjøres når norske våpen, militære varer eller flerbruksvarer skal sendes ut av landet. Førstelinforsvaret for en ansvarlig eksport av forsvarsmateriell er grundige vurderinger av risiko for

normbrudd (blant annet vurdering av kjøperlandets holdning til menneskerettighetene og humanitærretten, og til landets militære handlinger og risikoen for at det norske utstyret kan brukes til å begå eller tilrettelegge for brudd på menneskerettighetene eller humanitærretten), og gjennomtenkte beslutninger basert på sannsynligheten for at de vurderte risikoene inntreffer. Dette understøttes av de offentlige begrunnelsene knyttet til UD og regjeringens beslutninger om å heve terskelen for å godkjenne lisenser til landene som deltar i den saud- og emiratisk-ledede koalisjonen, og om å midlertidig stanse eksport av visse typer varer til Emiratene (ammunisjon i 2016 og våpen og ammunisjon i 2017) og Saudi-Arabia (B-materiell og flerbruksvarer i 2018).

På de neste sidene forsøker vi å se hvor mye vi kan finne ut av ved hjelp av offentlig tilgjengelig informasjon – hva er solgt, hvor mye, av hvem? Og hvilke produkter? Hvordan har andre lands våpen havnet i Jemen? Analysen og vurderingene i den neste delen kommer ikke til å inneholde bevis for at norsk ammunisjon eller annet materiell er funnet brukt i Jemen. Den kommer heller ikke til å konkludere med hvilket eller hvilke selskaper som har stått for eksporten. Vi ønsker å få fram følgende: At den manglende åpenheten rundt norsk eksport av forsvarsmateriell gjør det vanskelig for offentligheten å gå eksporten i sømmene. Dette hindrer en faktabasert debatt om utfordringene knyttet

til eksportkontroll. Og tross manglende åpenhet er det en klar risiko ved eksport til landene som kriger i Jemen – en risiko som burde har ført til at norsk eksport aldri burde funnet sted i utgangspunktet sted. Hovedspørsmålet vi søker å svare på er: finnes det en risiko eller er det en «overveiende sannsynlighet» for at norsk utstyr kan benyttes i krigen i Jemen, og hvis så: hvorfor har ikke norske myndigheter stanset eksporten tidligere? For å finne svaret på dette, går vi gjennom følgende spørsmål vi søker å besvare:

- Hvilke vurderinger har norske myndigheter gjort?
- Hva vet vi, og hva vet vi ikke, om norsk eksport av ammunisjon til Emiratene?
- Hva slags militært utstyr og våpen fra andre land er beviselig brukt i Jemen, og hvordan har det havnet der?
- Er det en risiko, eller overveiende sannsynlig at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen?

6. HVORFOR SER VI PÅ AMMUNISJON?

[32]

Ammunisjon utgjør kun i overkant av 10 % av den totale eksporten til koalisjonen i årene 2015-2018 – omtrent 83,5 millioner kroner. Det er kun Emiratene som har kjøpt ammunisjon, og eksporten av ammunisjon er også blant det som nå er stanset av norske myndigheter (i desember 2017). Vi velger likevel å gå nærmere inn på denne delen eksporten, fordi

ammunisjon er en (relativ) konkret varegruppe av bekreftet eksport, og eksporten omhandler en vare som er dødelig av natur og som derfor skal behandles strengest innenfor norsk eksportkontroll. Det er likevel viktig å understreke at organisasjonene bak rapporten, og flere andre, har bedt om full stans i all eksport til landene som deltar i krigen.



Raja (7 år) ble skadd og hennes familie ble drept da en eksplosiv missil ødela hjemmet deres i Jemen. (Foto: Muhammad Awadh /Save the Children)

7. HVILKE VURDERINGER HAR NORSKE MYNDIGHETER GJORT FØR BESLUTNING OM Å EKSPORTERE AMMUNISJON TIL EMIRATENE?

[33]

Første del av rapporten gir et overordnet bilde av norsk eksportkontroll. Det er visse deler av regelverket som er særskilt viktig å trekke frem i forbindelse med eksporten til landene som kriger i Jemen: 1959-vedtaket (og presiseringer), ATTs artikkel 6 og 7, EUs kriterier 2, 6 og 7, og eksportkontrollforskriftens §25.

Stortingets vedtak av 1959 (og presisering i 1997) utgjør på mange måter en grunnpilar i norsk eksportkontroll. Vedtaket er tredelt. Den første delen bygger på regjeringens erklæring av 11. mars 1959, som fastslår at

1. «det skal ved avgjørelsen legges vekt på de utenriks- og innenrikspolitiske vurderinger, og hovedsynspunktet 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».

I et vedtak av samme dato tar Stortinget erklæringen til etterretning, og legger til sin egen presisering:

2. «(...) eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en nøye vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område. Denne vurderingen må være avgjørende for om eksport skal finne sted.»

I 1997 vedtar Stortinget en presisering av 1959-vedtaket:

3. «UDs vurdering av disse forholdene omfatter en vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter».

Krigen i Jemen har aktualisert 1959-vedtaket. I stortingsmeldingene som omhandler eksport fra 2015-2018 har regjeringen redegjort for hvordan vedtaket tolkes i lys av Jemenkonflikten. Det er særlig to beskrivelser verdt å merke seg:

I stortingsmeldingen om eksport fra Norge i 2015, gir regjeringen følgende beskrivelse:

«Konflikten i Jemen siden 2014 aktualiserte begrepet «land hvor det er borgerkrig» i 1959-vedtaket. Norges selv pålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket innebærer at vi ikke selger våpen og ammunisjon til partene i en borgerkrig. **Praksis har vært at intervensjoner stater ikke anses omfattet av 1959-vedtaket. Det har ikke vært lagt begrensninger på hvor land som er godkjent som mottakere av våpen fra Norge, bruker sitt eget materiell.»**

I stortingsmeldingen om eksport fra Norge i 2018, er beskrivelsen noe endret:

«Den pågående konflikten i Jemen har aktualisert vurderingen av forståelsen av «land hvor det er borgerkrig» jf. 1959-vedtaket. Norges selv pålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket innebærer at vi ikke tillater eksport av våpen og ammunisjon til partene i en borgerkrig. Praksis har vært at stater som intervensjoner etter samtykke fra et lands lovlig myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket. **I denne forbindelse forutsettes det at forsvarsmateriell fra Norge utelukkende er for mottakerlandets eget forsvar.»**

Videre gir regjeringen i sistnevnte melding uttrykk for en utvidet forståelse av hvilke typer varer som bør vurderes i forbindelse med 1959-vedtaket:

«Den militærtekniske utviklingen siden 1959 har medført at de hensyn som Regjeringens erklæring og Stortingets vedtak tok utgangspunkt i, bare kan ivaretas gjennom en eksportregulering som favner videre enn det som umiddelbart følger av ordlyden til erklæring og vedtak. Retningslinjene gjelder derfor ikke bare ved behandling av søknader om eksportlisens for våpen og ammunisjon, men også for annet materiell, konstruert eller modifisert for militært formål, ved delleveranser, samt for teknologi og tjenesteytelser for militære formål.»

Beskrivelsen av regjeringens tolkning av 1959-vedtaket var annerledes i fjorårets stortingsmelding på særlig to punkt – varekategorier som vurderes og intendert bruksområde for produktet eller tjenesten. Til det første punktet har det i tidligere stortingsmeldinger stått våpen og ammunisjon, mens i fjorårets melding var også annet militært materiell, delleveranser, teknologi og tjenesteytelse omfattet. Til det andre punktet ble det i stortingsmeldingen om 2015-eksport presisert at det ikke legges “begrensninger” på hvor kjøperlandet bruker materiellet, mens i fjorårets melding er det lagt inn en forutsetning om at forsvarsmateriell fra Norge utelukkende er for mottakerlandets eget forsvar. Er dette et uttrykk for en endret praksis knyttet til hvilke vurderinger og krav som legges til grunn for godkjenning av eksportlisenser og av selve leveransene? Vil det med basis i 1959-vedtaket nå legges nye føringer for hvor og/eller hva forsvarsmateriell fra Norge kan brukes til, dersom kjøperlandet er en stat som intervenerer i en annen krig? Eller har regjeringen bare oppdatert forståelsen for å sikre at 1959-vedtaket ikke bidrar til en uintendert innsnevring av ATT-avtalens forbudsartikler, slik Norges nasjonale Institusjon for menneskerettigheter (NIM) har uttrykt bekymring for?

ATT artikkel 6 slår fast at man ikke skal eksportere dersom man har kunnskap om at «*våpnene eller varene vil kunne bli benyttet til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, grove brudd på Genèvekonvensjonene av 1949, angrep rettet mot sivile gjenstander eller sivilpersoner beskyttet som sådan eller andre krigsforbrytelser i henhold til internasjonale avtaler den er part i*».⁸⁷

ATT-avtalens artikkel 7 omhandler kravene til eksport av våpen og utstyr omfattet av ATT. Den setter som krav at eksportørstater må gjøre forhåndsvurderinger av risikoen på en rekke områder, deriblant brudd på menneskerettighetene og brudd på humanitærretten. Den eksporterende staten skal avslå eksporttillatelse dersom det er «overveiende sannsynlig at en av de negative konsekvensene som er listet i artikkelen inntreffer».

Dette betyr i hovedsak tre ting:

- For det første vurderes utstyret spesifikt. Et og samme land kan derfor få godkjent én vare, men avslag på en annen.
- For det andre må det ikke være ufravikelige bevis for at utstyret kan/har blitt benyttet til regelbruddene som nevnes i artikkel 7 – det må bare være en overveiende sannsynlighet for det.
- For det tredje handler dette om vurdering av framtidig risiko.

I tillegg til ATT, er Norge også forpliktet til å følge kriteriene fastslått i EUs felles regelverk. **Kriterium 2** setter som krav at man før utstedelse av lisens skal vurdere mottakerstatens respekt for menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett. Eksportlisens skal avslås dersom det er «åpenbar fare» for at den militære teknologien eller utstyret kan brukes til å begå alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett. **EUs kriterium 6** krever også at man skal ta hensyn til kjøperlandets historikk når det gjelder overholdelse av internasjonal humanitærrett. **EUs kriterium 7**, som handler om risiko for at den militære teknologien eller det militære utstyret skal bli ulovlig omsatt i kjøperlandet eller reeksportert på ugunstige vilkår, krever blant annet at man skal ta hensyn til «*risikoen for at teknologien eller utstyret vil bli reeksportert til uønskede bestemmelsessteder, og mottakerstatens historikk med hensyn til å overholde bestemmelser om reeksport eller innhente samtykke før reeksport som den eksporterende medlemsstaten finner det nødvendig å pålegge*».

Både 1959-vedtaket, ATT og EUs felles regelverk legger til grunn at man gjør grundige vurderinger før eksportlisens utstedes. Beslutningene må tas med utgangspunkt i risiko for framtidige hendelser – altså om noe uønsket og/eller negativt kan skje. Samtidig stiller EUs kriterier 2, 6 og 7 krav til en vurdering av kjøperlands respekt for internasjonale normer, historikk når det gjelder overholdelse av humanitærretten, og historikk med hensyn til å unngå uønsket reeksport.

Dette er naturlig, da risikoen for fremtidige brudd øker dersom det kjøperlandet tidligere har brutt, eller utvist manglende respekt for, menneskerettighetene og humanitærretten. Tidligere stortingsmeldinger har også presisert at søknader om eksport av våpen og ammunisjon kan avslås basert på et lands tidligere opptreden.

I fjorårets stortingsmelding (som omhandlet eksport for 2018), står blant annet:

«Kriteriene og ATT-bestemmelsene i retningslinjenes konsoliderte liste betinger at det foretas en særskilt vurdering av det konkrete utstyret som søkes eksportert og risikoen for at det konkrete utstyret er tenkt brukt i strid med kriteriene. Dersom det vurderes å foreligge en uakseptabel risiko for avledning til bruk i strid med retningslinjene, herunder brudd på folkeretten, vil lisens avslås uavhengig av om det dreier seg om A- eller B-materiell eller en flerbruksvare til militær bruk. Vurderinger knyttet til slik risiko gjennomføres med størst mulig aktsomhet for å sikre at eksport av alt norsk militært materiell eller flerbruksvarer, kun tillates i samsvar med retningslinjene. Dersom et mottakerland vurderes å rammes av 1959-vedtaket, vil eksport av enhver type militært materiell og av flerbruksvare for militær bruk avslås.»⁸⁸

Det finnes flere vurderingskriterier enn dem som er nevnt over – blant annet skal det tas særlig hensyn til kjøperlandets respekt for folkeretten; risiko for at den militære teknologien eller det militære utstyret skal bli ulovlig omsatt eller reeksportert, og risikoen for at våpeneksporten kan bli brukt til å gjennomføre alvorlig kjønnsbasert vold eller vold mot kvinner og barn. Retningslinjene henviser ikke eksplisitt til ATT artikkel 11 (utilsiktet spredning av våpen), men det kan være fordi artikkelen overlapper med EUs kriterium 7. Den fullstendige oversikten over vurderingskriteriene er tilgjengelig på www.eksportkontroll.no.

En risikoanalyse inneholder vurderinger av hvor sannsynlige de ulike hendelser og konsekvenser er. I risikovurderinger er det nærmest irrelevant hvorvidt militært materiell produsert i og

«Dersom et mottakerland vurderes å rammes av 1959-vedtaket, vil eksport av enhver type militært materiell og av flerbruksvare for militær bruk avslås»

eksportert av Norge er funnet i Jemen. I et intervju har en UD-ansatt⁸⁹ sagt at dersom den usannsynlige situasjonen om at norsk materiell hadde blitt funnet i Jemen, så ville det være meget alvorlig og få konsekvenser for videre eksport til den aktuelle mottaker. Sannsynligvis ville en bekreftelse av et slikt forhold lede til en umiddelbar suspensjon av videre eksport til det aktuelle kjøperlandet.

Risikovurderinger innenfor eksportkontrollen skal ta høyde for ulike scenarioer i fremtiden, de neste 6, 12, 18 og 24 månedene. For å være nøyaktig og effektivt må eksportregelverket basere seg på konstant reevaluering av risikoer og følge både den global og regionale utviklingen, samt utviklingen hos kjøperlandet. Selve vurderingsprosessen til UD er tidkrevende, spesielt når et nytt land eller en ny produkttype skal vurderes. Ifølge en intervjuet UD-ansatt kan behandlingstiden for A-materiell være inntil 12 uker og for B-materiell inntil 6 uker. I særskilt vanskelige saker kunne det ta lengre tid. Ved behov kan seksjonen for eksportkontroll be UDs relevante regionale seksjon om en konkret landvurdering. I spesielle tilfeller kan en sak forelegges Utenriksministeren eller statssekretær for endelig beslutning.⁹⁰

UD, i samarbeid med SIPRI, utarbeidet i 2011 en sjekkliste⁹¹ som skulle bidra til å sikre systematikk i vurderingene av forhold knyttet til respekt for menneskerettighetene og humanitærretten, og til innenrikspolitiske forhold

i mottakerlandet. SIPRI ga en presentasjon av sjekklisten i Oslo i desember 2012 og forklarte da at det spesifikke formålet med deres arbeid var å bidra med en sjekkliste for vurdering av den interne situasjonen i et land med hensyn til kriteriene 2 og 3 i EUs felles posisjon. Det er av spesiell betydning at sjekklisten tar hensyn til utvikling på bakken i land der den interne situasjonen er ustabil eller de langsiktige trendene er uklare.⁹² I stortingsmeldingen om eksport i 2011 listes det opp syv vurderingspunkter som skal danne grunnlaget for beslutning knyttet til eksport:

- Holdning til internasjonale MR-instrumenter, respekt for humanitærrett
- Respekt for sivile og politiske rettigheter
- Rapporter fra kompetente organer om alvorlige brudd på MR, herunder bruk av tortur eller annen inhuman og krenkende behandling eller avstraffelse i mottakerstaten; eller vilkårlig frihetsberøvelse
- Risiko for at det militære utstyret kan brukes til brudd på grunnleggende MR, herunder kunnskap om slikt militært utstyr levert tidligere er brukt for å slå ned på fredelige demonstrasjoner e.l. på en uakseptabel måte
- Risiko for uønsket avledning fra oppgitt sluttbruker, herunder om

det militære utstyret eller den militære teknologien er ment for nasjonale sikkerhetsformål

- Forhold knyttet til ytringsfrihet, herunder pressefrihet eller forsamlingsfrihet
- Myndighetsovervåking, herunder sensur og vilkår for innbyggernes bruk av sosiale medier/internett

Allerede i 2014 etterspurte SVs stortingsrepresentant Snorre Valen mer informasjon fra daværende utenriksminister Børge Brende.⁹³ Valen ba om offentliggjøring av to konkrete analyseverktøy utviklet for å operasjonalisere sjekklisten: Analytical tool I: A checklist on the internal situation in recipient countries” og “Analytical tool II: Risk assessment for controlled items that could be used for violations of fundamental human rights or IHL”. I skrivende stund er verken det konkrete innholdet i sjekklisten, eller analyseverktøyene som brukes for å operasjonalisere listen, offentlig kjent. UD opplyste i 2016 at SIPRI sjekkliste er integrert og ivaretatt i oppdaterte retningslinjer for eksport, gjennom etableringen av en konsolidert liste over åtte atferdskriterier basert på EUs regler og ATT.⁹⁴

I tillegg til risikovurderingene som gjøres i forkant av innvilgelse av lisenser, åpner norsk regelverk for at eksport kan stanses eller at lisenser kan tilbakekalles etter at lisens er godkjent. I regjeringens beskrivelse av praksis knyttet til 1959-vedtaket og de

øvrige retningslinjene er det «forholdene på tidspunktet for eksport som er avgjørende.»⁹⁵ Videre åpner eksportkontrollforskriftens for å enten holde igjen eksport, eller å tilbakekalle lisensen:

§25. Tilbakekalling av lisens. Lisens gitt i medhold av denne forskrift kan tilbakekalles, suspenderes eller begrenses dersom leverandøren misbruker lisensen eller misligholder vilkårene i denne. Det samme gjelder dersom leverandøren handler i strid med bestemmelser gitt i denne forskrift. Lisens kan også tilbakekalles, suspenderes eller begrenses dersom det fremkommer nye opplysninger eller de politiske eller faktiske forhold i

mottakerstaten eller området endres, og dette vesentlig endrer grunnlaget for lisensen. For øvrig gjelder de alminnelige regler om omgjøring av enkeltvedtak.

Kort oppsummert:

Norsk eksportkontroll skal gjennomføre grundige risikovurderinger som skal hindre eksport av forsvarsmateriell dersom det er overveiende sannsynlig eller åpenbar fare for at utstyret eksempelvis kan brukes til å begå eller tilrettelegge for brudd på menneskerettighetene og humanitærretten. Disse risikovurderingene gjøres i forkant av godkjenning av lisens, men det er også åpnet for å holde tilbake eksport eller trekke

tilbake innvilget lisens dersom forholdene endrer seg. Analyseverktøyene som skal bidra til å systematisere risikovurderingene er ikke offentlig tilgjengelig. Vi vet at til tross for systematisert og grundig risikovurdering, så har norske myndigheter likevel tillatt eksport av ammunisjon til Emiratene i to ulike perioder siden krigen i Jemen startet – frem til januar 2016, og mellom februar/mars 2017 til sent desember samme år. Betyr det at det fra januar 2016 og februar/mars 2017 var en risiko for at ammunisjonen kunne brukes i Jemen, men at denne risikoen ikke var tilstede fra februar til desember 2017?



Yousuf på 13 år sammen med hans lillesøster Sumaiya på 10 år og faren Ismail. Yousuf ble skadet i en eksplosjon da han passet på familienes geiter. (Foto: Antonia Roupell / Save the Children)

8. HVA VET VI, OG HVA VET VI IKKE OM DEN NORSKE EKSPORTEN?

Vi vet allerede at det er eksportert ammunisjon til Emiratene fra Norge i årene 2015 til 2017. Vi vet at Emiratene deltar aktivt i krigen i Jemen, både med egne bakkestyrker og gjennom opplæring og oppsyn av jemenittisk militære og ikke-statlige væpnede grupper. Bruddene på menneskerettighetene og humanitærretten fremstår som systematiske og er godt dokumenterte. Vi vet at det finnes flere tilfeller hvor våpen og militært utstyr som er solgt til Emiratene og Saudi-Arabia er gitt videre til grupper i Jemen. Men for å kunne svare på hvorvidt det er overveiende sannsynlig at norsk ammunisjon, solgt til Emiratene, kan brukes i Jemen – trenger vi svar på et spørsmål hvor åpenheten om norsk eksportkontroll foreløpig ikke strekker til: Hvilke(n) av de mange ammunisjonsstypene som produseres i Norge kan være solgt til Emiratene?

De årlige stortingsmeldingene om eksport er relativt omfattende, og inneholder blant annet:

- Gjennomganger av regelverk og retningslinjer og praktiseringen av disse
- Beskrivelser av ulike situasjoner hvor det er innført individuelle tiltak (som for eksempel høynet årvåkenhet eller økt terskel for eksport til visse land, selv om disse allerede er godkjent som mottakere av norsk forsvarsmateriell)

- Omfanget av eksport til hvert enkelt land, brutt ned på varekategoriene (A- og B-materiell og flerbruksvarer), og varenes posisjon i varelistene (liste I og II)
- En aggregert oversikt over antall avslag på søknader om eksportlisenser, hvilke land som i løpet av foregående år har fått avslag, hvilke varettyper som det er gitt avslag på, og hvilke kriterier som er brukt for avslaget
- En oversikt over hvilke bedrifter som har eksportert foregående år

Gjennom meldingene utøver regjeringen relativt stor åpenhet rundt enkelte deler av norsk eksportkontroll. Samtidig gir meldingene liten mulighet til å danne et detaljert helhetsinntrykk av spesifikk eksport: Vi vet hvor mye som er eksportert til hvert enkelt land, men vi har ikke tilgang til informasjon om hvilke konkrete varer som er solgt, eller hvilken bedrift som står bak eksporten. Slik informasjon blir kun tidvis gjort offentlig kjent, når selskapene selv offentliggjør større kontrakter og leveranser. Når det gjelder avslag på søknader, er informasjonen om land, antall avslag, kriterier og varer koblet fra hverandre, som et puslespill hvor flere brikker mangler. Vi vet også hvor mange avslag som er gitt og hvilke land og varer som er omfattet innenfor det gitte antallet avslag, men det er ikke mulig å lese om det har vært avslag på søknad om eksportlisens på vare X, til land Y, begrunnet i

kriterium Z. Vi vet hvilke og hvor mange bedrifter som har eksportert varer underlagt eksportkontrollen hvert år, men ikke innenfor hvilken varekategori (A- og B-materiell, flerbruksvarer) eller hvilket spesifikt utstyr den enkelte bedrift har solgt, eller til hvilke land.

8.1 HVA HAR NORGE EKSPORTERT TIL EMIRATENE?

I perioden 2015-2018 har norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til landene som kriger i Jemen beløpt seg til over 800 millioner kroner (tabell med eksport brutt ned på land, år og varekategori ligger på side 18-19). Av disse utgjorde A-materiell 232 millioner, B-materiell 166 millioner og flerbruksvarer 400 millioner (hovedsakelig kommunikasjonsutstyr). A-materiell utgjør litt over en fjerdedel av eksporten, men er likevel den delen som har vært gjenstand for størst offentlig debatt. Av landene som deltar i koalisjonen, er det kun Emiratene (186,8 millioner) og Kuwait (45,6 millioner) som har kjøpt norsk A-materiell.⁹⁶

Emiratenes aktive rolle (og lederrolle) i krigen i Jemen er godt kjent. Som et 'føre-var' tiltak begrunnet i bekymringer for situasjonen i Jemen har regjeringen i to omganger stanset eksport av A-materiell til landet. Først gjennom å midlertidig holde tilbake ammunisjon fra januar 2016 til februar/mars 2017, og senere ved å suspendere all eksport av våpen og ammunisjon (A-materiell) i desember 2017. Likevel

[38]

rakk landet å kjøpe våpen og ammunisjon for over 150 millioner kroner i løpet av disse to årene. Tabellen nedenfor viser eksporten av A-materiell i perioden 2015-2017. Som følge av

suspensjonen som ble besluttet i desember 2017 har det ikke vært eksportert A-materiell til landet i 2018 eller 2019.

EKSPORT TIL EMIRATENE INNENFOR KATEGORIEN A-MATERIELL				
Posisjon i varelisten (liste 1)	Forklaring	2015	2016	2017
ML1	Glattborete våpen med kaliber 20 mm eller mindre, våpen med kaliber 12,7 mm og lavere samt tilhørende komponenter		78,979,000	1,090,000
ML2	Glattborete våpen med kaliber 20 mm eller større, våpen med kaliber 12,7 mm og høyere samt tilhørende komponenter			23,189,000
ML3	Ammunisjon samt tilhørende deler og komponenter	23,475,000	21,563,000	38,506,000
ML6	Kjøretøy og komponenter		10,000	

Tabellen over viser at det er eksportert A-materiell til Emiratene i fire ulike vareposisjoner (ML#) i perioden 2015-2017. Grovt regnet er litt over halvparten av eksporten våpen/komponenter (ML1 og ML2), og resten ammunisjon/komponenter (ML3). Alle vareposisjonene kan omfatte både eksport av ferdig vare og av spesifikke komponenter. Eksportkontrollen praktiseres ulikt for komponent/del-leveranser enn for ferdige varer (med mindre sluttprodusert vare fremstår som norsk), og det er vanskeligere å finne ut av hva konkret som er eksportert (se bl.a. kapittel 7.2 og 8). Av vareposisjonene er ML3 (Ammunisjon og tilhørende deler) den mest håndfaste.

Vår videre analyse baserer seg på tre antakelser:

1. At det er de statlige myndighetene i Emiratene som er sluttbruker for denne eksporten. I UD's retningslinjer 4.2.A slås det fast at «Eksport av varer i kategori A kan ikke finne sted til andre sluttbrukere enn statlige myndigheter». Det gjøres et unntak av jakt- og konkurransevåpen.

2. At eksporten til Emiratene innenfor ML3 faktisk er ammunisjon, ikke komponenter. Denne antakelsen baseres på uttalelser fra UD, som i april 2016⁹⁷ og i september 2017⁹⁸ bekreftet at ammunisjon var eksportert til Emiratene disse to årene. En norsk ammunisjonsprodusent, Nammo Raufoss, har også bekreftet at de har eksportert ammunisjon til Emiratene (selv om det er uklart hvilket år eksporten fant sted). Videre ville komponent-eksport vanligvis funnet sted dersom det fantes en lisensieringsavtale for produksjon av ammunisjon i mottakerlandet. Vi har ikke funnet informasjon om slike avtaler med selskaper i Emiratene.

3. At det er skarp ammunisjonen som er eksportert (ikke treningssammunisjon/ løssammunisjon/ elektronisk ammunisjon). ML3 omfatter en rekke ulike ammunisjons typer, men det er også noen unntak – blant annet en del typer løssammunisjon. Vi antar at ammunisjonen som er solgt er skarp blant annet på grunn

av unntakene listet i ML3, og på bakgrunn av norske myndigheters begrunnelse av eksportstansen – at det var en risiko for at varene kunne brukes i Jemen.

Det er mulig at disse antakelsene er gale, og at de tilbakevises av norske myndigheter eller av bedriftene som omtales i rapporten. Det ønsker vi i så fall velkommen, fordi det bidrar til å øke graden av åpenhet om norsk eksport av forsvarsmateriell og det bidrar til økt substans i debatten. Vi har likevel valgt å ta utgangspunkt i disse antakelsene, fordi de som nevnt tidligere er bekreftet fra offisielt hold, og fordi universet av varer som kan ha blitt eksportert er så omfattende at det ikke er mulig å dekke i denne rapporten.



Jamal på 14 år fra Amran governate i Jemen har fått undervisning på en midlertidig skole for å kompensere for utdanningen han har gått glipp av. (Foto kreditering: Haithm Mohsen / Save the Children)

[39]

8.2 HVILKE SELSKAPER KAN STÅ FOR EKSPORTEN?

Når det gjelder debatten om selve eksportkontrollen er det ikke nødvendigvis relevant hvilke selskaper som eksporterer til hvilke land. Selskapet har et eget ansvar for å hindre at deres utstyr brukes til eller medvirker til at det begås krigsforbrytelser (se boks), men ansvaret for å sikre at eksport ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser eller selvpålagte regler ligger hos norske myndigheter. Men så lenge det ikke opplyses om hvilken konkret ammunisjon som eksporteres er vi nødt til å se på hvilke selskaper som kan ha eksportert for å kunne avgrense utvalget. Av hensyn til at opplysningene kan være bedriftssensitive, opplyser ikke stortingsmeldingene opplyser hvilke selskaper som har eksportert fordelt på A- og B-materiell og flerbruksvarer, eller hvilke varettyper de ulike selskapene har solgt.

Eksporten av ammunisjon fant sted i både 2015, 2016 og 2017 (og ble bekreftet av myndighetene i 2016 og 2017). I disse tre årene har over hundre selskaper stått oppført som eksportører av forsvarsmateriell: 2015: 74 selskaper 2016: 93 selskaper 2017: 91 selskaper

Blant disse er det noe overlap, men en sammenligning av listene viser at det i perioden 2015-2017 var 143 ulike selskaper som har eksportert varer omfattet av eksportkontrollen. Stortingsmeldingenes oversikt gir ikke ytterligere informasjon om selskapernes eksport (om de har eksportert A, B, eller flerbruk, og hvilke varer de har eksportert). Det finnes ingen måte å bekrefte hvilket selskap, eller selskaper, som har eksportert ammunisjon til Emiratene (med mindre selskapet selv offentliggjør informasjonen). Rapportforfatterne har derfor

gjennomgått listene for å få et bilde av hvilke bedrifter som har eksportert i de ulike årene, og deretter søkt ytterligere informasjon om de ulike bedriftene for å vurdere om det er sannsynlig at bedriftene produserer ammunisjon. Undersøkelsene er gjort utelukkende med offentlig tilgjengelige kilder, i hovedsak selskapenes registrering i Brønnøysundregisteret (Enhetsregisteret), selskapenes informasjon på egne nettsider, og ved bruk av tilgjengelige nyhetsartikler. Ut fra disse undersøkelsene har vi utelukket flere selskaper, da de færreste produserer eller handler med ammunisjon. En del selskaper og enkeltmannsforetak er forhandlere av ammunisjon, ofte til jakt- og friluftsutstyr, men produserer ikke egen.

I årene 2015-2017 rapporterte totalt 143 bedrifter om eksport av forsvarsmateriell. Bedriftene varierer i størrelse, formål og portefølje – i stortingsmeldingens oversikt finner man alt fra:

- de kjente selskapene som Nammo og Kongsberg og deres tilknyttede selskaper
- norske grener av internasjonale selskaper, slik som italienske Leonardo⁹⁹ som er verdens niende største våpenselskap som blant annet produserer militærhelikoptre, droner, missiler, artilleri og væpnede kjøretøy. Leonardos norske virksomhet fokuserer på reparasjon og vedlikehold av helikoptre.
- nisjebedrifter som lever høyteknologisk utstyr innenfor bl.a. kommunikasjon og overvåkningsutstyr.
- bedrifter som spesialiserer seg innenfor luftfart og marin industri/ virksomhet
- sports-, jakt- og friluftsfretninger
- samt enkelte hobbyentusiaster som blant annet samlere av historiske våpen.

Ti av selskapene som har eksportert i perioden 2015-2017 er registrert som produsent av våpen og ammunisjon i Enhetsregisteret (næringskode 25.4): A-Tec Ballistics AS, Eblanks AS, GRS Riflestocs AS, Hausken Lyddemper AS, Ing. Ragnar Hansen AS, Kongsberg Defence & Aerospace AS, Krico Norway AS, Nammo Raufoss AS, Rheinmetall Norway AS og Våpensmia AS.

SELSKAPER SOM OPPGIR PRODUKSJON AV AMMUNISJON I NORGE	
Selskap	Produkt/tjenester
Eblanks AS	Det ligger ingen informasjon på nett om selskapets produkter. Ut fra navnet antas det at selskapet produserer såkalt «elektronisk ammunisjon», som brukes som treningsammunisjon.
Nammo Raufoss AS	Fabrikken på Raufoss leverer bl.a. følgende produkter: ¹⁰¹ • Medium kaliber ammunisjon fra 12.7 mm til 40mm • M72 (lett håndholdt panservernrakett) • Artilleri-ammunisjon
Nammo Bakelittfabrikken	Leverer termoplastiske produkter, blant annet «plastic blank ammunition» og «plastic short range training ammunition» ¹⁰² Nammo kjøpte opp ammunisjonsproduksjonen til Bakelittfabrikken i 2005. 1. juli 2017 ble Bakelittfabrikken del av Nammo Raufoss AS. ¹⁰³

Av disse finner vi kun tre selskaper som ser ut til å oppgi produksjon av ammunisjon i Norge.¹⁰⁰

«De norske selskapene kan også holdes ansvarlig når det er deres datterselskaper i utlandet som har produsert utstyret som brukes til å begå krigsforbrytelser»

Samlet sett produserer disse selskapene mange ulike typer ammunisjon, men det ser ut som Nammo er det eneste selskapet som er produsent av skarp ammunisjon (som ikke faller inn under kategorien elektronisk ammunisjon eller løsammunisjon). Eblanks AS eksporterte kun i 2017, mens Nammo Raufoss AS og Nammo Bakelittfabrikken har vært listet opp som selskaper med eksport i hele perioden 2015-2017.

Til tross for at det ikke finnes offentlig tilgjengelig informasjon om hvilket selskap (eller selskaper) som har eksportert ammunisjon til Emiratene, er det likevel nærliggende å anta at ammunisjonen kan være solgt av Nammo Raufoss AS. Nammo er Norges største produsent av ammunisjon, og et av få norske selskaper som eksporterer A-materiell. Den norske stat har en direkte eierandel på 50% i selskapet.¹⁰⁴ I Nammos årsrapport for 2018 opplyses det at konsernet, med hovedkvarter i Norge, består av datterselskaper i Norge, Sverige, Finland, Tyskland, Sveits, Spania, USA, England, Irland, Polen, Canada, India og Australia. Selskapet har en verdensomspennende virksomhet som i 2018 brakte inn 4.9 milliarder NOK i rapporterte inntekter.¹⁰⁵ Nammo åpnet i 2015 et salgskontor i Abu Dhabi, begrunnet i selskapets fremvoksende virksomhet i emiratene og regionen, og strategiske ambisjoner om å vokse i deler av Midtøsten.¹⁰⁶

I et intervju med Ny Tid i april 2016 bekreftet selskapet selv at de har eksportert ammunisjon til Emiratene. På spørsmål om hvordan Nammo sikret at deres ammunisjon ikke endte opp i Jemen uttalte Nammos daværende kommunikasjonsdirektør Sissel Solum følgende: «Ammunisjon solgt til Emiratene krever sluttbrukerklæring fra de nasjonale eksportkontrollmyndigheter, hvor våre produkter selges fra. Det er forsvaret i Emiratene som kjøper produktene og signerer sluttbrukerklæringen, som skal garantere for at produktene de importerer, ikke blir gjenstand for videreeksport».¹⁰⁷

I etterkant av tilbakekallelsen av gyldige lisenser for eksport av A-materiell til Emiratene kontaktet E24 både Nammo og Kongsberg for å høre om selskapene ble rammet av stansen.¹⁰⁸ Kongsbergs kommunikasjonsdirektør Ronny Lie uttalte at «Suspensjonen gjelder militært A-materiell og det eksporterer vi ikke til Emiratene i dag.» Nammos kommunikasjonsdirektør Endre Lunde ville overfor E24 verken avkrefte eller bekrefte om eksportstansen påvirket dem.

Utdrag fra E24s artikkel datert 3. januar 2018:

Kommunikasjonsdirektør Endre Lunde i Nammo sier at de ikke kan kommentere enkelt land eller enkelt kunders bestillinger, og derfor vil selskapet heller ikke opplyse om de har kontrakter for ammu-

nisjon eller andre produkter som nå vil bli påvirket av eksportstansen til Emiratene.

– Generelt kan jeg si at enhver endring i regelverket vil påvirke den norske virksomheten i Nammo. Samtidig forholder vi oss selvfølgelig lojalt til de pålegg og regelendringer som kommer fra UD, sier Lunde til E24.



Bildetekst: 12-år gamle Ali ble skadet i en eksplosjon i Sada'a i Jemen 29.juli 2019. (Foto: Save the Children)

9. HVILKE VÅPEN ER FUNNET BRUKT I KONFLIKTEN I JEMEN, OG HVORDAN HAR DE HAVNET DER?

[42]

Det er mye dokumentasjon på våpen og militært utstyr fra flere land, kjøpt av blant andre Saudi-Arabia og Emiratene, har havnet i Jemen. Basert på blant annet rapportene og undersøkelsene nevnt over, har vi

gjort et forsøk på å isolere de våpnene som er funnet i bruk i Jemen, og som kan passe til ammunisjon under vareposisjon ML3 (altså til våpen i vareposisjon ML1, ML2 og ML12)



Fra en ødelagt skole i Lahj, Jemen hvor utdanningstilbud ble gjennomført av frivillige lærere og ved bruk av midlertidige telt (2018). (Foto: Noora Nasser/Save the Children)

[43]

OVERSIKT OVER VÅPEN SOM MED STOR SANNSYNLIGHET ER KJØPT ELLER PRODUSERT AV KOALISJONEN, OG FUNNET BRUKT I JEMEN			
Våpen	Produksjonsland (bedrift)	Beskrivelse av våpenet / patroner	Funnet brukt / forklaring
FN Minimi 5.56 Light Machine Gun	Belgia (FN Herstal)	Kaliber 5.56 x 45 mm (NATO) ¹⁰⁹	Av koalisjonsstøttede og andre væpnede grupper inne i Jemen, blant annet i 2016, 2017 og 2018. ^{110,111}
FN F2000 bullpup automatgevær		5,56 ×45 mm NATO	Videobevis. ¹¹²
MG-3 maskingevær	Tyskland (Heckler & Koch)	Kaliber 7,62 x 51 mm NATO ¹¹³	Av væpnede grupper inne i Jemen, januar 2016. ¹¹⁴ Den saudiske hæren bruker MG3 og MG4-maskingevær. ¹¹⁵
MG-4 maskingevær		Kaliber 5,56 x 45 mm NATO ¹¹⁶	
G3 militært automatgevær	Saudi-Arabia (Heckler & Koch har gitt lisens til å produsere)	Kaliber 7,62 x 51 mm NATO ¹¹⁷	Av væpnede pro-regjeringsgrupper inne i Jemen, ^{119,120} Noen av gruppene gjennomgikk militærtrening fra Emiratene i 2015. ¹²¹
G-36 militært automatgevær (selective fire)		Kaliber 5.56 × 45 mm ¹¹⁸	
M9 assault rifle	Bulgaria	Kaliber 5.56 x 45 mm	Av væpnede pro-regjeringsgrupper inne i Jemen, ^{119,120} Noen av gruppene gjennomgikk militærtrening fra Emiratene i 2015. ¹²¹
M9F assault rifle			
UAE Caracal pistols	Emiratene	Det finnes forskjellige modeller, og det er uklart hvilken det henvises til.	Av ulike væpnede opprørsgrupper trent opp av Emiratene i 2015 ¹²² og 2017, ¹²³ og funnet på svartebørsen i Aden ¹²⁴
Steyr AUG assault rifle	Østerrike (Steyr)	5,56 × 45 mm NATO	Væpnede grupper på flere sider av konflikten / inne i Jemen ¹²⁵
Steyr SSG 69 skarpskytterrifle		7,62 x 51 mm NATO, .243 Winchester, .22-250 Remington (SSG 69 PII) ¹²⁶	
Barrett Model 82A1 (M82A1) anti-materielle rifler	USA (Barrett Firearms Company)	12.7 mm x 99 (.50 kaliber) (ball (full metal jacket; FMJ), armour piercing (AP) and possibly armour piercing incendiary (API)) ¹²⁷	Av Ansar Allah, ARES peker på 'battlefield capture' som mulig årsak, men det er også dokumentert at Jemen kjøpte inn disse riflene i 2012 ¹²⁸
LRT-3 modell	Canada (PGW Defense Technologies)	12.7 x 99 mm .50 BMG ¹²⁹	Av Ansar Allah, ARES peker på 'battlefield capture' som mulig årsak ¹³⁰
Zastava M02 Coyote heavy machine gun	Serbia (Zastava Arms)	12.7 x 108 mm ¹³¹	UAE-støttede væpnede grupper inne i Jemen. ^{132,133}
M84 rifle		7.62 × 54mm (det eneste som finnes av informasjon på nett viser til Zastava M84 General-purpose machinegun)	Funnet i Jemen. ¹³⁴
M05 E1 assault rifle		7.62×39 mm ¹³⁵	
M05 E3 assault rifle		7.62×39 mm ¹³⁷	Dette har blitt en av riflene man finner mest av blant den jemenittiske hæren. ¹³⁶
Agrab Mk 2	Singapore	120 mm mortar-system	UAE er ifølge Amnesty det eneste landet som på tidspunktet hadde kjøpt dette våpensystemet. ¹³⁸

«Avsløringene som følge av grundig gravearbeid de siste årene forsterker inntrykket av at både Saudi-Arabia og Emiratene bryter sluttbrukererklæringene»

[44]

9.1 HVORDAN HAR VÅPNENE HAVNET DER?

Det er tydelig at alle parter i konflikten har begått krigshandlinger som medfører grove brudd på menneskerettighetene, og at både våpen, ammunisjon og øvrig militært utstyr har spilt en viktig rolle. Hvor kommer våpnene og utstyret fra, og hvordan har de havnet i Jemen?¹³⁹

Det er foreløpig ikke funnet ammunisjon fra Norge i bruk i Jemen – verken fra Nammo eller andre selskaper. Generelt er det rapportert få funn av ammunisjon i Jemen, og det som har blitt avdekket gjelder i stor grad av missiler og raketter. I en større samleoversikt over våpen/utstyr fra europeiske land funnet i Jemen, laget av den belgiske organisasjonen Vredesactie, står det blant annet, at de har liten oversikt over håndvåpenammunisjon:

*«As for all military materiel in this report, we have only mentioned companies we could identify in open sources. However, we do not claim to have given a complete overview. This is especially the case for small arms munition, which can be obtained from a large range of producers. However, export statistics and licenses strongly suggest that other producers in European countries are still exporting to Saudi Arabia or the UAE.»*¹⁴⁰

Det er derimot funnet mange våpen og militært utstyr i hendene på flere parter i krigen. I den neste delen vil vi se nærmere på hva som er funnetkan ha blitt og hvordan utstyret har endt

opp med å bli brukt i den brutale krigen. Det finnes oss bekjent ingen helhetlig oversikt over våpnene eller utstyret som brukes i krigen i Jemen. Vi har derfor tatt utgangspunkt i offentlig tilgjengelig gravearbeid og avsløringer gjort av andre, blant andre journalister, våpenekspert og sivilsamfunnsorganisasjoner. Videre har vi hvor mulig forsøkt å systematisk samle sammen avsløringer som omhandler våpen som benytter ammunisjon kategorisert innenfor vareposisjon ML3. Dette for å vurdere om det finnes våpen i bruk i Jemen som kan ta i bruk visse typer ammunisjon produsert i Norge.

Eksempelene i avsnittene under er todelt: Til dels dokumenterer de hvilke våpen og utstyr koalisjonsstyrkene tar i bruk i krigføringen. Men avsløringene avdekker også et mønster når det gjelder ulovlige videresalg eller avledning av våpen og utstyr til væpnede grupper i Jemen. Som opplyst i første del av rapporten er både Emiratene og Saudi-Arabia blant verdens største importører av våpen og militære varer. Emiratene var også i toppsjiktet over importører av håndvåpen i 2015 og 2016.^{141,142} Store deler av utstyret landene har kjøpt er bekreftet brukt av flere av koalisjonslandenes egne styrker i Jemen (ikke bare Saudi-Arabia og Emiratene), for eksempel militære skip brukt i sjøblokaden og jagerfly og missiler brukt i flybombinger.¹⁴³ Den jemenittiske menneskerettighetsorganisasjonen Mwatana ga i 2019 ut en rapport sammen med den neder-

landske organisasjonen Pax og det amerikanske University Network for Human Rights. Rapporten gransker 27 spesifikke flyangrep utført av den saud- og emiratisk-ledede koalisjonen mot sivile mål. Av de 27 angrepene indikerte bombefragmentene at amerikanskproduserte våpen sannsynligvis var involvert i 25 av angrepene, og at britiskproduserte våpen var involvert i fem.¹⁴⁴

Det har også kommet flere avsløringer om at våpen, kjøretøy og missiler kjøpt fra vestlige land har blitt brukt av koalisjonsstyrkene, men også at utstyret har blitt ulovlig avledet fra Emiratene og Saudi-Arabia til jemenittiske regjeringsstyrker og væpnede grupper inne i Jemen. Allerede i rapporten til FNs sikkerhetsråd i januar 2016,¹⁴⁵ uttrykte Ekspertpanelet for Jemen bekymring for at våpen var på avveie, blant annet på grunn av direkte videreføringer av våpen og fordi utstyr ble stjålet under kamper:

(...) The coalition has also played a direct role in the proliferation of arms in Yemen by supplying weapons to armed groups without taking due measures to ensure accountability and secure storage. The Panel has collected footage from local media and activists of weapons air-dropped into Aden, some of which ended up in Houthi hands (see annex 15). It also has seen footage of armoured vehicles similar to those used by the coalition being used by resistance fighters in Ta'izz, allegedly affiliated to a Salafist group calling itself the "Emirate of

Protectors of the Creed", led by Adil Abduh Fari', or Abu al-Abbas, previously from Dammaj (see annex 16).

85. While the Panel is not mandated to monitor the coalition's transfer of weapons to resistance fighters, it wishes to draw attention to the risk that lax accountability measures on the part of the coalition and the legitimate Government of Yemen may have resulted in the diversion of weapons into the hands of radical groups and to the black market. The Panel has documented cases of resistance fighters offering to sell small arms and light weapons using social media (see annex 17).

I løpet av det siste året har det kommet flere eksempler på hvordan Emiratene og Saudi-Arabia siden starten av krigen har støttet væpnede grupper i Jemen med utstyr, ressurser og opplæring, blant annet:

- januar 2019 rapporterte Amnesty at Emiratene har drevet med systematiske overføringer av våpen og militærutstyr til væpnede grupper i Jemen – utstyr som i utgangspunktet er kjøpt lovlig av vestlige land.¹⁴⁶
- Mohamed Abo-elgheit, en egyptisk gravejournalist tilknyttet Arab Reporters for Investigative Journalism (ARIJ), jobbet i over halvannet år med å undersøke bilder og videoer som viser vestlige våpen i bruk i Jemen. Arbeidet resulterte i dokumentaren The End User, som viser at koalisjonens medlemmer har gitt våpen kjøpt av vestlige land videre til allierte væpnede grupper inne i Jemen.¹⁴⁷
- CNN kom i februar og oktober 2019 med større avsløringer om amerikanske våpen og militært materiell som er funnet i bruk av væpnede grupper i Jemen. Avsløringen førte til at det amerikanske forsvarsdepartementet innledet en gransking som fortsatt pågår.^{148,149}

Noen av avsløringene omfatter våpen og utstyr kjøpt før 2015. Avsløringene fra Amnesty, ARIJ og CNN viser funn

av flere titalls våpen på avveie i Jemen, blant annet som følge av en bevisst avledning av våpen fra Saudi-Arabia og Emiratene. I CNN-reportasjen fra februar 2019 kommer det frem at jemenittiske militærstyrker i oktober 2015 skrotet av at Saudi-Arabia hadde «airdropped» amerikanskproduserte TOW anti-tank missiler til dem inne i Jemen.¹⁵⁰ I den samme reportasjen fikk CNN kontakt med en ikke-navngitt representant for Emiratene, som avkreftet av landet bryter sluttbruker-erklæringer. Representanten gikk langt i å hevde at landet ikke trengte å innhente tillatelse for å videreføre utstyr kjøpt fra USA til en væpnert gruppe inne i Jemen, da gruppen var «en del av jemenittiske styrker» og «under direkte oppsyn av Emiratene, og derfor var utstyret i koalisjonens 'kollektive besittelse'». ¹⁵¹

Eksempler og uttrykte bekymringer for avledning av militært utstyr har vært kjent helt siden koalisjonens inntreden i krigen i 2015. Avsløringene som følge av grundig gravearbeid de siste årene forsterker inntrykket av at både Saudi-Arabia og Emiratene bryter sluttbrukererklæringene. Likevel er det sluttbrukererklæringer det settes lit til når vestlige land, inkludert Norge, fortsetter å eksportere på tross av avsløringer om systematiske brudd på menneskerettighetene og humanitærretten. Også her hjemme setter både selskaper og myndighetene sin lit til sluttbrukererklæringene. Som Nammos daværende kommunikasjonssjef uttalte i 2016: «Ammunisjon solgt til Emiratene krever sluttbrukererklæring fra de nasjonale eksportkontrollmyndigheter, hvor våre produkter selges fra. Det er forsvarer i Emiratene som kjøper produktene og signerer sluttbruker-erklæringen, som skal garantere for at produktene de importerer, ikke blir gjenstand for videreeksport». I 2017 spurte partileder og stortingsrepresentant for SV, Audun Lysbakken, om utenriksministeren kunne spørre Saudi-Arabia og Emiratene om hvorvidt våpnene og forsvarsmateriale vi eksporterer blir brukt i Jemen. Utenriksminister Ine Eriksen Søreide svarte blant annet at «De myn-

dighetsbekreftede sluttbruker-erklæringene som kreves utstedes som regel av mottakerlandets forsvarsmyndigheter, og gir blant annet forsikringer om at det aktuelle utstyret utelukkende er for egne og legitime forsvarsbehov», men understreket også at søknader (om lisens) ville avslås dersom det vurderes uakseptabel risikabel når det gjelder oppgitt sluttbruk eller sluttbruker og risiko for avledning.¹⁵²

Dette gjentas også i stortingsmeldingen om eksport for 2018, hvor regjeringen gir en lengre beskrivelse av praksis og vurderinger knyttet til retningslinjene og den konsoliderte kriterielisten. Her er også risiko for avledning til bruk i strid med retningslinjene nevnt: «Dersom departementet, basert på den samlede informasjonen, vurderer at det foreligger en uakseptabel risiko for avledning av det aktuelle militære utstyret til uønsket bruk i mottakerlandet eller for reeksport i strid med forutsetningene for eksport, vil lisens avslås.»¹⁵³ En praksis med avledning av utstyr har altså vært kjent siden FNs ekspertpanel uttrykte sin bekymring i januar 2016. Norge har flere ganger henvist til ekspertpanelets rapporter. Likevel fikk Emiratene kjøpe A-materiell, B-materiell og flerbruk for flere hundre millioner kroner frem til desember 2017 (med unntak av under den midlertidige stansen i ammunisjonseksport fra januar 2016 til februar/mars 2017). Saudi-Arabia fikk kjøpe både B-materiell og flerbruk helt fram til november 2018. Emiratene og flere andre koalisjonsland får fortsatt kjøpe B-materiell og flerbruksvarer. Kuwait får fortsatt kjøpe A-materiell.

[45]

10. ER DET RISIKO FOR AT NORSK AMMUNISJON KAN BRUKES I KONFLIKTEN I JEMEN?

[46]

For å vurdere risikoen for at ammunisjon solgt fra Norge kan brukes i Jemen, må vi vite hva ammunisjonen kan brukes til (hvilke våpen). Det er som vist over, og tidligere i rapporten, gjort en rekke funn av våpen fra ulike land i Jemen, av alt fra rifler, maskingevær og anti-materiell rifler, til pansrede kjøretøy med våpensystemer montert, missiler, bombekastere m.m.

Flere av våpnene som er funnet i Jemen kan bruke ammunisjon som faller inn under vareposisjon ML3

Ifølge *Vareliste I* er ammunisjonen som inngår i vareposisjon ML3 laget for bruk til våpen og våpensystemer beskrevet i tre andre vareposisjoner: ML1, ML2 og ML12. Disse vareposisjonene omfatter blant annet:¹⁵⁴

- Rifles and combination guns, handguns, machine, sub-machine and volley guns (ML1a)
- Smooth-bore weapons specially designed for military use, and other smooth-bore weapons as follows: Fully automatic type weapons; semi-automatic or pump-action type weapons (ML1b)
- Weapons using caseless ammunition (ML1c)
- Guns, howitzers, cannon, mortars, anti-tank weapons, projectile launchers, military flame throwers, rifles, recoilless rifles, smooth-bore weapons and signature reduction devices therefor (ML2a)

- Smoke, gas and pyrotechnic projectors or generators, specially designed or modified for military use (but not signal pistols) (ML2b)
- Kinetic energy weapon systems specially designed for destruction or effecting mission-abort of a target (ML12a)
- Specially designed test and evaluation facilities and test models, including diagnostic instrumentation and targets, for dynamic testing of kinetic energy projectiles and systems (ML12b)

I hovedsak er dette ammunisjon til tre kategorier av våpen: Små/lette våpen med lite eller medium kaliber (rifler, håndvåpen, maskingevær), våpen med stort kaliber (f.eks. haubitsere, kanoner, og bombekastere), og våpensystemer med høy kinetisk energi (som bl.a. bruker ammunisjon definert som «kinetic energy penetrator»). De ulike vareposisjonene gir oss mulighet til å avgrense når det gjelder hvilket utstyr som potensielt kan brukes sammen med ammunisjonen som er eksportert. Vi kan for øvrig utelukke bomber, torpedoer, raketter og missiler. Disse varene kategoriseres innenfor ML4 i vareliste I.

Av våpnene som er funnet og oppført i tabellen i kapittel 4, er det sannsynlig at de fleste ville blitt klassifisert under ML1 (med unntak av Agrab MK 2 mortar, som er ML2), noe som tilsier at alle vil kunne ta i bruk ammunisjon klassifisert under vareposisjon ML3

(som den norske ammunisjonseksperten til Emiratene er).

10.1. HVILKEN AMMUNISJON KAN HA BLITT EKSPORTERT?

Undersøkelsene gjort så langt sannsynliggjør at selskapet som har solgt ammunisjonen til Emiratene er Nammo Raufoss AS. Fabrikken på Raufoss har tidligere produsert ammunisjon av mindre kaliber (f.eks. ble 7.62 x 51 mm NATO produsert på Raufoss frem til rundt årtusenskiftet¹⁵⁵), men det ser ikke ut til at fabrikken produserer ammunisjon under 12.7 mm i dag. På Nammos nettside opplyses det at fabrikken på Raufoss produserer medium-kaliber ammunisjon fra 12.7 mm til 40 mm, artilleri-ammunisjon og M72 (lett håndholdt panservernrakett).

- **Ammunisjon 12.7mm til 40mm:** I Nammos produktkatalog fra 2018 er det listet opp 19 ulike varianter av 12.7 x 99 mm ammunisjon (0.5 cal), flere av disse er laget spesifikt til bruk mot materielle (ikke-menneskelige) mål.¹⁵⁶ Fem av ammunisjonsvariantene for 12.7 mm x 99 mm er såkalt «multipurpose», som detonerer når de treffer målet. Ammunisjonen er blant annet beskrevet til bruk sammen med opptil 15 ulike produkter, og er godkjent for strid.¹⁵⁷ Det er videre listet opp 54 ammunisjonsvarianter i størrelsen 20 til 40mm, fra treningsammunisjon, til ammunisjon laget til bruk mot materielle mål, og multipurpose-ammunisjon.

«Undersøkelsene gjort så langt sannsynliggjør at selskapet som har solgt ammunisjonen til Emiratene er Nammo Raufoss AS»

[47]

12.7 MULTIPURPOSE AMMUNISJON

Det er naturlig å stille spørsmål om hvorfor Emiratene vil kjøpe ammunisjon fra Norge, når de allerede får kjøpe både våpen og ammunisjon fra andre land. En mulighet kan derfor være at Emiratene har ønsket en ammunisjonsvariant som er spesifikk for en norsk produsent.

Dersom Nammo er eksporterende selskap, kan en potensiell ammunisjonsvariant være 12.7 mm x 99 multipurposeammunisjon til bruk mot materielle mål – også kjent som MK211. Ifølge forsker ved PRIO, Nicolas Marsh er 12.7 mm x 99 (.50 kaliber) ammunisjon et kjent norsk nisjeprodukt.¹⁵⁸ Ammunisjonen produseres også andre steder i verden, hos selskaper som har lisensavtale med Nammo.

MK211 er en unik form for ammunisjon som inneholder metallet tungsten og som har en eksploderende virkning, det vil si at den detonerer like etter at den treffer et mål. 12.7 ammunisjonen er designet for bruk mot materielle mål, og brukes i skarpskyttergeværer og mitraljøser mot fly, helikoptre og lettpansret kjøretøy.

12.7 mm multipurpose er sannsynligvis ett av Nammos mest utfordrende produkt sett fra et etisk eksportkontrollperspektiv, fordi det finnes en risiko for at ammunisjonen kan bli brukt mot mennesker. Ifølge den internasjonale Røde Kors Komiteen (ICRC) er det stor sannsynlighet for at 12,7 mm vil bli brukt mot mennesker i strid med St. Petersburg-erklæringen av 1868 som setter forbud mot bruk av ammunisjon under 400 gram som eksploderer i menneskekroppen. Bakgrunnen for denne regelen, som også er etablert internasjonal sedvanerett, var å beskytte soldater mot ammunisjon som gir unødvendig store skader eller lidelser.¹⁵⁹

Norske myndigheter mener også at denne ammunisjonen ikke er egnet til bruk mot mennesker. Det finnes derimot eksempler på at ammunisjonen har blitt brukt mot mennesker, blant annet av Norges allierte.¹⁶⁰

«Organisasjonene bak denne rapporten mener det er en klar og uakseptabel risiko for at ammunisjon solgt fra Norge til Emiratene kan brukes i Jemen»

[48]

10.2. KAN NORSK AMMUNISJON VÆRE KOMPATIBEL MED VÅPNENE FUNNET I BRUK I JEMEN?

De fleste våpnene i oversikten i kapittel 4 tar i bruk småkaliber ammunisjon mindre enn 12.7 mm, som ikke produseres av Nammos fabrikk på Raufoss. Det er to unntak: Barrett Model 82A1 anti-materiell rifle og LRT-3 rifle produsert av PWG. Begge disse våpnene kan ta i bruk flere typer 12.7 mm x 99 mm ammunisjon, som produseres i Norge. At M82A1 kan bruke flere ulike varianter av 12.7 ammunisjon markedsføres også av Nammo i deres håndbok.¹⁴¹

Det er flere måter riflene som bruker 12.7 mm ammunisjon kan være i bruk i krigen i Jemen:

- 1. At de brukes lovlig av endelig sluttbruker:** Riflene er kjøpt og bruk av flere av landene i koalisjonen og av Jemens forsvar.¹⁶² Flere av medlemmene i koalisjonen, både Qatar, Emiratene, Bahrain og Saudi-Arabia er kjent for å ha tatt i bruk våpenet. I tillegg har det fremkommet dokumentasjon på at Jemen kjøpte større mengder M82A1 fra USA i 2012.
- 2. At de er ulovlig avledet til væpnede grupper i Jemen:** Manglende respekt for sluttbrukererklæringer skaper en høy risiko for at våpnene kan ha blitt avledet fra koalisjonen og til væpnede grupper i Jemen.^{163,164}

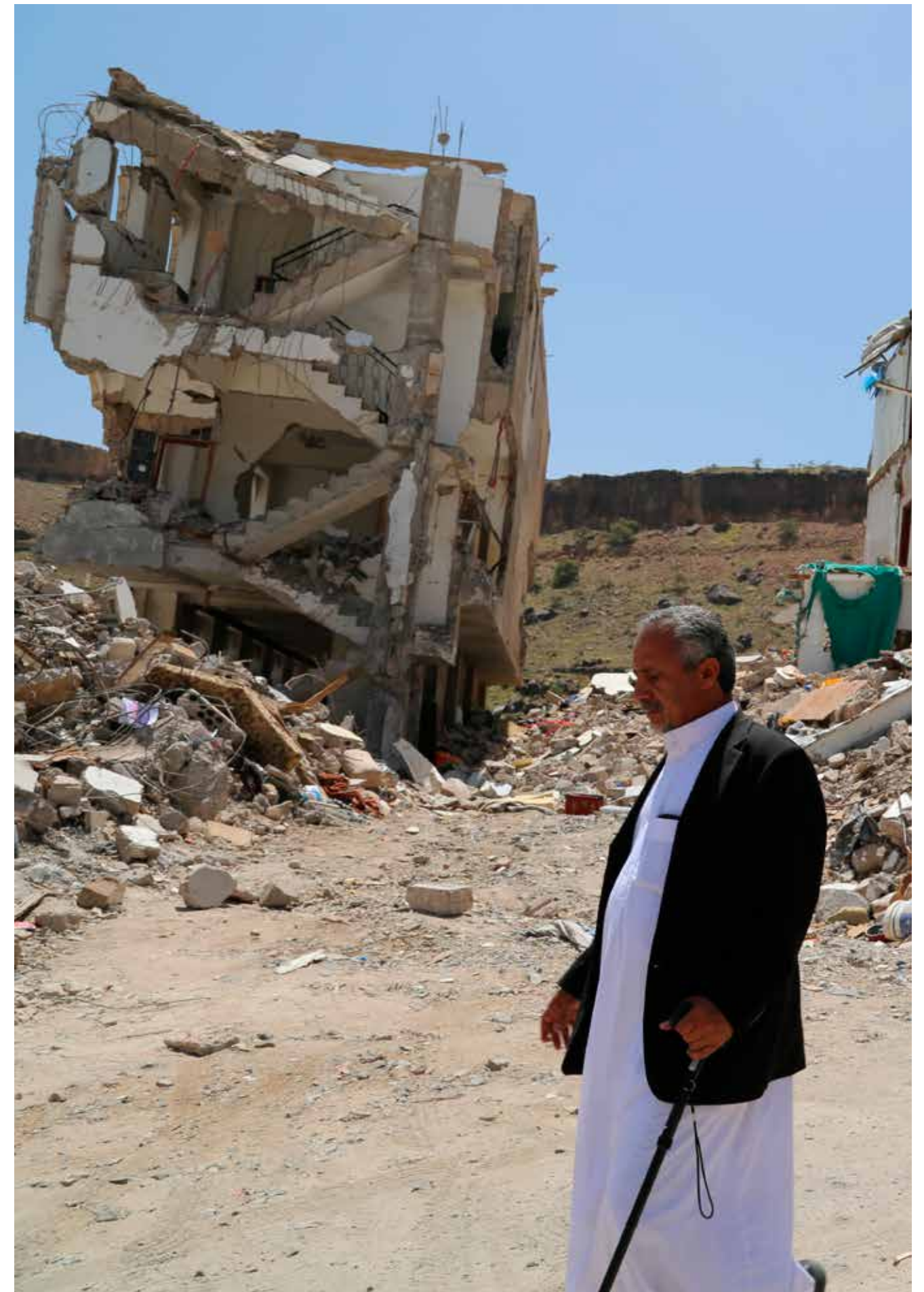
- 3. At de er stjålet av Ansar Allah under kamp.** Både kanadiske LRT-3 og amerikanske Barrett Model 82A1 (M82A1) antimaterielle rifler er funnet i Jemen, antatt anskaffet av Ansar Allah under kamper mot koalisjonsstyrker.¹⁶⁵

Organisasjonene bak denne rapporten mener det er en klar og uakseptabel risiko for at ammunisjon solgt fra Norge til Emiratene kan brukes i Jemen.

Dersom det er 12.7 mm ammunisjon som er solgt, så vet vi at skytevåpnene eller riflene som trengs for å ta i bruk ammunisjonen er på plass på bakken i Jemen, og er i bruk av flere av krigens parter. Vi vet også at en av disse type riflene er solgt til flere av koalisjonslandene, deriblant Emiratene. Det samme er mange andre våpen, kompatible med andre ammunisjons typer.

Dersom det ikke er 12.7 mm ammunisjon som er solgt, er det likevel en klar risiko for bruk i Jemen. Enhver ammunisjon, uansett hva denne måtte være, kan bli gitt videre i strid med sluttbrukererklæringene. Det er klar dokumentasjon helt fra krigens start på at våpen og militært utstyr som er solgt til landene i koalisjonen, deriblant Emiratene, har blitt gitt videre til væpnede grupper i Jemen, ofte mot det eksporterende landets viten og vilje.

[49]



Murad går blant ødelagte bygninger hvor hans avdøde sønn pleide å bo (2017). (Foto Mohammed Awadh / Save the Children)

KONKLUSJON

[50]

Gjennom denne rapporten har vi forsøkt å belyse svakheter i både regelverk og praksis for eksportkontroll, sett i lys av konflikten i Jemen. Ambisjonen har også vært å komme nærmere et svar på om det kan være overveiende sannsynlig at norsk ammunisjon kan brukes til å begå eller bidra til brudd på menneskerettighetene og humanitærretten i Jemen. Det har ikke vært mulig å bevise hvilket selskap eller hvilken type ammunisjon som er solgt til Jemen, men gjennomgangen i del to av rapporten viser en åpenbar risiko for at ammunisjon solgt til Emiratene kan brukes i Jemen. Organisasjonene bak denne rapporten har i en årrekke bedt norske myndigheter om å iverksette en uavhengig gransking av eksporten som har funnet sted til koalisjonen. Vår gjennomgang i denne rapporten understreker at det fortsatt er behov for en slik gransking.

Samtidig er norsk eksportkontroll i møte med krigen i Jemen et eksempel for å illustrere utfordringene og svakhetene som finnes i dag. Norske myndigheter har allerede trådd feil ved å godkjenne eksport som aldri burde funnet sted. Hva med neste krig? Vi trenger et regelverk og en praksis som sikrer at norsk våpeneksport ikke bidrar til brudd på internasjonal humanitærrett, og som er robust i møte med framtidige konfliktsituasjoner.

MYTEN OM VERDENS BESTE REGELVERK

På tross av de stadige gjentakelsene fra industrien, regjeringen og stortingsrepresentanter er det ikke mulig å si at Norge har verdens beste regelverk for eksportkontroll. I denne rapporten har vi gjennomgått en rekke områder innenfor regelverket og praksisen hvor det eksisterer klare forbedringsbehov. Vi har analysert de ulike forpliktelsene som ligger til grunn slik som lov og forskrift om eksportkontroll, regjerings- og stortingsvedtak for eksportkontroll, UD's retningslinjer samt internasjonale og regionale avtaler som FNs våpenhandelsavtale og EUs felles posisjon.

Dagens regelverk og praksis er uforutsigbar og preges av unødvendige mengder av hemmelighold som gjør det nærmest umulig å gå i sømmene om Norge møter sine nasjonale og internasjonale forpliktelser knyttet til ansvarlig eksportkontroll. Det er klare behov for å styrke dagens regelverk og praksis. For å rydde opp i dette og kanskje gjøre Norge fortjent til å bruke betegnelsen «verdens beste regelverk» om egen eksportkontroll er det **behov for en helhetlig gjennomgang av norsk eksportregelverk og kontroll. En slik gjennomgang bør utføres av et bredt sammensatt offentlig utvalg.**

Hvilke smutthull og svakheter er det som finnes, og som har gjort at Norge ikke bare har tillatt, men faktisk økt

eksporten til land som åpenbart bryter humanitærretten?

Svakheter i det norske regelverket for eksportkontroll:

- **Kategoriseringen av varer** med inndelingen av A- og B materiell gir lite mening. Bruken av B-materiell kan også være dødelig i bruk med A-materiell. Det finnes en gråsone som gir fleksibilitet.
- **Mangel på åpenhet:** Norsk eksportkontroll er ikke lengre blant verdens mest åpne og transparente. Flere land har forbigått Norge når det gjelder grad av åpenhet og innsyn, og Norge er ikke en gang blant de 10 beste på åpenhet om eksporten.
- **Åpenhet til feil tid:** I dag får de folkevalgte, og folket for øvrig, informasjon om norsk våpeneksport en gang i året. Diskusjonen om våpeneksport blir ofte som «snøen som falt i fjor». Ofte er det slik at diskusjonen om eksport kommer både ett og to år etter at eksporten har funnet sted. Dette gjør at Stortinget og offentlighetens mulighet til å utgjøre en kritisk korreks, blir både for langt borte i sted og tid.
- **Forutsigbarhet – for hvem?** I motsetning til hva UD og industrien vektlegger vil det være mer forutsigbart og stabilt med en strengere eksportkontroll.

- **Utilstrekkelige risiko-vurderinger:** Basert på den begrensede tilgjengelige informasjonen om hvordan risikovurderinger gjennomføres i UD og funnene fra rapporten, anser vi risikovurderingene for å være mangelfulle og prosessene utilstrekkelige – også sett i lys av norsk eksport til land som kriger i Jemen. En risikovurdering skal basere seg på fremsyn og ikke etterpåkløkskap.

- **Manglende «Føre-var» linje:** UD har ikke praktisert en konsekvent føre-var linje i håndteringen av eksporten til land som kriger i Jemen. Den norske praksisen har heller bestått av en reaktiv tilnærming på tross av tilgjengelig informasjon om brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettigheter i Jemen, og på tross av klare indikasjoner på at koalisjonen gir militært utstyr videre til væpnede grupper inne i Jemen. Å etterleve «føre-var» i 2015 og 2016 burde da ha ledet til stans i salg av til Saudi-Arabia (B materiell og flerbruksvarer) og Emiratene (A og B-materiell, og flerbruksvarer), samt til andre land i koalisjonen hvor det foreløpig ikke er innført noen restriksjoner.

- **Reeksportklausuler og sluttbrukererklæringer:** Norge krever ikke sluttbrukererklæringer og har ikke krav om reeksportklausuler fra land i landgruppe 1 (NATO-land og Norges allierte). Noen av landene som importerer mest fra Norge er de samme som eksporterer mest til Saudi-Arabia og Emiratene. Det har blitt avdekket at flere av disse våpeneksportørlandene har vært involvert i å levere våpen til aktører som står bak alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene.

- **Etterkontroll:** Norge har ikke et system for etterkontroll på plass i dag for å undersøke og kontrollere eksporterte varer. Kontroller (i den grad de utføres)

gjennomføres på en ad-hoc basis. I motsetning til en rekke andre land har Norge heller ikke innført noen responsmekanismer for å sikre seg mot brudd på sluttbrukererklæringer.

Gjør norske myndigheter tilstrekkelig fremtidsrettede vurderinger?

Det er overveiende sannsynlig at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen, likevel er det i praksis umulig å dokumentere om en kule som er brukt i krigføring har norsk opprinnelse, ettersom det ikke er nok åpenhet om hva som er solgt. En definitiv bekræftelse vil derfor avhenge av at det gjennomføres en gransking på bakken, hvor man evner å samle inn, analysere og dokumentere ammunisjon som finnes i bruk i Jemen. Norges mangel på åpenhet og disaggregerte data om eksakt type våpen og ammunisjon som eksporteres, samt sluttbrukererklæringer, gjør det vanskelig å si med absolutt sikkerhet om norsk ammunisjon kan brukes til å begå eller tilrettelegge for brudd på humanitærretten i Jemen.

Regjeringen kan forsøke å forsvare eksporten av ammunisjon til Emiratene med at dette er stoppet av regjeringen etter føre-var-prinsippet. Men det er likevel et faktum at det er avdekket stor sannsynlighet for at norsk ammunisjon kan brukes i Jemen, og at det allerede tidlig i 2016 var kjent at koalisjonsstyrkene hadde brutt sluttbrukererklæringer for utstyr kjøpt av flere eksporterende land. Hvorfor skulle norsk ammunisjon være mer beskyttet mot en slik uønsket praksis, enn for eksempel amerikanske missiler? Gitt den begrensede tilgangen til offentlig tilgjengelig informasjon, vil det være opp til den norske regjeringen å gi tilstrekkelig informasjon som vil sikre at disse scenarioene ikke er mulige eller høyst usannsynlige.

Vi sitter igjen med en svært urovekende følelse. Hvordan kan norske myndigheter fortsette salg til land som, dokumentert gjentatte ganger av FN, står bak grove menneskerettighetsbrudd og det som i fremtiden

kan stå igjen som krigsforbrytelser? Kan vi slå oss til ro med å ikke vite om Norge, gjennom eksport, kan ha bidratt? Dersom det blir bevist at Norge har brutt sine folkerettslige forpliktelser gjennom å ha begått eller bidratt til brudd på internasjonal humanitærrett og menneskerettighetene i Jemen kan konsekvensene være store. Den norske stat kan i teorien bli stilt til ansvar for brudd på folkeretten¹⁶⁶ og kan bli stilt ovenfor erstatningskrav.

Ansvar for å demonstrere en sammenheng mellom norsk eksport og brudd på menneskerettigheter og humanitærretten har blitt lagt over på sivilsamfunnet og pressen frem til nå, i stedet for at regjeringen holdes ansvarlig for å granske om norsk ammunisjon eller militært utstyr kan ha blitt brukt i Jemen. Dette må ta slutt. Bevisbyrden må ligge på norske myndigheter og på industrien.

[51]

ANBEFALINGER

[52]

NORSKE MYNDIGHETER/REGJERINGEN:

- Stans all eksport av norsk militært materiell og flerbruksvarer til landene som kriger i Jemen
- Foreta en uavhengig granskning av eksporten til landene som deltar i koalisjonen, inkludert re-eksport for å vurdere regelbrudd og konsekvenser
- Sidestill kravene til eksport av A- og B-materiell
- Utøv en åpenhetslinje hvor hva som selges og til hvem og hvilke kriterier som har blitt brukt, offentliggjøres. Dessuten også fortløpende informer Stortinget og offentligheten ved endringer i norsk eksportpraksis overfor de krigførende partene i Jemen
- Offentliggjør sjekklisten og verktøyene for Utenriksdepartementets risikovurderinger
- Krev sluttbrukererklæring med reeksportklausul fra alle land
- Nedsett et offentlig utvalg for å gjøre en helhetlig gjennomgang av norsk eksportregelverk og eksportkontroll.
- Arbeid for at flere stater ratifiserer FN's våpenhandelsavtale og bistå med assistanse til andre staters implementering av avtalen der det er ønskelig
- Vær tydelig i fordømmelsen når grove brudd på humanitærretten og krigens regler skjer



«Stans all eksport av norsk militært materiell og flerbruksvarer til landene om kriger i Jemen»

[53]

Utdrag fra brev oversendt Utenriksminister Ine Eriksen Søreide 17. oktober 2019 vedrørende anbefaling om å nedsette et offentlig utvalg:

1. POTENSIELT MANDAT FOR UTVALGET

Det er viktig at utvalget gis et bredt mandat for å helhetlig utrede det norske eksportregelverket og eksportkontrollen, vurdere om det er behov for klargjøringer eller endringer, og vurdere eventuell merverdi i andre lands regler og modeller for eksportkontroll. Vi foreslår at et slikt utvalg i sitt mandat kan ha følgende oppgaver:

A. Lov, forskrift, retningslinjer:

- Vurdere om eksportkontrollen og forskrift, regjeringens erklæring og stortingets vedtak av 1959 og stortingets presisering av 1997, folkerett og Arms Trade Treaty og EUs felles holdning til våpeneksport er dekkende for behovet og utfordringene norsk eksport av forsvarsmateriell møter, og om de er internt samstemte og tilstrekkelig reflektert og tolket i retningslinjene for eksport.
- Vurdere om større deler av norsk eksportregelverk bør forankres i lov og forskrift.
- Utrede om det er behov for klargjøring eller endring av norsk eksportregelverk opp mot Norges forpliktelser knyttet til Arms Trade Treaty artikkel 6 og 7 (forbud og risikovurdering) eller EUs felles holdning.
- Utrede behov for endringer i regelverk eller eksportkontroll for å imøtekomme ny teknologisk utvikling og en stadig mer globalisert samarbeidsmodell for utvikling og produksjon av våpen og militært materiell

- Vurdere retningslinjenes kategorisering av landgrupper og varekategorier, og vurderingene (inkludert risikovurdering), krav og grad av kontroll (inkludert etterkontroll og sluttbrukerdokumentasjon) som stilles til de ulike gruppene/kategoriene.

B. Forvaltning og styresett:

- Vurdere forvaltningen av regelverket.
- Undersøke andre lands (eksempelvis Nederland, USA, Sverige og Finland) regler og modeller for å kartlegge overføringsverdi for å styrke norsk eksportkontroll

C. Praktisk gjennomføring av regelverket

- Vurdere UD's praktisering og tolkning av norsk eksportregelverk i alle deler av beslutningsprosessen, herunder vurdere hvorvidt risikovurderingene som gjennomføres i forkant er tilstrekkelige, samt kartlegge behov for ytterligere tiltak for etterkontroll, sluttbrukererklæring og videresalg.
- Utrede tolkning og bruk av forskriftens 25 om kriterier for tilbakekalling av lisens, i en skiftende verden med endringer i kriger og metoder for krigføring.

D. Åpenhet og tilgjengelighet

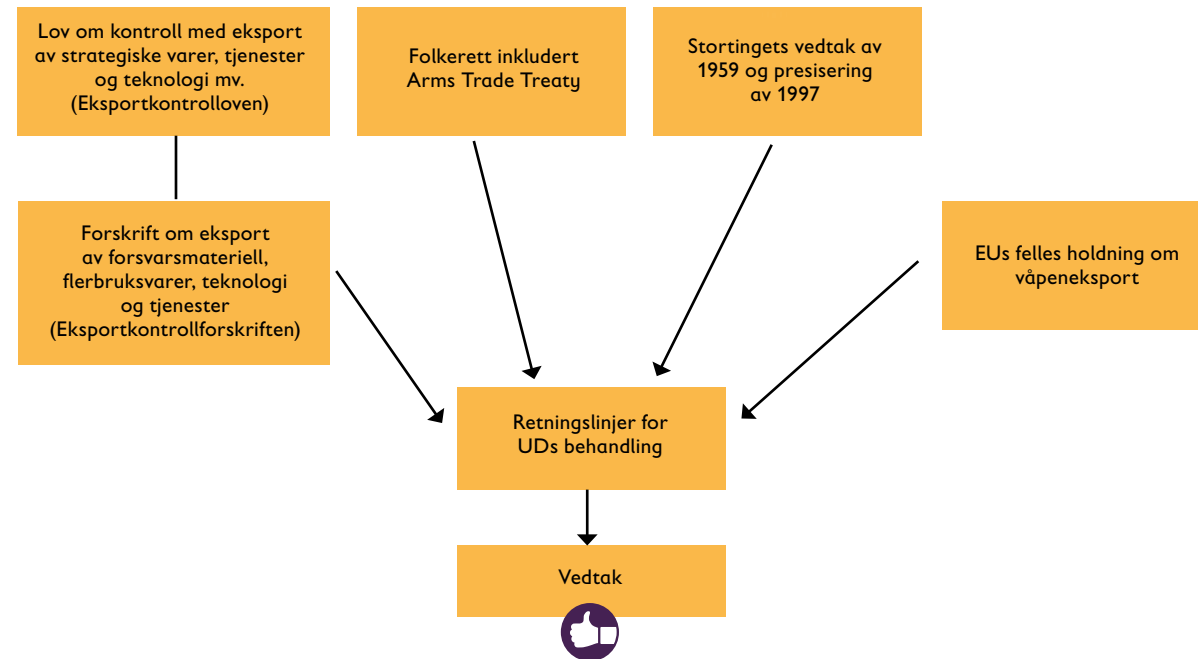
- Utrede tilgjengeligheten og åpenheten i regelverket og eksportkontrollen, vurdere graden av åpenhet og offentlig tilgang til vurderinger og beslutninger.
- Vurdere andre lands praksis for åpenhet knyttet til eksportkontroll og rapportering til parlamenter for å kartlegge mulig overføringsverdi.

2. UTVALGET MÅ HA EN BRED SAMMENSETNING AV EKSPERTER

- Vi anbefaler en bred representasjon i et slikt offentlig utvalg, da ulike fagmiljøer og sektorer innehar unik kompetanse og perspektiver på norsk eksport av forsvarsmateriell. Dette er ikke en uttømmende liste, men eksempelvis bør sammensetningen sikre at utvalget innehar nødvendig ekspertise knyttet til: Norges forpliktelser etter menneskerettighetene, internasjonal humanitær rett og folkeretten
- Norsk forsvarsindustri, inkludert ekspertise om produksjon og tverrnasjonalt samarbeid om produksjon
- Forvaltning og praktisering av norsk eksportkontroll
- regionale og internasjonale regelsett om eksport og eksportkontroll
- Utvalget bør bl.a. inkludere representanter fra norsk forsvarsindustri (både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden), relevante juridiske miljøer og sivilt samfunn.
- Følgende organisasjoner tilsluttet brevet: Redd Barna, Amnesty International Norge, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, Changemaker og Fellesutvalget for Palestina

ANNEX I:

OVERSIKT OVER REGELVERK SOM REGULERER NORSK VÅPENEKSPORT



Figur lånt fra: Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spredningssamarbeid (s. 15).

LOV OG FORSKRIFT OM EKSPORTKONTROLL¹⁶⁷:

Lov av 18. desember 1987 om kontroll med strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) er i hovedsak en fullmaktslov. Lovens formål fremgår i § 1, og er endret i 1990, 2005 og 2015. I tillegg til å hjemle kontroll av varer, teknologi og tjenesteytelser til militær bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, har endringene utvidet formålet med eksportkontrollen til også å omfatte ytelser som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger. I tillegg gir loven hjemmel til å kontrollere formidling mellom to tredjeland, både av forsvarsmateriell og av varer som kan anvendes i masseødelegelsesvåpen og leveringssystemer for slike våpen. Loven gir også bestemmelser om taushetsplikt, vilkår for lisens, informasjonsplikt samt omfattende straffebestemmelser.

UDs forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester av 19. juni 2013 (eksportkontrollforskriften) utgjør det operative hjemmelsverket for UD's gjennomføring av den strategiske eksportkontrollen. Mens eksportkontrollloven gir vide hjemler for kontrollen, angir forskriften nærmere regler om selve lisensieringen og adgangen til å trekke tilbake, suspendere eller endre en tidligere innvilget lisens.

Forskriften gir omfattende bestemmelser om omfanget av lisensplikten når det gjelder:

- listeførte varer og tilhørende teknologi,
- tjenesteytelser knyttet til listene, samt tjenester for øvrig som kan tjene til å utvikle et lands militære evne,
- ikke-listede varer/teknologi og tjenester under nærmere angitte omstendigheter, og

- formidling mellom to tredjeland. I tillegg gir forskriften regler om:
- unntak fra lisensplikten,
- suspensjon, tilbaketrekning eller endring av lisenser,
- adgang til å sette vilkår, – krav til sluttbrukererklæring, samt
- administrative bestemmelser knyttet til eksportørens oppbevaringsplikt osv.

REGJERINGS- OG STORTINGSVEDTAK FOR EKSPORTKONTROLL:

Regjeringens erklæring av 1959
Det skal ved avgjørelsen legges vekt på de utenriks- og innenrikspolitiske vurderinger, og hovedsynspunktet 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.

Stortingets vedtak av 1959

Stortinget tar til etterretning den erklæring Statsministeren på vegne av

Regjeringen har lagt frem. Stortinget vil sterkt understreke at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område. Denne vurdering må etter Stortingets mening være avgjørende for om eksport skal finne sted.

Stortingets presisering av 1997

UDs vurdering av disse forholdene omfatter en vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

UDs retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell:

I 1992 ble det for første gang publisert retningslinjer for UD's behandling av søknader om eksport av våpen, ammunisjon og annet militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål. Disse erstattet de fortrolige retningslinjene fra 1989. I 2017 foretok departementet en fornyet gjennomgang av gjennomføringen av artiklene 6 og 7 i FNs våpenhandelsavtale (ATT).

FNs Arms Trade Treaty (ATT):

er en multilateral traktat som regulerer den internasjonale handelen med konvensjonelle våpen. ATT er et forsøk på å regulere den internasjonale handelen med konvensjonelle våpen med det formål å bidra til internasjonal og regional fred; redusere menneskelig lidelse; og fremme samarbeid, åpenhet og ansvarlig handling av og mellom stater. Traktaten inneholder detaljerte opplisteringer av hva som er våpen og krigsmateriell. Norge ratifiserte ATT 12. februar 2014.

EUs felles holdning om våpeneksport (2008/944/CSFP):

er EUs regelverk om eksport av våpen, og Norge har tilsluttet seg denne. Sammen med FNs Arms Trade Treaty (beskrevet ovenfor) danner EUs felles holdning om våpeneksport grunnlaget for de norske retningslinjer om eksport av forsvarsmateriell. Innenfor EUs felles holdning lages det detaljerte lister over hvilke våpen og andre produkter som faller inn under bestemmelsene.

Wassenaar-avtalen om eksportkontroll for konvensjonelle våpen og flerbruksvarer er et multilateralt eksportkontrollregime med 42 medlemsland, herunder Norge. Avtalen ble etablert for å bidra til regional og internasjonal sikkerhet og stabilitet ved å fremme åpenhet og større ansvar ved handel med konvensjonelle våpen og flerbruksprodukter og teknologier. Under Wassenaar-avtalen lages det detaljerte lister over krigs- og forsvarsmateriell og flerbruksvarer. Ett eksempel på lister er deres «List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions» som over 240 sider gir detaljerte beskrivelser av hvilke produkter avtalen omfatter.

VIRKEOMRÅDET TIL DEN INTERNASJONALE VÅPENHANDELSAVTALEN OG EKSPORTKONTROLLREGELVERKET

ATT artikkel 2 angir avtalens virkeområde, og dermed hvilke kategorier av våpen som omfattes av avtalen. Stridsvogner, pansrede kampvogner, grovkalibrede artillerisystemer, kampluftfartøy, angrepshelikoptre, krigsskip, missiler og utskyttingsenheter, samt håndvåpen og lette våpen er omfattet. Følgende transaksjonstyper er omfattet: eksport, import, transitt, omlasting og våpenformidling.

ATT artikkel 3 bestemmer at hver statspart skal etablere og opprettholde et nasjonalt kontrollsystem for å regulere eksport av ammunisjon til de våpen som omfattes av artikkel 2.

Artikkel 4 bestemmer at hver statspart skal etablere og opprettholde et nasjonalt kontrollsystem for å regulere eksport av deler og komponenter som kan settes sammen til våpen som er omfattet av artikkel 2.

Eksportkontrollforskriften gir omfattende bestemmelser om omfanget av lisensplikten for både varer og tjenester. Denne lisensplikten er i samsvar med, og går lengre, enn det som er omfattet av bestemmelsene i ATT. Når det gjelder det geografiske virkeområdet til det norske eksportkontrollregelverket, er det begrenset til varer og tjenester

som utføres fra norsk tollområde, se Eksportkontrollloven § 1, 1. ledd.

Forbudsbestemmelsene og risikovurderingene i ATT

ATT Artikkel 6 lister opp overførsler som er forbudt under avtalen.

ATT Artikkel 7 omhandler betingelser og kriterier for eksport av våpen og varer under avtalen. Kriteriene er knyttet til en forhåndsvurdering av mulige konsekvenser for fred og sikkerhet og risiko for brudd på internasjonale menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett, internasjonale regler om terrorisme og regler om transnasjonal organisert kriminalitet. Hvis det er overveiende sannsynlig at slike negative konsekvenser kan inntreffe, skal eksporttillatelse ikke gis. Eksportørstaten skal i sin forhåndsvurdering også ta hensyn til risikoen for at våpeneksporten kan bli brukt til å gjennomføre alvorlig kjønnsbasert vold eller vold mot kvinner og barn.

Etter ATT artikkel 7 skal staten avslå eksportlisenser når det er «overveiende sannsynlig» at materiellet kan bli brukt til menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal humanitærrett. Ordlyden i denne bestemmelsen forplikter eksportørstaten til at det også må gjøres en fremtidsrettet vurdering av bruken av det som eksporteres. Det er med andre ord ikke nok å kun vurdere hva eksempelvis norsk ammunisjon vil bli brukt til på selve tidspunktet når eksporten gjennomføres.

SLUTTNOTER

[56]

1. SIPRI (2019) *Yemen (NGF)*
2. UNOCHA *Yemen Crisis Overview*
3. Reliefweb (2019) *Humanitarian Action for Children 2020 – Yemen*
4. UNDP (2019) *Impact of War On Development In Yemen*
5. Save the Children (2020) *Stop the War On Children: Gender Matters*
6. Reliefweb (2020) *Yemen: UNHCR Operational Update, 6 February 2020*
7. United Nations Office in Geneva (2018) *Remarks by the Secretary-General to the pledging conference on Yemen*
8. Reliefweb (2019) *Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview*
9. Watchlist on Children and Armed Conflict & Save the Children (2017) *The impact on children of attacks on health care in Yemen, “Every Day Things are Getting Worse”*
10. World Economic Forum (2018) *The Global Gender Gap Report 2018*
11. Reliefweb (2019) *Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview*
12. United Nations Office in Geneva (2018) *Remarks by the Secretary-General to the pledging conference on Yemen*
13. ACLED (2019) *Press release: Over 100,000 reported killed in Yemen War (Publisert 31. Oktober 2019)*
14. Larsen, Kjetil Mujezinovic. (2019, 10. april). *Internasjonal humanitærrett. I Store norske leksikon.* (hentet 17. februar 2020)
15. Blaker Strand, Vibeke. (2019, 21. februar). *Verdenserklæringen om menneskerettigheter. I Store norske leksikon.* (hentet 17. februar 2020)
16. Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict *The Six Grave Violations* (hentet 24.02.2020).
17. United Nations General Assembly Security Council (2019) *Children and armed conflict Report of the Secretary General (agenda item 68 (a))* og Save the Children (2020): *Stop the War On Children: Gender Matters*
18. Ibid.
19. Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, mer informasjon om gruppens mandat og arbeid tilgjengelig her: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/YemenGEE/Pages/Index.aspx> (hentet 24.02.2020).
20. United Nations General Assembly: Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General *Situation of human rights in Yemen, including violations and abuses since 2014. Report of the Group of Eminent International and Regional Experts as submitted to the United Nations High Commissioner for Human Rights*
21. United Nations *Panel of Experts Work and Mandate*
22. United Nations Human Rights Council (2019) *Yemen: Collective failure, collective responsibility – UN expert report. Press release Group of International and Regional Eminent Experts on Yemen ()*
23. United Nations Human Rights Council (2019) *Implementation of technical assistance provided to the National Commission of Inquiry to investigate allegations of violations and abuses committed by all parties to the conflict in Yemen. Report to the United Nations High Commissioner for Human Rights* Tilgjengelig fra: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_42_33_AEV.pdf (hentet 24.02.2020).
24. National Commission of Inquiry to Investigate Allegations of Violations and abuses committed by all parties in Yemen. Hjemmeside tilgjengelig fra: www.nciye.org
25. SIPRI (2019) *Trends in international arms transfers, 2018*
26. SIPRI (2019) *Military spending and arms imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE*
27. Ibid.
28. Quartz (2018) *Saudi Arabia is the world’s largest importer of weapons right now* (hentet 24.02.2020).
29. SIPRI (2019) *Military spending and arms imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE*
30. SIPRI (2018) *Saudi Arabia, armaments and conflict in the Middle East*
31. Defence News (2020) *Amid western arms embargoes on Saudi Arabia, SAMI has a backup plan* (hentet 24.02.2020).
32. SIPRI (2019) *Trends in international arms transfers, 2018*

33. Middle East Eye (2018) *EU countries approve arm sales to Saudi, UAE worth 55 times aid to Yemen* (hentet 24.02.2020).
34. Business & human Rights Resource Centre (2018) *Spain reverses its decision to halt arms sales to Saudi Arabia* (hentet 24.02.2020). Forklaring: Spanske myndigheter har tidligere stanset salg av 400- «laser-guided missiles» til Saudi-Arabia på bakgrunn av bekymringer rundt bruk i konflikten i Jemen. Denne beslutningen ble senere reversert for å følge forpliktelsene i en kontrakt fra 2015 inngått av den tidligere regjeringen i Spania
35. Reuters (2018) *Italy PM backs halting arms sales to Saudis* (hentet 24.02.2020) Forklaring: Italias statsminister uttalte i desember 2018 at han ønsket å stanse salg til Saudi-Arabia, dette har enda ikke blitt formalisert.
36. United Nations General Assembly: Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General *Situation of human rights in Yemen, including violations and abuses since 2014. Report of the Group of Eminent International and Regional Experts as submitted to the United Nations High Commissioner for Human Rights*
37. Utenriksdepartementet (2017): *Norway’s Humanitarian Strategy An effective and integrated approach*
38. Human Rights Council (2017) *Resolution adopted by the Human Rights Council on 29 September 2017*
39. Qatar forlot koalisjonen i 2017, men de tas likevel med i denne oversikten da de var med i årene før..
40. Utenriksdepartementet (2015) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014* (pressemelding 30.10.2015)
41. Marokko kan ha forlatt koalisjonen i 2019, men de tas likevel med i denne oversikten da de var med i årene før.
42. SIPRI (2019) *Trends in international arms transfers, 2018*. Tilgjengelig her: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf. Forklaring: Konvensjonelle våpen er en betegnelse på alle våpen som faller utenfor kategoriene masseødeleggende våpen, det vil si kjernefysiske, biologiske og kjemiske (såkalte ABC-våpen). Konvensjonelle våpen er våpen som er i stand til å drepe eller påføre skade ved bruk av eksplosiver, kinetisk energi eller brannbomber. Dette inkluderer blant annet pansrede kampkjøretøy, kamphelikoptre, kamptfly, krigsskip, håndvåpen, landminer, klaseammunisjon, ammunisjon og artilleri. Dette faller i Norge innunder A-materiell. For oversikt over SIPRIs definisjon se mer informasjon her: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>.
43. Stortinget (2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*
44. Ny tid (2016) *Krigsforbrytelser med norsk ammunisjon?* (artikkel datert 17. april 2016)
45. Dagbladet (2016) *Norge har stoppet ammunisjonssalg til Emiratene* (artikkel datert 14. april 2016)
46. Redd Barna, Changemaker m.fl. i Aftenposten (2016) *Både storting og regjering tillater eksport av militært utstyr til krigen i Jemen.* (kronikk datert 20. oktober 2016)
47. VG (2017) *Norge selger igjen ammunisjon til koalisjon som beskyldes for krigsforbrytelser.* (artikkel datert 25. august 2017)
48. Regjeringen (2018) *Suspensjon av eksportlisenser til De forente arabiske emirater* (Nyhetsakk, datert 3. januar 2018)
49. Ibid.
50. Intervju med UD Oslo, 14 februar, 2019.
51. NRK (2018) *Hjelpeorganisasjoner krever stans i våpeneksporten til Saudi-Arabia.* (Artikkel publisert 25. oktober 2018).
52. NRK (2018) *Norge vil ikke selge forsvarsmateriell til Saudi-Arabia.* (Artikkel publisert 9. november 2018)
53. Utenriksdepartementet (2019) *Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.* s.38
54. Regjeringen (2019) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*
55. VG *Anklages for delaktighet i krigsforbrytelser i Jemen: Norge eksporterte militært materiell for 733 millioner til Saudi-Arabia* (Artikkel publisert 6. januar 2016)
56. Ibid
57. Utenriksdepartementet (2016) *Meld. St. 36 (2015-2016) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2015, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid* s. 8
58. Utenriksdepartementet (2019) *Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spredningssamarbeid*
59. Ibid.
60. Changemaker (2018): *Våpensalg i grenseland*
61. Small Arms Survey (2020) *Transparency Barometer 2019*
62. Intervju UD , 14. februar 2019
63. FSI (n.d.) *Eksportkontroll – forutsigbarhet en forutsetning for konkurranseevne* (nyhetssak/leder, ingen publiseringsdato men skrevet etter behandlingen av Stortingsmeldingen om eksport for 2012) (hentet 24.02.2020)
64. FSI (2019) *Høringssvar Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018*
65. Ibid.
66. Blant annet under stortingsdebatt om stortingsmeldingen om eksport for 2017, tilgjengelig [her](#).
67. Changemaker (2018): *Våpensalg i grenseland*
68. Amnesty International (2019) *When Arms go Astray – The deadly new threat of arms diversions to militias in Yemen*
69. Utenriksdepartementet (2019) *Meld. St. 26 (2018-2019) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spredningssamarbeid*
70. Utenriksdepartementet (2018) *Norwegian Exports of Defence-related Products in 2017, Export Control and International Non-proliferation Cooperation.* s.87.
71. U.S Department of State (2016) *Blue Lantern End—Use Monitoring Program.* (hentet 24.02.2020)
72. German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2015) *Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms export.* og Deutsche Welle (2017) *German pilot project tracks arms exports.* (hentet 24.02.2020)
73. Changemaker (2016) *End-User Certificate: a paper tiger investing arms export control in Norway*
74. Intervju med UD, 14. februar 2019.

[57]

75. Changemaker (2016) [End-User Certificate: a paper tiger investing arms export control in Norway](#).
76. Utenriksdepartementet (2019) [Meld. St. 26 \(2018-2019\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spredd-ningssamarbeid](#) – kapittel 4 Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport
77. Aftenposten (2018) [Skip i Jemen utstyrt med norske rakettmotorer](#) (artikkel publisert 7. mai 2018)
78. Ibid.
79. VG (2018) [Slik tjener Norge på missilsalg til Saudi-Arabia – tross forbud](#). (artikkel oppdatert 20. januar 2018)
80. VG (2018) [Video skal vise militærmateriell fra norsk selskap i Jemen](#) (artikkel oppdatert 3. januar 2018)
81. Kongsberg (n.d.) [Autonomous Underwater Vehicle, Remus 600](#) (hentet 24.02.2020)
82. VG (2018) [Ny video avslører: Her kriger væpnet kjøretøy fra norskeid selskap i Jemen](#)
83. News Now Finland (2018) [Investigation: Finnish-made Patrias, some with Russian heavy weapons, deployed in Yemen battle zone](#) (artikkel publisert 17. september 2018)
84. Martin Kolberg, under [åpen høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomite](#) torsdag 30. november 2017: Meld. St. 5 (2017-2018) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spreddningssamarbeid. Uttalelsen kommer ca 1 time og 1 minutt ut i videoen.
85. Ibid.
86. Se blant annet uttalelser fra [januar 2016](#) (om B-materiell eksportert til Saudi-Arabia i årene før konflikten), [juni 2016](#), [oktober 2016](#), [september 2017](#), [desember 2017](#), [januar 2018](#), [november 2018](#), [april 2019](#), [april 2019](#), og 2020. De årlige stortingsmeldingene om eksport for [2015](#), [2016](#), [2017](#) og [2018](#) nevner at det ikke er funnet norsk materiell i bruk i Jemen.
87. Lovdata [Avtale om handel med konvensjonelle våpen](#)
88. Utenriksdepartementet (2019) [Meld. St. 26 \(2018-2019\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spreddningssamarbeid](#) – side 21
89. Intervju med UD, Oslo, Februar 14. 2019.
90. Intervju med UD, Oslo, Februar 14. 2019.
91. SIPRI (2012) [SIPRI contributes to Norwegian risk assessments for arms exports](#) (nyhetssak publisert 15. desember 2012)
92. SIPRI, “Checklist for assessing the internal situation in recipient countries”, Paul Holtom, Arms Transfers Programme, 18 December 2012, PowerPoint presentation.
93. Stortinget (2014) [Skriftlig spørsmål fra Snorre Serigstad Valen \(SV\) til utenriksministeren](#)
94. Utenriksdepartementet (2016) [Meld. St. 36 \(2015-2016\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2015, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spreddningssamarbeid](#)
95. Utenriksdepartementet (2019) [Meld. St. 26 \(2018-2019\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spreddningssamarbeid](#)
96. Tre medlemmer av koalisjonen er godkjent for mottak av A-materiell – Emiratene, Kuwait og Qatar. Sistnevnte forlot koalisjonen sommeren 2017, men det er ikke registrert eksport av A-materiell til landet i perioden 2015-2018.
97. Dagbladet (2016) [Norge har stoppet ammunisjonssalg til Emiratene](#) (artikkel datert 14. april 2016)
98. VG (2017) [Norge selger igjen ammunisjon til koalisjon som beskyldes for krigsforbrytelser](#) (artikkel datert 25. august 2017)
99. Campaign Against Arms Trade (2019) [Leonardo](#) (sak oppdatert 23. august 2019)
100. Informasjonen her er hentet fra selskapenes egne nettsider. I den grad det har latt seg gjøre har vi forsøkt å filtrere ut informasjon som angår produksjon utenfor Norge.
101. Nammo (n.d.) [Raufoss](#) (hentet 17.02.2020)
102. Nammo (n.d.) [Aurskog](#) (hentet 17.02.2020)
103. Nammo (2018) [bulletin](#)
104. Regjeringen (2019) Meld. St. 8 (2019-2020) [Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskapning](#).
105. Nammo (2019) [Annual Report 2018](#)
106. Nammo (2015) [Nammo has established an office in Abu Dhabi](#) (nyhetssak publisert 21. april 2015)
107. Ny tid (2016) [Krigsforbrytelser med norsk ammunisjon?](#) (artikkel datert 17. april 2016)
108. E24 (2018) [UD stanse våpeneksport til Emiratene: Slik rammes norsk forsvarsindustri](#) (artikkel oppdatert 4. januar 2018)
109. FN Herstaal (N.d) [Product: FN Minimi 5.56](#) (hentet 17. februar 2020)
110. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
111. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
112. Lighthouse Reports / Bellingcat (n.d.) [EUarms project – Bullpup \(FN F2000\) found used in Yemen](#)
113. Wikipedia (n.d.) [MG-3](#) (hentet 17.02.2020)
114. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
115. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
116. Wikipedia (n.d.) [MG-4](#) (hentet 17.02.2020)
117. Wikipedia (n.d.) [G3](#) (hentet 17.02.2020)
118. Wikipedia (n.d.) [G36](#) (hentet 17.02.2020)
119. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
120. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
121. ARES (2016) [Bulgarian AR-M9 & AR-M9F rifles supplied by UAE to allied forces](#) (nettsak publisert 31. januar 2016)

122. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
123. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
124. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
125. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
126. Wikipedia (n.d.) [Steyr SSG 69](#) (hentet 17.02.2020)
127. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
128. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
129. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
130. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
131. Wikipedia (n.d.) [Zastava M02 Coyote](#) (hentet 17.02.2020)
132. Amnesty (2019) [Yemen: UAE recklessly supplying militias with windfall of Western arms](#) (pressemelding publisert 6. februar 2019)
133. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
134. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
135. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
136. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
137. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
138. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
139. Som tidligere nevnt har vi ikke undersøkt den norske eksporten til Emiratene i våpenkategoriene ML1 og ML2, fordi det hersker for stor usikkerhet om dette er produktdele eller ferdige produkter. Forøvrig har regjeringen i de årlige eksportmeldingene opplyst at Norge ikke eksporterer militære håndvåpen.
140. Vredesactie m.fl. (n.d.) [War in Yemen, made in Europe – the land war](#) (oversikt over europeiske våpen/deler som er brukt i Jemen, hentet 17.02.2020)
141. Small Arms Survey (2018) [Trade Update 2018](#)
142. Small Arms Survey (2019) [Trade Update 2019](#)
143. Vredesactie m.fl. (n.d.) [War in Yemen, made in Europe – the air war](#) (oversikt over europeiske våpen/deler som er brukt i Jemen, hentet 17.02.2020)
144. Mwatana for Human Rights m.fl. (2019) [Day of judgment – The Role of the US and Europe in Civilian Death, Destruction, and Trauma in Yemen](#)
145. UN Panel of Experts on Yemen (2016) [Letter dated 22 January 2016 from the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council resolution 2140 \(2014\) addressed to the President of the Security Council](#)
146. Amnesty (2019) [When Arms Go Astray](#)
147. Mohamed Abo el Gheit (2019), [Dokumentar: The End User](#) og [rapport/bakgrunnsstoff](#) publisert på ARIJ
148. CNN (2019) [Exclusive Report. Sold to an ally, lost to an enemy](#) (artikkel publisert februar 2019)
149. CNN (2019) [American weapons ended up in the wrong hands in Yemen. Now they're being turned on the US-backed government](#) (artikkel oppdatert 20. oktober 2019)
150. CNN (2019) [Exclusive Report. Sold to an ally, lost to an enemy](#) (artikkel publisert februar 2019)
151. Ibid.
152. Regjeringen (2017) [Svar på spørsmål om eksport av forsvarsmateriell til Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater](#)
153. Utenriksdepartementet (2019) [Meld. St. 26 \(2018-2019\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spreddningssamarbeid](#)
154. Utenriksdepartementet (2019) [Vedlegg 1 til Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester](#)
155. Kirkens Nødhjelp (2008) [Militær håndvåpenammunisjon fra Nammo: Et statlig ansvar?](#)
156. Nammo (2018) [Nammo Ammunition Handbook Edition 5, 2018](#)
157. Se fotnote over
158. Intervju med PRIO, 13 februar 2019.
159. Safer Globe (2015) [Nordic Arms Transfer Controls and the Arms Trade Treaty: Strengths and Challenges](#)
160. Kirkens Nødhjelp (2008) [Militær håndvåpenammunisjon fra Nammo: Et statlig ansvar?](#)
161. Nammo (2018) [Nammo Ammunition Handbook Edition 5, 2018](#)
162. Kirkens Nødhjelp og Amnesty International Norge (2006) [Bullets Without Borders Improving control and oversight over Norwegian arms production, exports and investments](#) - side 61
163. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
164. Nammo (2018) [Nammo Ammunition Handbook Edition 5, 2018](#)
165. ARES (2015) [North American anti-materiel rifles with Houthi Forces in Yemen](#) (nettsak publisert 19. november 2015)
166. Stater kan stilles til ansvar etter Den internasjonale domstolen i Haag (og av nasjonale domstoler) for brudd på folkeretten.
167. Utenriksdepartementet (2019) [Meld. St. 26 \(2018-2019\) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonale ikke-spreddningssamarbeid](#)

