Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Dokument 3:4 (2020–2021)

Forsidefoto: Kongsberg Defence & Aerospace/Forsvaret

ISBN 978-82-8229-498-0 (pdf)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer*.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Konklusjoner, Riksrevisjonens merknader, Anbefalinger, Departementenes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådens svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådens svar
- Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet
- Vedlegg 6: Statsrådens svar
- Vedlegg 7: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 2. februar 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Konklusjoner ... 5

2 Riksrevisjonens merknader ... 6

2.1 PSTs lave prioritering av det forebyggende arbeidet øker risikoen for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens ... 7

2.2 Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag ... 7

2.3 Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp ... 8

2.4 Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater ... 9

2.5 Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres ... 10

2.6 Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv ... 10

2.7 Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket ... 11

2.8 Stikkprøver viser god konsistens mellom opplysninger i tolldeklarasjonssystemet TVINN og bedriftenes rapportering i E-lisens ... 13

2.9 Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil ... 13

3 Riksrevisjonens anbefalinger ... 13

4 Departementenes oppfølging ... 14

4.1 Utenriksdepartementet ... 14

4.2 Finansdepartementet ... 15

4.3 Justis- og beredskapsdepartementet ... 16

5 Riksrevisjonens sluttmerknad ... 17

Vedlegg ... 18

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådens svar

Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg 4: Statsrådens svar

Vedlegg 5: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet

Vedlegg 6: Statsrådens svar

Vedlegg 7: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer, det vil si forsvarsmateriell og flerbruksvarer, er effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Norge er bundet av internasjonale avtaler som regulerer handel med våpen og annet forsvarsmateriell, først og fremst FNs avtale om handel med konvensjonelle våpen, ATT (Arms Trade Treaty). I tillegg ligger nasjonale selvpålagte restriksjoner i form av Stortingets såkalte 1959-vedtak og presisering i 1997 til grunn for norsk våpeneksportpolitikk. Dette innebærer 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». Eksport av våpen og ammunisjon må bare skje etter en nøye vurdering av uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område. Stortinget har lagt til grunn at vurderingene skal dekke «en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter». Hensikten med eksportkontrollen av forsvarsmateriell er å sikre at eksporten skjer i tråd med norske sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser.

I tillegg til kontroll med eksport av forsvarsmateriell er det også et mål å forhindre uønsket spredning av flerbruksvarer. Dette er varer som opprinnelig er utviklet for sivile formål, men som kan ha viktige militære anvendelser. Flerbruksvarer kan blant annet brukes til å utvikle masseødeleggelsesvåpen, eller som leveringsmidler for slike våpen. For å hindre at flerbruksvarer kommer på avveie, kontrollerer norske myndigheter eksporten av disse varene. Denne kontrollen bygger på arbeidet i de multilaterale eksportkontrollregimene som Norge er medlem av.

Myndighetenes eksportkontroll skal skje i et samspill, der de viktigste aktørene er Utenriksdepartementet, Tolletaten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). De sentrale virkemidlene for å forhindre uønsket eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer er følgende:

- Eksportkontrolloven med forskrift pålegger eksportører lisensplikt ved eksport av våpen, ammunisjon og flerbruksvarer og tilhørende tjenester.
- Utenriksdepartementet har utarbeidet retningslinjer for behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell.
- Eksportørene plikter å forhåndsdeklarere all utførsel av restriksjonspliktige varer til tollmyndighetene.
- Politiloven slår fast at PST skal forebygge og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr, materialer og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen. PST skal også forebygge og etterforske brudd på eksportkontrolloven og internasjonale sanksjoner som Norge er forpliktet av.
- Utenriksdepartementet driver informasjonsarbeid overfor næringslivet og akademia og informerer om regelverket og om andre staters eller ikke-statlige aktørers forsøk på å anskaffe militært materiell eller flerbruksvarer for å utvikle masseødeleggelsesvåpen på ulovlig vis.
- Utenriksdepartementet deltar i internasjonale fora og internasjonalt samarbeid for eksportkontroll og ikkespredning av masseødeleggelsesvåpen eller leveringsmidler for slike våpen.

Stortinget har også sluttet seg til målet om at Norge skal ha en levedyktig forsvarsindustri og dermed bidra til leveringssikkerhet både for Norges og våre alliertes forsvar. Forsvarsindustrien er viktig for både vår egen og våre alliertes forsvarsberedskap, og den bidrar med arbeidsplasser i distriktene og eksportinntekter. I tillegg kan andre bransjer utnytte forsvarsindustriens teknologiutvikling. Utenriks- og forsvarskomiteen viser i Innst.

81 S (2018–2019), jf. Meld. St. 19 (2017–2018) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid* til betydningen av at norsk forsvarsindustri kan drive eksportvirksomhet basert på forutsigbare og langsiktige rammevilkår.

Eksportkontroll diskuteres jevnlig i Stortinget, med utgangspunkt i regjeringens årlige stortingsmelding om eksporten av forsvarsmateriell. Temaet har også fått Stortingets oppmerksomhet i forbindelse med enkeltsaker, blant annet saken om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell, jf. Innst. 213 S (2015–2016). Eksport av norskprodusert militært materiell til land i Persiabukta som deltar i den væpnede konflikten i Jemen, har også vært en politisk aktuell sak i flere år.

Rapporten om undersøkelsen ble forelagt Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet ved brev 30. september 2020. Finansdepartementet har i brev 30. oktober 2020 gitt kommentarer til rapporten. Det samme har Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet gjort, i separate brev 4. november 2020. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 8. desember 2020 og statsrådenes svar henholdsvis 18. desember 2020, 4. januar 2021 og 6. januar 2021 følger som vedlegg.

Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2016–2018, men dokumenter både før og etter denne perioden er også inkludert. Undersøkelsen tar blant annet utgangspunkt i følgende internasjonale forpliktelser og vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Stortingets 1959-vedtak og presisering av 1997 om menneskerettigheter og demokrati
- eksportkontrolloven med tilhørende forskrift
- politiloven
- tolloven
- FN-avtalen om handel med konvensjonelle våpen (Arms Trade Treaty)
- EUs åtte normative kriterier for eksport av forsvarsmateriell
- Internasjonale ikkespredningsavtaler og multilaterale eksportkontrollregimer Norge deltar i
- De årlige stortingsmeldingene om eksport av forsvarsmateriell, eksportkontroll og internasjonalt ikkespredningssamarbeid med tilhørende komitéinnstillinger

1 Konklusjoner

- PSTs lave prioritering av det forebyggende arbeidet øker risikoen for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens.
- Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag.
- Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp.
- Det er et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater.
- Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres.
- Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv.
- Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket.
- Stikkprøver viser god konsistens mellom opplysninger i Tolletatens elektroniske fortollingssystem TVINN og bedriftenes rapportering i E-lisens.
- Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil.

2 Riksrevisjonens merknader

Samlet sett viser denne undersøkelsen at det er betydelige svakheter i de ulike leddene i myndighetenes system for eksportkontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer (se figur 1) – fra forebyggende aktiviteter overfor næringsliv og akademia, vurderinger av forholdene i mottakerland og behandling av søknader om eksportlisens, til kontroll ved vareutførsel og etterkontroll. Undersøkelsen viser eksempler på at varer som sannsynligvis er omfattet av lisensplikten, har blitt ført ut av landet uten lisens. I tillegg er det eksempler på at enkelte lisenser har blitt brukt til utførsler til land som ikke var inkludert i den aktuelle lisensen. Selv om det ikke kan forventes at myndighetene klarer å forhindre all ulovlig eksport, er det Riksrevisjonens vurdering at systemet for eksportkontroll av strategiske varer ikke er tilstrekkelig effektivt for å hindre slik eksport. I tillegg til risikoen for ulovlig eksport viser undersøkelsen at Utenriksdepartementet har innvilget lisenser uten et tilstrekkelig grundig beslutningsgrunnlag.

Figur 1 Ulike ledd og ansvarlige myndigheter i eksportkontrollarbeidet

2.1 PSTs lave prioritering av det forebyggende arbeidet øker risikoen for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens

Myndighetenes forebyggende arbeid er viktig for å redusere risikoen for ulovlig eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer og for å avdekke og stanse skjulte og fordekte anskaffelsesforsøk. PST har lovfestede oppgaver med forebygging og etterforskning av brudd på regelverket om eksportkontroll og ikkespredning av masseødeleggelsesvåpen. Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og har derfor et ansvar for å øke bevisstheten og kunnskapen om eksportkontrollregelverket hos relevante samfunnsaktører, jf. de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll, for eksempel Meld. St. 8 (2015–2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.

Siden eksportører av strategiske varer selv har ansvaret for å søke om eksportlisens, er det viktig å drive forebyggende aktiviteter rettet mot ulike miljøer, både akademiske kunnskapsmiljøer og potensielle eksportører. For eksempel er det risiko for at små bedrifter som produserer flerbruksvarer, ikke alltid er klar over det militære potensialet i produktene sine. De kan også være lite kjent med metoder som aktører kan bruke for å forsøke å tilegne seg varer og kunnskap for å utvikle ulovlige masseødeleggelsesprogram.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet gjennomfører utstrakt seminar- og møteaktivitet overfor næringslivet for å informere om eksportkontrollregelverket. I tillegg gir departementet informasjon og veiledning på sin hjemmeside. Innsatsen overfor akademia har vært svakere, men har økt fra 2019.

Undersøkelsen viser videre at PSTs forebyggende arbeid med eksportkontroll og ikkespredning ligger på et svært lavt nivå – til tross for at ikkespredning og eksportkontrollsaker er en av PSTs hovedoppgaver og en lovpålagt oppgave, jf. politiloven § 17 b. Særlig siden 2016 har det forebyggende arbeidet vært nedprioritert til et minimumsnivå. PSTs bedriftsbesøk hos potensielle eksportører av lisenspliktige flerbruksvarer – den såkalte preventaktiviteten – er helt eller nesten fraværende i enkelte store og viktige politidistrikter. PST har likevel fulgt opp konkrete saker, både overfor bedrifter, institusjoner og akademia.

Lav prioritering av dette saksfeltet over tid i PST innebærer at kompetanse, nettverk og informasjonskanaler som det har tatt tid å bygge opp, gradvis forsvinner. Dette vil svekke det forebyggende arbeidet ytterligere. Liten innsats i det forebyggende arbeidet fra PSTs side gir større risiko for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens. Riksrevisjonen mener dette er alvorlig.

2.2 Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag

Stortinget har lagt vekt på at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en «omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold» i vedkommende område. Forutsetningene i Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering om menneskerettighetene utgjør – sammen med EUs åtte kriterier om våpeneksport og artikkel 6 og 7 i FN-avtalen om våpenhandel (ATT) – et sett av kriterier som skal vurderes for hvert enkelt land. Kriteriene er nedfelt i Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell og reflekterer Stortingets vedtak og forutsetninger på området.

Nesten halvparten av Utenriksdepartementets landvurderinger for land som er godkjent for å motta A-materiell (det vil si våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell) som var gjeldende ved årsskiftet 2018/2019, ble utarbeidet før 2010. Det innebærer at det foreligger flere eldre landvurderinger som ikke drøfter forhold i mottakerlandet på bakgrunn av nyere internasjonale avtaler eller forpliktelser. Dette gjelder både EUs kriterier for eksport av forsvarsmateriell og FN-avtalen om våpenhandel. De fleste av landene uten oppdaterte landvurderinger har mottatt forsvarsmateriell fra Norge i revisjonsperioden 2016–2018.

Viktige kriterier i retningslinjene for eksport av forsvarsmateriell er ikke vurdert eller er utilstrekkelig vurdert i mange landvurderinger. Stortingets 1959-vedtak er ikke eksplisitt vurdert eller tatt stilling til i 5 av de 28 landvurderingene som er undersøkt. Risikoen for at materiellet kommer på avveie eller benyttes til uønskede formål, såkalt avledningsfare, er ikke omtalt i halvparten av tilfellene. Omtale av respekt for menneskerettigheter og brudd på humanitærretten mangler også i flere av landvurderingene. Dette gjelder også for noen av landvurderingene som er utarbeidet etter at Norge tok EUs kriterier inn i retningslinjene og sluttet seg til ATT.

Landvurderingene er gjennomgående korte. Det finnes eksempler på grundigere landvurderinger, men mange er såpass knappe og overfladiske at de i realiteten ikke vurderer de faktiske forholdene i mottakerlandet. Dermed utgjør de ikke et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å behandle enkeltsøknader om eksportlisens. I en oppdatering av landvurderingen for ett land fra 2018 redegjøres det for eksempel for kriteriene på vel tre linjer. Her heter det at landet ikke har noe spesielt konfliktfylt forhold til nabolandene, at antiterrortiltak innebærer vide fullmakter til politiet og strenge straffer, og at landet står mye «tilbake når det gjelder ratifisering av internasjonale konvensjoner, rammeverk og praksis på menneskerettighetssiden». Det konkluderes med at landet fortsatt er klarert for våpen og ammunisjon (A-materiell).

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mange landvurderinger ikke gir et tilstrekkelig grundig og gjennomarbeidet beslutningsgrunnlag for å avgjøre om landet tilfredsstiller kravene for å motta norsk forsvarsmateriell eller ikke. Riksrevisjonen vil i den sammenheng påpeke at det ikke er utarbeidet en fast mal for landvurderingene som sikrer at alle kriteriene blir dekket. Problemet forsterkes av at vurderingene ikke oppdateres ved behov, for eksempel når nye kriterier tas inn i retningslinjene for eksport av forsvarsmateriell.

I eksportkontrollmeldingen for 2011 redegjorde Utenriksdepartementet for at det var rom for å foreta mer systematiske risikovurderinger av mottakerland. Departementet viste i meldingen til et analyseverktøy fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Analyseverktøyet skulle bidra til mer systematiske vurderinger av EUs kriterier om menneskerettigheter og humanitærrett og den innenrikspolitiske situasjonen.

Utenriksdepartementet har sammenfattet verktøyet i form av en sjekkliste bestående av sju hovedpunkter. Denne er presentert i de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll. Undersøkelsen viser at departementets sjekkliste ikke fanger opp viktige elementer som er omfattet av analyseverktøyet. Blant annet konkretiserer ikke departementets sjekkliste hvordan respekten for humanitærrett eller menneskerettslige forhold som sivile og politiske rettigheter faktisk skal vurderes. SIPRIs analyseverktøy legger til rette for at slike forhold får en nyansert og grundig vurdering. Ved å utarbeide sin egen sammenfatning i stedet for å bruke det opprinnelige verktøyet har ikke Utenriksdepartementet, etter Riksrevisjonens vurdering, utnyttet muligheten til å sikre en mer systematisk konkretisering av sentrale vurderingskriterier.

2.3 Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp

I saksbehandlingen av søknader om eksportlisens for forsvarsmateriell skal enkelte kriterier i retningslinjene behandles særskilt. For eksempel skal Utenriksdepartementet vurdere risikoen for at det konkrete materiellet kan brukes til intern undertrykking, og risikoen for at materiellet kan komme på avveie og havne hos en uønsket sluttbruker eller benyttes til uønsket sluttbruk (avledningsfare).

I undersøkelsen er det gjennomgått et utvalg på 136 lisenssaker som er innvilget av departementet, hvorav 112 gjelder søknader om forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruker. De øvrige 24 sakene handler om flerbruksvarer til sivil sluttbruk. Undersøkelsen viser at det gjennomgående er mangler i skriftliggjøringen av beslutningsgrunnlaget og vurderinger som er gjort i søknadsbehandlingen. I mange saker kommer det ikke fram noen skriftlige vurderinger utover utfyllinger i en sjekkliste som skal dokumentere at vurderinger er gjort. Eventuelt har saksbehandler også påført noen korte merknader i saksbehandlingssystemet E-lisens.

Når det gjelder risikoen for intern undertrykking i landet det skal eksporteres til, er det kun én sak der departementets vurdering framstår som grundig. Av de 112 sakene som gjelder forsvarsmateriell og flerbruksvarer, der risikoen for intern undertrykking skal vurderes, er det i 19 saker gjort skriftlige vurderinger utover å krysse av i sjekklisten. Disse vurderingene er imidlertid svakt begrunnet. I undersøkelsen er det ikke vurdert om intern undertrykking faktisk er relevant i den enkelte sak eller ikke. I mange saker, for eksempel innenfor flerbruksområdet, vil det åpenbart ikke være det. For å sikre sporbarheten burde det uansett framgå av saksbehandlingen om departementet har gjort en reell vurdering av materiellets egnethet for intern undertrykking, utover å krysse av dette kriteriet i sjekklisten.

I 16 saker foreligger det skriftlige vurderinger av avledningsfare som går utover å krysse av i sjekklisten, men disse er ofte svakt begrunnet. Departementets vurdering av risikoen for avledning framstår som grundig i kun 6 av de 136 sakene som er gjennomgått.

En grundig vurdering av risikoen for avledning forutsetter også en grundig vurdering av sluttbrukeren. I Innst. 54 S (2016–2017) viser utenriks- og forsvarskomiteens flertall til at den viktigste sikringen mot at norsk materiell havner på avveie, er å fastholde et strengt regelverk for eksport av forsvarsmateriell, med en grundig forhåndsvurdering av risiko og sluttbruker. Gjennomgangen av lisenssaker viser at det sjelden gjøres skriftlige vurderinger av sluttbrukeren eller eventuelle mellomledd, som innkjøpsorganisasjoner, utover det som er bekreftet vurdert i sjekklisten. I tillegg forekommer det ofte uregelmessigheter i sluttbrukerdokumentasjonen for forsvarsmateriell sammenlignet med Utenriksdepartementets maler. Eksempler på uregelmessigheter kan være at kontraktsnummer og -dato eller navn på eksportør mangler.

Riksrevisjonen vil påpeke at lite grundige vurderinger av sluttbruker fører til økt risiko for at materiellet avledes til en uønsket sluttbruker eller til uønsket sluttbruk. Det gjeldende systemet for behandling av lisenssøknader for forsvarsmateriell, og også for flerbruksvarer, er basert på stor tillit til at sluttbrukererklæringen og eventuelt re-eksportklausulen sikrer at materiellet ikke havner på avveie. Det gjør det desto viktigere at sluttbrukerdokumentasjonen er korrekt, og at Utenriksdepartementet skriftliggjør hvilke vurderinger som er gjort av både sluttbruker og innkjøpsorganisjoner som fungerer som mellomledd.

Ifølge Utenriksdepartementet er det ingen automatikk i at en lisens vil innvilges selv om en landvurdering har konkludert med at et land er klarert for å motta våpen og ammunisjon (A-materiell). Landvurderingene åpner kun opp for at departementet kan realitetsbehandle søknader om lisens. Undersøkelsen viser likevel at departementet ikke har gjort en skriftlig vurdering av alle de relevante vurderingskriteriene i forbindelse med hver enkelt sak. Det foreligger også eksempler på at saksdokumentene ikke ses i sammenheng med landvurderingene. I en av landvurderingene understrekes det for eksempel at risikoen for intern undertrykking skal vurderes spesielt i saksbehandlingen av lisenssøknader. Gjennomgangen av saksdokumentene viser imidlertid at dette ikke alltid ble vurdert skriftlig. Det gjaldt også for lisenssøknader om materiell som i utgangspunktet kan brukes til intern undertrykking.

Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksportlisens ikke er systematisk og helhetlig nok til å sikre at vurderingskriteriene i retningslinjene blir tilfredsstillende vurdert og skriftliggjort i hver sak. Departementets saksbehandling gir dermed ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger om å hindre at norsk materiell blir brukt til intern undertrykking eller havner på avveie, blir ivaretatt. Riksrevisjonen mener dette er sterkt kritikkverdig.

2.4 Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater

Riksrevisjonen har undersøkt Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag for å tillate salg av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater i perioden 2013–2017. Dette er altså en vurdering av det skriftlige beslutningsgrunnlaget og ikke av selve vedtakene.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har vurdert alle sentrale kriterier i departementets retningslinjer, inkludert menneskerettighetssituasjonen i De forente arabiske emirater, risiko for intern undertrykking og risiko for brudd på humanitærretten i krigen i Jemen. Det er likevel stor variasjon i hvor grundig og omfattende departementet har omtalt de enkelte kriteriene.

Utenriksdepartementet har vurdert 1959-vedtaket og kommet fram til at salg kan tillates til land som intervenerer militært etter samtykke fra landets lovlige regjering så lenge det ikke skjer brudd på internasjonal humanitærrett. 1959-vedtaket innebærer at Norge ikke vil tillate eksport av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer eller til land hvor det er borgerkrig. Ut fra den dokumentasjonen vi har mottatt, er det kun en kort intern e-post i Utenriksdepartementet som omhandler spørsmålet om eksport til De forente arabiske emirater etter 2015 er i overensstemmelse med 1959-vedtaket. 1959-vedtakets betydning for spørsmålet om eksport til De forente arabiske emirater er etter Riksrevisjonens syn ikke grundig nok utredet, gitt sakens prinsipielle side.

Når det gjelder avledningsfare, det vil si faren for at det militære utstyret kan bli ulovlig omsatt, re-eksportert eller brukt til uønsket formål, mener vi Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag er mangelfullt. En risikovurdering av avledningsfare forutsetter en grundig vurdering av sluttbruker.

Ifølge FN-rapporter fra 2012–2015 har De forente arabiske emirater gjentatte ganger brutt FNs våpenembargo mot Libya. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har innvilget flere lisenser for eksport til ulike enheter i De forente arabiske emiraters forsvar via mellomledd i Emiratene. I Utenriksdepartementets saksdokumentasjon er det ingen vurderinger av disse innkjøpsselskapene selv om FN har dokumentert at de har vært involvert i våpenleveranser til væpnede grupper i Libya, i strid med FNs våpenembargo. Departementet har heller ikke drøftet risiko forbundet med eksport til et land med frisoner og som av PST og Tolletaten anses som en «frihavn», hvor det er lite kontroll og hvor varer ofte videreselges eller re-eksporteres.

Riksrevisjonen mener at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet et godt nok beslutningsgrunnlag til å vurdere risikoen for avledning av det norskeksporterte materiellet til De forente arabiske emirater. Det mangler etter vår vurdering viktig informasjon som kunne utdypet risikoen for avledning. Utenriksdepartementet har dermed ikke ivaretatt godt nok Stortingets forutsetning om at grundige forhåndsvurderinger er den viktigste sikring mot at norsk materiell havner på avveie. Riksrevisjonen vurderer dette som alvorlig.

2.5 Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres

Tolletatens ansvar i forbindelse med eksportkontrollen er å føre kontroll med varer som eksporteres fra norsk tollområde, og med at gjeldende regelverk overholdes. Tolletaten har dermed ansvaret for dokumentkontroll og eventuelt fysisk kontroll av eksporten.

Undersøkelsen viser at omfanget av Tolletatens kontroller rettet mot ulovlig utførsel av strategiske varer er svært lavt. Bare om lag 10 prosent av utførslene av både våpen og ammunisjon og flerbruksvarer gjennomgår dokumentkontroll, og rundt 1 prosent blir kontrollert fysisk. Også for de såkalte høyrisikodeklarasjonene, som omfatter både forsvarsmateriell, flerbruksvarer og andre varer, er kontrollnivået lavt. Bare en firedel av alle høyrisikodeklarasjonene gjennomgår dokumentkontroll, og ca. 2–3 prosent blir kontrollert fysisk.

Et så lavt kontrollnivå som undersøkelsen viser, må også ses i sammenheng med de andre svakhetene i kontrollkjeden. Vi viser her til det meget lave nivået på forebyggende aktiviteter i PST og eksemplene i undersøkelsen der mye tyder på at eksport har skjedd uten at påkrevd lisens foreligger.

Det er store forskjeller i kontrollnivå mellom de tidligere tollregionene. Når kontrollnivået er så lavt og varierende, gir det et stort spillerom for uærlige aktører. Riksrevisjonen vil peke på at lavt kontrollnivå også gir lite korrigering til eksportører med gode intensjoner, men med svake kunnskaper om regelverket for eksportkontroll.

Undersøkelsen viser også at kontrollen av utførsler av flerbruksvarer til land av bekymring ikke er noe høyere enn nivået for alle land samlet. Land av bekymring er land som er kjent for å være transittland, land som har eller er mistenkt for å ha ulovlige masseødeleggelsesvåpenprogram, eller land som Norge ikke ønsker å bidra til å styrke militært.

Norges eksportkontrollsystem er basert på stor grad av tillit til at eksportørene ivaretar sine lovpålagte plikter. Eksportørene skal selv søke om lisens og sørge for at varene blir korrekt deklarert. Dette var bakgrunnen for at det i forarbeidene til eksportkontrolloven ble lagt vekt på å styrke kontrollen med egendeklareringen. Når kontrollnivået viser seg å være svært lavt, er det, etter Riksrevisjonens vurdering, alvorlig. Konsekvensen er økt risiko for uønsket spredning av flerbruksvarer og sensitiv teknologi med mulige negative sikkerhetsmessige konsekvenser for Norge og våre allierte.

2.6 Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv

Eksportkontrollen av strategiske varer i Norge involverer primært PST, Tolletaten og Utenriksdepartementet – men også Etterretningstjenesten, Forsvarets forskningsinstitutt og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. Disse aktørene har ulike oppgaver og ansvar i ulike ledd av kontrollkjeden, fra forebygging i

den ene enden til etterkontroll og etterforskning og påtale i den andre. Effektiv kontroll i de ulike leddene fordrer godt samarbeid og effektiv informasjonsutveksling mellom aktørene.

Undersøkelsen viser at aktørene i hovedsak vurderer samarbeidet på tvers av etatene som godt og fruktbart. Men undersøkelsen viser også at det er mangler ved informasjonssystemene og utvekslingen av informasjon, og dette gjør kontrollen mindre effektiv. Noen av utfordringene forbundet med informasjonssystemene er vanskelige å løse, blant annet på grunn av manglende sammenheng mellom de internasjonale varelistene, som definerer hvilke varer som er lisenspliktige, og tolltariffen. Dette er systemer som Norge er forpliktet til å følge.

Andre svakheter er mulige å utbedre. Blant annet er det i Tolletatens deklarasjonssystem mulig å få deklarert varer som eksportøren har lisens for, *uten* at informasjon om lisensen føres opp i tolldeklarasjonen. Undersøkelsen viser at nesten halvparten av lisensnumrene for de utstedte lisensene i perioden 2016–2018 ikke er ført opp på deklarasjonene i samme periode. Dette informasjonstapet svekker kontrollmulighetene.

En annen svakhet er den manglende koblingen mellom lisensieringssystemet til Utenriksdepartementet og tolldeklarasjonssystemet i Tolletaten. Den manglende koblingen forsinker Tolletatens dokumentkontroll og reduserer antall deklarasjoner en saksbehandler rekker over i løpet av en dag. Utenriksdepartementet på sin side får ikke tilgang til tolldata som kan være svært verdifulle i oppfølgingen av eksportører og av hvordan lisenser benyttes. Som nevnt er det i undersøkelsen funnet eksempler på lisenser som er benyttet for utførsler til land som ikke er omfattet av lisensen. Dersom Utenriksdepartementet hadde hatt tilgang til tolldata, ville departementet hatt større mulighet til selv å avdekke slike brudd på lisensvilkårene.

Undersøkelsen viser at den lave graden av informasjonsutveksling og systemintegrering også er en hemsko for PSTs oppgaveløsing på området. Dette svekker PSTs mulighet til å drive effektiv forebygging – ved å identifisere aktuelle eksportører av spesielt flerbruksvarer – og til å identifisere brudd på eksportkontrollregelverket.

Undersøkelsen viser også at det er mangler ved de tekniske forutsetningene for å utveksle gradert informasjon mellom etatene. Det har kommet på plass tekniske løsninger for å utveksle informasjon på gradert nivå tilsvarende «begrenset», altså det laveste graderingsnivået i sikkerhetsloven. Informasjon i de sensitive sakene vil ofte være gradert på et høyere nivå, der det ennå ikke er på plass nødvendige tekniske løsninger. Informasjon må da utveksles på andre måter, noe som innebærer tap av tid.

2.7 Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket

Etterkontroll og oppfølging fra myndighetene skal styrke etterlevelsen av tolloven og eksportkontrolloven. Undersøkelsen viser imidlertid at omfanget av aktiviteter for å kontrollere eksportbedriftene etter at utførslene har funnet sted, er lavt. Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller. Utenriksdepartementet verifiserer ikke på egen hånd om særskilte lisensvilkår etterleves. Det er også svært få saker som anmeldes og etterforskes av PST. Problemene med lite etterkontroll forsterkes av at det gjennomgående er svakheter også i de øvrige leddene i kontrollkjeden.

2.7.1 Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller

Etterkontroller er tilsyn som Tolletaten foretar i ettertid for å kontrollere om en eksportør har deklarerte korrekt og har hatt korrekt lisens for utførsler over en viss tidsperiode. Etterkontroller rettet mot utførsler av strategiske varer forekommer i svært liten grad: Det er bare gjennomført ni slike kontroller i løpet av treårsperioden som revisjonen omfatter. Av disse ble seks gjennomført av ett regionkontor alene. Tatt i betraktning at etterkontroll er en av de sentrale kontrollmetodene Tolletaten råder over, er dette, etter Riksrevisjonens vurdering, kritikkverdig. Et så lavt kontrollnivå bidrar med høy sannsynlighet til at risikoen for å bli oppdaget ved brudd på reglene oppleves som lav. Riksrevisjonen påpeker at dette er betenkelig all den tid også nivået for utførselskontroll er så lavt som undersøkelsen viser.

2.7.2 Utenriksdepartementets følger opp krav om rapportering, men har begrenset oppfølging av andre lisensvilkår

Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og har ansvaret for oppfølgingen av eksportørene. Departementet skal blant annet påse at eksportørene etterlever lisensvilkår. Det vanligste vilkåret er forpliktelsen til korrekt og tidsmessig rapportering av eksport av varer som omfattes av lisensen. Når det gjelder eksport av våpen og ammunisjon til land som ved regjeringsbehandling er åpnet for å motta slike varer, er det også begrensninger på re-eksport, det vil si at varene ikke skal re-eksporteres uten tillatelse fra norske myndigheter. I enkelte tilfeller, særlig når det gjelder sensitiv teknologi til sivile sluttbrukere, er det satt særskilte vilkår, for eksempel om at det skal verifiseres at varen er installert på en måte som sikrer at den bare har sivil anvendelse.

Utenriksdepartementet følger løpende opp bedriftenes rapporteringsforpliktelser med hensyn til rapportering av eksportverdien av varer som omfattes av lisensen. E-lisens har funksjonalitet som sikrer en automatisert oppfølging av rapporteringsvilkår.

Når det gjelder oppfølgingen av re-eksportklausuler i lisensene, har Utenriksdepartementet mottatt få henvendelser om å få re-eksportere. Undersøkelsen viser et eksempel på at et selskap i Karibia har mottatt listeført navigasjonsutstyr fra en norsk eksportør med lisens fra Utenriksdepartementet. Senere er fartøyene blitt solgt og registrert i et annet land uten at det er innhentet tillatelse til dette slik lisensen krever. Riksrevisjonen mener at dette viser eksportkontrollens begrensninger, særlig for utstyr på mobile installasjoner som rigger og fartøy, og at slike lisensvilkår er vanskelige å håndheve når utstyret først er solgt.

Utenriksdepartementet gjennomfører svært lite etterkontroll i form av for eksempel inspeksjoner eller innhenting av bekreftelse fra sluttbruker om at varene har kommet fram. For tilfellene der det settes særskilte vilkår som skal forhindre uønsket avledning av flerbruksvarer til militær sluttbruker, viser Utenriksdepartementet til at det ifølge eksportkontrollforskriften er leverandørenes plikt å følge opp at disse vilkårene etterleves. Departementet har ingen praksis med selv å verifisere at utstyr blir brukt i tråd med vilkårene, men krever at leverandørene rapporterer om eventuelle avvik. Det er forståelig at departementet ikke har kapasitet til å etablere et system for regelmessig, selvstendig verifisering av at alle vilkår etterleves av leverandør og sluttbruker. Riksrevisjonens vurdering er likevel at enkelte stikkprøver ville gi sterkere insentiver til å etterleve denne typen lisensvilkår. Riksrevisjonen vil understreke at det ikke holder å utelukkende stole på at eksportøren forelegger korrekte opplysninger for Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig.

I et gradert vedlegg til undersøkelsen vises det et eksempel på oppfølging av lisensvilkår i en sak der det i utgangspunktet ble vurdert å være fare for at sensitivt utstyr kunne bli avledet til militær sluttbruker i strid med norske sikkerhetsinteresser. Risikoen skulle reduseres gjennom strenge lisensvilkår. Utenriksdepartementet krevde avviksrapportering, og ingen avvik er meldt inn fra leverandøren. Riksrevisjonen vurderer dette som et eksempel på en sak der Utenriksdepartementet kunne ha vurdert en tettere oppfølging for å forsikre seg om at leverandør og kjøper etterlevde vilkårene.

2.7.3 Sentrale aktører anmelder nesten ingen saker som handler om brudd på eksportkontrolloven

PST har ansvaret for å etterforske alle saker som gjelder mulige brudd på eksportkontrollregelverket. I perioden 2016–2018 har PST kun behandlet tre slike saker. I en sak ble det besluttet å ikke iverksette etterforskning, én er henlagt på grunn av bevisets stilling, og den tredje saken er fremdeles under etterforskning.

At det er få saker til behandling i PST, er ikke i seg selv en indikasjon på svakheter ved håndhevelsen av eksportkontrollregelverket. Få saker kan indikere god etterlevelse av regelverket blant eksportører med lisensplikt eller at PST lykkes i å stoppe skjulte anskaffelser før varer går ut av landet. Men andre forklaringer på det lave antallet saker kan være vel så sannsynlige. Som nevnt har undersøkelsen identifisert flere tilfeller av ikke-lisensiert eksport av varer som det er grunn til å tro at er omfattet av lisensplikt. Dessuten sier flere respondenter i sentrale politidistrikter at de har lite kapasitet til å følge opp eksportører av flerbruksvarer. Et lavt kontrollnivå når varene eksporteres, i tillegg til begrenset oppfølging og få etterkontroller av eksportørene etter utførsel, gjør det mindre sannsynlig at brudd på regelverket oppdages og anmeldes. Ifølge PST er en annen faktor at aktører bak skjulte anskaffelser av norske flerbruksvarer ofte benytter seg av skallselskaper og mange transaksjonsledd, noe som gjør det krevende å avsløre dem. Etter

Riksrevisjonens vurdering er den svært begrensede saksmengden hos PST en indikasjon på utilstrekkelig kapasitet og evne hos myndighetene til å kontrollere og håndheve eksportkontrollregelverket.

2.8 Stikkprøver viser god konsistens mellom opplysninger i tolldeklarasjonssystemet TVINN og bedriftenes rapportering i E-lisens

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved flere anledninger, blant annet ved behandlingen av Frøilandutvalgets rapport, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003) og Innst. 237 S (2018–2019), vist til betydningen av at Stortinget får tilgang til systematisk og helhetlig informasjon. Det er to hovedkrav til opplysninger som legges fram for Stortinget: Opplysningene skal være korrekte og utførlige.

Regjeringen ved Utenriksdepartementet rapporterer årlig til Stortinget om blant annet omfanget av eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militære sluttbrukere. Denne rapporteringen er basert på bedriftenes rapportering av eksport på innvilgede lisenser i Utenriksdepartementets elektroniske fagsystem E-lisens.

I undersøkelsen er det gjort stikkprøver i form av sammenligninger av eksportdata fra henholdsvis Tolletaten og Utenriksdepartementet for kommunikasjonsutstyr til militære sluttbrukere og ammunisjon. Stikkprøvene viser god konsistens mellom opplysninger i tolldeklarasjonssystemet TVINN og bedriftenes rapportering i Utenriksdepartementets system E-lisens, som ligger til grunn for rapporteringen til Stortinget.

2.9 Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil

Et prinsipp for god forvaltningsskikk er sporbarhet i saksbehandlingen, og at dokumenter registreres og oppbevares i arkiv på en måte som gjør dem til trygge informasjonskilder. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementets praksis på eksportkontrollområdet er god når det gjelder journalføring av dokumenter i den offentlige postjournalen. Registreringen av dokumentene på de mest relevante saksnumrene skjer raskt etter at de er ferdigstilt og godkjent.

Av 45 skjermede dokumenter som landvurderinger og beslutningsdokumenter utarbeidet i forbindelse med landvurderinger eller behandling av lisenser, er det formalfeil ved graderingen for 35 av dokumentene. Formalfeilene dreier seg blant annet om at dokumenter er gradert med utgangspunkt i sikkerhetsinstruksen – opptil 15 år etter at denne instruksen ble opphevet.

De mange formalfeilene skaper tvil om departementet har en graderingspraksis for saksdokumenter i eksportkontrollsaker som er i tråd med lovverket. Riksrevisjonen mener dette er sterkt kritikkverdig når nær sagt all saksdokumentasjon i forbindelse med denne delen av departementets ansvarsområde er gradert eller unntatt offentlighet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sørger for at vurderingene som ligger til grunn − både for godkjenning av land som kan motta forsvarsmateriell og for behandling av enkeltlisenser − er basert på en grundig, oppdatert og systematisk gjennomgang av kriteriene fastsatt av Stortinget
- i større grad gjennomfører etterkontroller av om særskilte lisensvilkår etterleves

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for at

- PST styrker den forebyggende innsatsen innenfor eksportkontroll og ikkespredning av varer og teknologi som kan utnyttes for utvikling og produksjon av masseødeleggelsesvåpen

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet sørger for at

- Tolletaten styrker kontrollen av eksport av strategiske varer

- Tolletaten forbedrer informasjonssystemet for tolldeklarering (TVINN) slik at datakvaliteten blir bedre og kontrollen mer effektiv

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i fellesskap sørger for at det blir iverksatt tiltak som legger til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene.

4 Departementenes oppfølging

4.1 Utenriksdepartementet

Statsråden viser til at det er etablert et to-trinns system for eksport av forsvarsmateriell, der landklareringen kun er en åpning for at de enkelte lisenssøknadene kan behandles i departementet. Selve søknaden vil ifølge statsråden uansett vurderes grundig og individuelt opp mot fastsatte retningslinjer og kriterier.

Utenriksministeren er ikke enig i Riksrevisjonens vurdering om at departementet i mange tilfeller har åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag. Hun erkjenner imidlertid at det er behov for å styrke sporbarheten i departementets vurderinger, både i klareringen av land og i lisensieringen.

Statsråden viser til Riksrevisjonens påpekning av at enkelte landvurderinger/klareringsnotater er korte og mener dette kan skyldes at den konkrete situasjonen ikke krever en dyptgående vurdering. Eldre landvurderinger kan også være preget av at kravene til vurderinger var ulikt dagens retningslinjer. Når det gjelder Riksrevisjonens konklusjon om at mange landvurderinger ligger tilbake i tid og derfor ikke drøfter forhold i mottakerlandet på bakgrunn av nyere internasjonale avtaler eller forpliktelser, viser statsråden til at det ikke er krav om automatiske re-klareringer etter fastsatte tidsintervaller. Behovet for en oppdatert landklarering vurderes nærmere når det er nødvendig, for eksempel hvis det er skjedd vesentlige endringer som berører grunnlaget for den opprinnelige landklareringen.

Statsråden deler ikke Riksrevisjonens vurdering av at departementets saksbehandling av søknader om eksportlisens ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger om å hindre at norsk materiell blir brukt til intern undertrykking eller havner på avveie, blir ivaretatt. Statsråden viser til at risikoen for intern undertrykking er en vurdering som er nøye knyttet til spesifikke varer eller teknologi, til sluttbruker og til landet som skal motta varen. For at intern undertrykking skal være en relevant vurdering, må saken berøre disse aspektene. Når det gjelder risiko for avledning, viser statsråden til at dette er knyttet til spesifikke forhold, og derfor ikke like relevant i alle saker.

Statsråden viser til at det allerede er igangsatt et arbeid med å styrke sporbarheten og dokumentasjon av utførte vurderinger, både når det gjelder klareringsnotater og i selve lisensieringen.

Tiltakene som skal sikre en mer sporbar og dokumentert saksbehandlingsprosess i lisenssaker inkluderer blant annet en utvidelse av sjekklisten for behandling av lisenssøknader. Arbeidet med bedre skriftliggjøring av relevante vurderinger i merknadsfeltet i E-lisens vil fortsette. Det har blitt gjennomført en oppdatering av vedtaksmaler og andre standardiserte besvarelser. Departementet har også høsten 2020 igangsatt revisjon av en håndbok, samt kvalitetssikring av vilkår som kan pålegges som betingelse for eksportlisenser. Dette arbeidet vil ferdigstilles primo 2021.

Statsråden er uenig i Riksrevisjonens konklusjon om at det foreligger et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater i perioden 2016–18. Når det gjelder vurderingen om at 1959-vedtakets betydning for spørsmålet om eksport til Emiratene ikke er grundig nok utredet, gitt sakens prinsipielle side, viser statsråden til at departementet har vurdert vedtakets relevans for eksport i denne saken. Statsråden viser for øvrig til departementets konklusjon om at 1959-vedtaket ikke kommer til anvendelse ettersom dette dreier seg om land som intervenerer militært etter samtykke fra den lovlige regjeringen i landet det interveneres i. Det er ifølge statsråden en forutsetning at utstyr som er anskaffet fra Norge, er for Emiratenes egne forsvarsbehov og ikke skal benyttes i Jemen eller til å begå brudd på den internasjonale humanitærretten.

Med hensyn til vurderingen om utilstrekkelig vurdering av risiko for avledning av materiell til Emiratene, mener statsråden at det både i notater og i de konkrete lisensene framgår at eksporten til landets forsvarsmyndigheter er grundig vurdert og dokumentert på myndighetsnivå. Det er utbredt praksis at land har egne innkjøps- og materiellorganisasjoner som legger til rette for anskaffelser på vegne av forsvarsmyndighetene i landet. Det er ifølge statsråden innhentet myndighetsforsikringer om sluttbruk.

Innvilgelse av lisens til land i landgruppe 2 forutsetter fremleggelse av myndighetsbekreftet sluttbrukererklæring med reeksportklausul. Statsråden viser til at dette er en streng linje, som innebærer at risikoen for avledning er meget begrenset. Å bryte med egne myndighetsforsikringer vil få negative konsekvenser for landets senere mulighet til å anskaffe materiell fra Norge eller andre leverandørland.

Statsråden deler Riksrevisjonens vurdering om at samarbeidet om eksportkontroll og ikke-spredning på nasjonalt nivå er godt. Hun vil fortsette dialogen med statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet for å styrke det nasjonale samarbeidet og informasjonsutvekslingen. Hun er enig i at det er nødvendig å etablere et effektivt felles kommunikasjonssystem for å støtte opp om en mer effektiv gjennomføring av eksportkontroll i Norge og vil ha dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet om dette. Videre har Utenriksdepartementet igangsatt et arbeid med å utvikle et nytt E-lisenssystem, og som en del av dette vil departementet se på løsninger for å etablere en integrasjon mellom Tolletatens tolldeklareringssystem (TVINN) og nye E-lisens.

Når det gjelder Riksrevisjonens konklusjon om at lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket, viser statsråden til at det norske eksportkontrollsystemet legger vekt på grundige forhåndsvurderinger. Forebyggende aktivitet overfor industrien og dialog med bedriftene er veldig viktig. I denne dialogen legger departementet særlig vekt på bedriftenes ansvar og forpliktelser for å etterleve eksportkontrolloven og sikre at eventuelle lovpålagte lisensvilkår etterleves. Hun mener inspeksjoner og lignende tiltak vil være en lite hensiktsmessig bruk av departementets ressurser. Det nye E-lisenssystemet vil imidlertid inneholde funksjoner som legger til rette for en mer systematisert oppfølging av særvilkår i lisensene.

Statsråden mener det er uheldig at det forekommer svært mange formalfeil i graderingen av saksdokumenter. Departementet har satt i gang et arbeid med å etablere egne dokumentmaler for eksportkontroll på Nasjonalt B-Nett. Det er også iverksatt tiltak for å styrke kompetansen og bevisstheten om korrekt anvendelse av hjemler ved gradering av dokumenter etter sikkerhetsloven.

4.2 Finansdepartementet

Finansministeren påpeker at kontrollnivået på strategiske varer bør sees i sammenheng med kontrollnivået på øvrige varer. Statsråden viser til at kontrollnivåene for eksport av strategiske varer, ligger høyt sammenlignet med øvrige kontrollområder i Tolletaten. Etaten håndhever regelverk for et tyvetalls andre myndigheter og må gjøre helhetlige og risikobaserte vurderinger av kontrolldekningen på alle kontrollområder, slik at alle kontrollområder og regelverkseiere blir ivaretatt på et hensiktsmessig nivå.

Statsråden viser til at Tolletaten i tiden etter undersøkelsesperioden har iverksatt eller planlagt tiltak for å styrke kontrollen med eksport av strategiske varer. Tiltakene vil ifølge statsråden bidra til bedre datakvalitet, mer målrettede eksportkontroller, samt tettere oppfølging av de ulike aktørene. Statsråden viser i den sammenheng til at den interne koordineringen har blitt bedre ved at ansatte med ansvar for eksportkontroll blir gitt oppdatert informasjon om trusselbilde, arbeidsmetodikk, mv. I tillegg har flere ansatte i Tolletaten fått tilgang til og opplæring i lisensieringssystemet til Utenriksdepartementet (E-lisens). Det er etablert et internt faglig nettverk for utførsel. Videre, etter omorganisering av etaten, har deklarasjonskontroll, etterkontroll, og produkteierskap for TVINN blitt samlet i Vareførselsdivisjonen, som har fått et nasjonalt ansvar for området. Den nye organiseringen, med fagdivisjoner og ikke regioner, er etablert blant annet for oppnå lik tilnærming over hele landet.

Statsråden viser til at det nå legges økt vekt på etterretning for å styrke kontrollen av import og eksport. Tolletatens etterretningssenter, nå Etterretningsdivisjonen, ble opprettet med målsetning om en mer treffsikker kontrolltilnærming basert på analyser av det nasjonale og internasjonale trusselbildet.

Når det gjelder etterkontroller, mener statsråden at Riksrevisjonen gir et ufullstendig bilde av Tolletatens kontrollintensitet. Antall etterkontroller må etter statsrådens mening sees i lys av den dialogen Tolletaten har med aktørene gjennom hele vareførselskjeden.

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anbefaling om å forbedre TVINN, slik at datakvaliteten blir bedre og kontrollen mer effektiv. Han opplyser i den sammenheng at Tolletaten planlegger å utvikle et verktøy for kontroll av gyldig eksportlisens mot tolldeklarasjon.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å styrke kontrollen av eksport av strategiske varer, mener statsråden at området har vært prioritert, jf. omtalen over. Men Finansdepartementet vil i styringsdialogen følge opp at Tolletaten fortsetter arbeidet med å styrke kontrollen av eksport av strategiske varer og å forbedre TVINN, slik at datakvaliteten på området blir bedre og kontrollen mer effektiv.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen at det er mangler ved informasjonssystemene og utvekslingen av informasjon mellom etatene som gjør eksportkontrollen mindre effektiv. Den manglende koblingen mellom E-lisens og TVINN er en svakhet, og det er mangler ved de tekniske forutsetningene for å utveksle gradert informasjon mellom etatene. Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anbefaling om at Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i felleskap sørger for at det iverksettes tiltak som legger til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene. Statsråden vil følge opp dette med de to andre departementene.

4.3 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsministeren har merket seg Riksrevisjonens kritikk mot Politiets sikkerhetstjenestes (PST) lave prioritering av forebyggende arbeid på området og vil følge opp dette i styringen av PST, blant annet i tildelingsbrevet for 2021.

Statsråden bekrefter at PSTs forebyggende arbeid overfor eksportører og akademiske kunnskapsmiljøer i en periode har blitt lavt prioritert. Dette har vært en bevisst nedprioritering i forståelse med departementet, i en situasjon med sterkt behov for å prioritere tjenestens ressurser til arbeid innenfor kontraetterretning. Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anbefaling, og vil prioritere området høyere.

Statsråden peker imidlertid på at PSTs viktigste forebyggende arbeid innenfor ikke-spredning og eksportkontroll er knyttet til tjenestens etterretningsarbeid for å avdekke og stanse utenlandske aktører i forsøk på å føre norske virksomheter bak lyset og omgå norsk eksportkontroll. Denne bredden er etter statsrådens mening ikke reflektert Riksrevisjonens konklusjon. Arbeidet innebærer at PSTs prioritering, ambisjonsnivå og ressurssetting på eksportkontrollområdet er høyere enn det som fremkommer i Riksrevisjonens vurdering.

Statsråden opplyser om at flere forhold har blitt endret i PSTs prioritering og oppgaveløsning siden avslutningen av perioden Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon omfatter. PST har omstrukturert sitt arbeid på fagfeltet og vil følge opp at arbeidet prioriteres likt og med like god kompetanse i politidistriktenes PST-enheter. PSTs internasjonale samarbeid på området blir også styrket, og muligheten for regelverksutvikling for å styrke det forebyggende arbeidet vil bli vurdert.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å ha effektive felles kommunikasjonsplattformer for å oppnå effektiv gjennomføring av eksportkontroll. Hun ser frem til at det nye høygraderte kommunikasjonssystemet blir implementert. Statsråden opplyser for øvrig om at Justis- og beredskapsdepartementet er i dialog med Utenriksdepartementet og Finansdepartementet med sikte på å legge til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at utenriksministeren mener at lisenssøknader vurderes grundig og individuelt opp mot retningslinjene og kriterier. Undersøkelsen viser imidlertid at det er mange tilfeller hvor vurderinger opp mot kriteriene ikke framkommer, verken i notatene for klarering av land eller i saksdokumentasjonen for enkeltlisenser. Selv om slike vurderinger i praksis kan ha blitt gjort i departementet, er de ikke dokumentert. Riksrevisjonen mener dette svekker mulighetene for å kvalitetssikre saksbehandlingen og gjør det også umulig å etterprøve beslutningene. Riksrevisjonen vil påpeke at eksportkontrollsaker er komplekse og innebærer mange vanskelige avveininger. Skriftlighet – slik at de ulike momentene i saken drøftes grundig – er dermed en helt nødvendig forutsetning for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen. Riksrevisjonen fastholder derfor at departementets saksbehandling av eksportlisenser ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger blir ivaretatt.

Riksrevisjonen merker seg at utenriksministeren mener beslutningsgrunnlaget for å vurdere 1959-vedtakets relevans for vedtaket om å tillate eksport av våpen og ammunisjon til De forente arabiske emirater er tilstrekkelig. Riksrevisjonen deler ikke denne vurderingen og fastholder at en kort intern e-post i departementet ikke utgjør et grundig beslutningsgrunnlag i en så prinsipielt viktig og politisk aktuell sak.

Ifølge utenriksministeren er det en forutsetning at forsvarsmateriell anskaffet fra Norge kun skal dekke de Forente arabiske emiraters egne forsvarsbehov og ikke skal benyttes i Jemen. Riksrevisjonen konstaterer at dette ikke harmonerer med risikovurderinger departementet selv har gjort om mulig bruk av materiellet som er eksportert til Emiratene, jf. omtale i gradert vedlegg 1 til rapporten. Riksrevisjonen vil også bemerke at flere lisenser som inngår i undersøkelsen og som gjelder Emiratenes militære styrker, ikke har eksplisitte forutsetninger om at utstyret ikke skal brukes utenfor Emiratene, verken i lisensvilkårene eller i sluttbrukererklæringene.

Statsråden mener det ikke er grunnlag for en konklusjon om at Utenriksdepartementet ikke godt nok har ivaretatt Stortingets forutsetning om at grundige forhåndsvurderinger er den viktigste sikring mot at norsk materiell til Emiratene havner på avveie. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vise til Meld. St. 26 (2018–2019) der det framkommer at Emiratene har viderelevert materiell til grupper som opererer i Jemen. Selv om det ikke foreligger konkret informasjon om at *norsk* materiell er viderelevert til Jemen, viser dette at det er en betydelig risiko for avledning. I lys av risikoen på området bør det dermed kunne forventes at Utenriksdepartementet gjør grundige risikovurderinger. Undersøkelsen viser imidlertid at det er sentrale risikofaktorer som Utenriksdepartementet ikke har vurdert, jf. nærmere omtale i gradert vedlegg 1. Vi vil i denne sammenheng særlig trekke fram at det i Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag ikke fremkommer en risikovurdering om mulig avledning til Libya ved bruk av innkjøpsselskapene i Emiratene. Dette er selskaper som tidligere har formidlet militært materiell til Libya, i strid med FNs våpenembargo og i strid med sluttbrukererklæringer som Emiratenes myndigheter hadde utstedt til albanske myndigheter, der deler av materiellet ble eksportert fra. Riksrevisjonen fastholder derfor kritikken på dette punktet.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. januar 2021

Per-Kristian Foss **Per Rune Henriksen**

Anne Tingelstad Wøien **Gunn Karin Gjul** **Arve Lønnum**

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Knut Aarhus 22241424
Vår dato
08.12.2020
Deres dato

Vår referanse
2019/00594-159
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

ATT: Utenriksminister Ine Eriksen Søreide

Oversendelse av Dokument 3:x om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer til Utenriksdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet ved brev 30. september 2020, og på Utenriksdepartementets svar 4. november 2020, samt Finansdepartementets svar i brev av 30. oktober 2020 og Justis- og beredskapsdepartementets svar i brev av 4. november 2020.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som er rettet mot Utenriksdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

På Nasjonalt B-nett oversendes også en gradert versjon av dokumentet der punkt 3.4 inneholder en utdyping av Riksrevisjonens vurderinger og kritikk av Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag for å tillate salg av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater. Det som står under punkt 3.4 er kollegiets vurderinger av om Utenriksdepartementet har utarbeidet et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, uten gjengivelse av tekst fra departementets interne dokumenter. Riksrevisjonens kollegium anmoder på denne bakgrunn Utenriksdepartementet om å avgradere punkt 3.4.

Riksrevisjonens vurderinger i punkt 3.4 er basert på fakta presentert i vedlegg 1 til hovedanalyserapporten. Utenriksdepartementet fastholder i brev av 7. desember 2020 at det vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom informasjonen i vedlegget offentliggjøres. Riksrevisjonens kollegium er av en annen oppfatning. Vår begrunnelse framgår av Riksrevisjonens brev til departementet av 23. november 2020. Kollegiet ber derfor også om at departementet revurderer sin sikkerhetsgradering av vedlegg 1 til hovedanalyserapporten og at vedlegget avgraderes.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 4. januar 2021.

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

1 vedlegg

Liste over kopimottakere:

FINANSDEPARTEMENTET
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Vedlegg 2:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksministeren

Riksrevisor Per-Kristian Foss
Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Oslo, 4. januar 2021

Jeg viser til Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:x (20xx-20xx) om undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer i 2016-2018, samt oversendelsesbrev. I dette brevet vil jeg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger rettet mot Utenriksdepartementet. Jeg vil i tillegg benytte anledningen til å kommentere og utdype enkelte punkter, også der jeg ikke deler Riksrevisjonens vurderinger.

Det norske eksportkontrollregelverket er meget strengt, og vi ønsker størst mulig åpenhet om eksporten av forsvarsmateriell fra Norge, innenfor rammene av taushetsplikten. Åpenheten fremgår blant annet gjennom årlige stortingsmeldinger og konsultasjon om spesielle saker i Stortingets organer. Slik gis det offentlig og parlamentarisk innsyn i norsk eksportkontroll og praktiseringen av regelverket.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.2. Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag

Jeg er ikke enig i Riksrevisjonens påstand om at departementet i mange tilfeller har åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag. Alle land som er godkjent som mottakere av forsvarsmateriell er klarert iht. Stortingets vedtak og retningslinjene[1] for øvrig. De konkrete søknadene blir deretter behandlet grundig og individuelt opp mot retningslinjene og kriteriene.

Riksrevisjonen legger i sin rapport til grunn at alle kriterier og ATT-artiklene 6 og 7, som inngår i Utenriksdepartementets retningslinjer, skal omtales spesifikt i de forutgående landklareringene. Dette er ikke riktig.

Før eksport av forsvarsmateriell kan finne sted, må det aktuelle mottakerlandet være godkjent som mottaker av forsvarsmateriell fra Norge. Det er først når et land er klarert eller godkjent, at de enkelte lisenssøknadene kan vurderes individuelt og grundig innenfor rammen av Stortingets vedtak og den konsoliderte kriterielisten, på det tidspunktet søknaden foreligger.

Retningslinjene skal sikre gjennomføring av Stortingets 1959-vedtak, inkludert presiseringen i 1997 om hensynet til menneskerettighetene. I tillegg inneholder retningslinjene en konsolidert

[1] Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992. Revidert 5. november 2014. Sist endret 6. mai 2019.

kriterieliste, som danner vurderingsgrunnlaget for behandlingen av de enkelte lisenssøknadene. Retningslinjene forutsetter at eksport av varer i kategori A til land utenfor landgruppe 1 (som består av nordiske land, NATOs medlemsland, samt enkelte særskilt nærstående land) vil kreve regjeringsbehandling. Landvurderingen drøfter overordnede spørsmål knyttet til politisk stabilitet og forutsigbarhet, menneskerettighetssituasjonen, spørsmål om demokratiske rettigheter, eventuelle grensetvister, risiko for væpnede konflikter samt andre aktuelle hensyn som følger av 1959-vedtaket og 1997-presiseringen. Vurderingen baseres bl.a. på informasjon som er innhentet fra den ansvarlige landdesken, fra andre relevante seksjoner i departementet eller fra den aktuelle ambassaden. Initiativet til å igangsette en regjeringsbehandling skjer vanligvis i forbindelse med en konkret forespørsel om mulighetene for å eksportere A-materiell til et land som ikke er klarert tidligere.

Landklareringen er derfor kun en åpning for at de enkelte lisenssøknadene kan behandles i departementet, men selve søknaden vil uansett vurderes grundig og individuelt opp mot retningslinjene og kriteriene. Slik kriteriene er formulert, er de knyttet opp mot det spesifikke materiellet som søkes eksportert til en konkret mottaker. Det er først når en konkret lisenssøknad foreligger, at det er mulig å bl.a. vurdere risiko for at det konkrete utstyret kan avledes til annen bruk(er), eller brukes for interne sikkerhetsformål.

Dette utgjør et to-trinns system, som gir den nødvendige fleksibiliteten for å kunne ivareta et skiftende politisk landskap og behandle søknader på det tidspunktet de er aktuelle og på det faktiske grunnlaget i den enkelte saken. Departementet avslår også konkrete eksportsøknader til land som er klarerte, for eksempel på grunn av en spesifikk vare eller informasjon om sluttbruker, eller dersom våre internasjonale regimeforpliktelser tilsier dette. Dette er vurderinger som må gjøres i den enkelte sak, og ikke i en landklarering. Regelverket gir også hjemmel til å tilbakekalle, suspendere eller begrense lisenser, for eksempel dersom de politiske forholdene i mottagerstaten endrer grunnlaget for lisensen, jfr. eksportkontrollforskriftens § 25. Denne hjemmelen er en viktig og svært praktisk del av regelverket.

Riksrevisjonen skriver at vurderingene ikke følger en fast mal, og at det er stor variasjon mellom klareringsnotatene. Jeg vil understreke at det foreligger et format som angir relevante forhold som skal legges til grunn i en vurdering. Praksis er å fokusere på de forholdene som er relevante i den enkelte saken. For noen land vil det f.eks. være nødvendig å drøfte menneskerettighetssituasjonen grundig, mens andre land ikke har samme utfordringer på dette området. Dersom en eksportsøknad til et konkret land anses å være i strid med Stortingets 1959-vedtak, så vil ikke saken legges frem for politisk behandling, men avslås. Hvis 1959-vedtaket ikke kommer til anvendelse, vil dette som regel omtales kort i klareringsnotatet, men i noen tilfeller har det ikke blitt nevnt spesifikt.

Enkelte klareringsnotater er korte, som Riksrevisjonen påpeker. Dette kan skyldes at den konkrete situasjonen ikke krever en dyptgående vurdering, eller at det allerede foreligger et klareringsnotat som senere er supplert med et tilleggsnotat for å bekrefte en tidligere klarering eller vurdering. Eldre landklareringer kan også være preget av at kravene til vurderinger var ulikt dagens omfattende retningslinjer. Jeg vil imidlertid understreke at lisenssøknadene alltid blir behandlet grundig opp mot retningslinjene.

Det foreligger ikke krav til automatiske reklareringer etter fastsatte tidsintervaller. Behovet for en oppdatert landklarering vil imidlertid vurderes konkret ved behov, f.eks. dersom det er

skjedd vesentlige endringer som berører det aktuelle mottakerlandet og grunnlaget for den opprinnelige landklareringen. I slike tilfeller vil det normalt foretas en revurdering i et eget notat med en tilrådning om klareringen kan opprettholdes eller ikke. Dersom det oppstår en særlig situasjon, f.eks. ved at det oppstår krig eller borgerkrig i et land, vil en suspensjon av klareringen vurderes parallelt med at lisenser ikke lenger kan tilstås til det aktuelle landet. Dette er gjeldende praksis.

Flere landklareringer ligger tilbake i tid. I 2018-19 ble derfor klareringshistorikken gjennomgått for å identifisere om nye vurderinger eller landklareringer var nødvendige. Det ble innhentet ny informasjon fra landdeskene og andre kilder. For land der det ikke forelå vesentlige endringer i den politiske situasjonen, som skulle tilsi endringer i klareringen, ble den opprinnelige klareringen videreført. Andre klareringer ble nullstilt, slik at eventuell eksport til disse landene vil betinge en ny klareringsprosess. Selv om et land ble videreført i landgruppen som kan motta både A- og B-materiell eller bare B-materiell, vil de konkrete eksportsøknadene vurderes nøye i lys av retningslinjene og på det tidspunktet de foreligger.

Det er rom for å styrke sporbarheten i vurderingene, både i klareringsnotater og i selve lisensieringen. Dette arbeidet er allerede igangsatt, bl.a. ved gjennomgangen av eldre klareringer og et forsterket saksbehandlingssystem som vil ivareta en tydeligere skriftliggjøring. På denne måten vil fremtidige klareringsnotater og saksbehandling i E-lisens med tydelighet vise den faktiske behandlingen som saken har vært gjenstand for, herunder at også forhold som ikke er relevante i saken, er tatt stilling til.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.3. Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp

Jeg deler ikke Riksrevisjonens vurdering av at departementets saksbehandling ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger om å hindre at norsk materiell blir brukt til intern undertrykking eller havner på avveier blir ivaretatt.

Søknader om eksportlisens for forsvarsmateriell blir alltid grundig vurdert innenfor rammen av retningslinjene. Selve behandlingen av enkeltsøknader foregår i lisensieringssystemet E-lisens. Det vil normalt ikke skrives egne notater om behandlingen av slike enkeltsøknader, men vurderinger i saksbehandlingen fremkommer i merknadsfeltet og saksbehandlernes sjekkliste i E-lisens. Denne sjekklisten utgjør et saksbehandlerverktøy for å dokumentere at relevante forhold er vurdert og hensynstatt. Som hovedregel vil forhold som er særlig vurdert i en konkret sak, også utdypes nærmere i merknadsfeltet i den aktuelle saken. Dette kan eksempelvis være henvisninger til fastlagt praksis, anvendelse av hjemmelsverk eller retningslinjer, samt informasjon om notifiserte avslag eller andre regimeforpliktelser innenfor det internasjonale eksportkontrollsamarbeidet Norge deltar i. Innenfor de internasjonale eksportkontrollregimene er det vedtatt felles varelister og retningslinjer, som setter rammer og begrensninger for medlemslandenes nasjonale lisensiering. Slike begrensninger retter seg i første rekke mot å hindre eksport av særlige sensitive teknologier til spredningsaktører av MØV (masseødeleggelsesvåpen) eller militært utstyr som kan medføre destabilisering. Regimeforpliktelsene dreier seg også om utveksling av informasjon, herunder om lisensavslag og om fordekte MØV-aktiviteter. For flerbruksvarer er det særlig aktuelt å se hen til andre medlemslands avslag og den såkalte «no undercut»-prosedyren, som skal bidra til å hindre kommersiell undergraving mellom bedrifter i medlemslandene. Det forutsettes her at dersom et land har avslått og notifisert lisensavslag, vil øvrige medlemsland avslå mottatte

lisenssøknader for det samme utstyret til den samme mottageren. Saksbehandlingen og vurderinger som er gjort i en sak, fremgår også i dialogen med eksportøren i lisensieringssystemet.

Utenriksdepartementet arbeider med å videreutvikle E-lisens, slik at bl.a. sporbarheten om hvilke vurderinger som er gjort, blir styrket. Departementet innførte en mer utfyllende sjekkliste i E-lisens i 2019, og på denne måten er sporbarheten om de faktiske vurderingene som er gjort i en sak, styrket.

Riksrevisjonen trekker særlig frem manglende eller mangelfulle vurdering av intern undertrykking. Jeg vil påpeke at dette skyldes at risikoen for intern undertrykking er en vurdering som er nøye knyttet til spesifikke varer eller teknologi, til sluttbruker og til landet som skal motta varen. For at intern undertrykking skal være en relevant vurdering, må saken berøre disse aspektene. For eksempel vil departementet avslå lisenssøknader for spesifikt utstyr til enkelte land, selv om disse i utgangspunktet er klarert for mottak av forsvarsmateriell, hvis det vurderes å foreligge risiko for at det konkrete utstyret kan brukes til intern undertrykking. Det vil likevel kunne innvilges lisenser for eksport av annet utstyr som ikke innebærer slik risiko. I saker der fare for intern undertrykking ikke er tilstede, er dette ikke omtalt eksplisitt i en merknad, men vurderingen er likevel dokumentert gjennom avkrysning i sjekklisten.

Når det gjelder risiko for avledning er dette knyttet til spesifikke forhold, og er derfor ikke like relevant i alle saker. Forsvarsmateriell selges kun når endelig sluttbruker er en statlig myndighet, og på grunnlag av dokumentasjon som godtgjør sluttbruk og sluttbruker. For salg av A-materiell til landgruppe 2 (land utenfor landgruppe 1, som er klarerte som mottagere av A-materiell) stilles det krav om myndighetsbekreftet sluttbrukererklæring med reeksportklausul. Vurderingen er også avhengig av hva slags utstyr det er snakk om og informasjon om det aktuelle mottakerlandet. I tillegg vurderer vi relevant informasjon som er utvekslet fortrolig innenfor de multilaterale eksportkontrollregimene eller innenfor rammen av Norges samarbeid med EU om bl.a. notifisering av avslag på eksport av strategiske varer. Saksbehandler gjør en vurdering i den konkrete saken, og indikerer vurdert risiko i sjekklisten for å dokumentere at vurderingen er utført.

Jeg merker meg videre Riksrevisjonens omtale av svakheter i sluttbrukerdokumentasjonen og sluttbrukermaler. Jeg understreker at Utenriksdepartementet alltid vurderer en sak opp mot kravene i retningslinjene og foretar en grundig sluttbrukerkontroll i bredere forstand. En sluttbrukererklæring er ikke alltid obligatorisk, men kan inngå som et viktig element i vurderingen av sluttbruker. I retningslinjene punkt 4.2 beskrives kravene til selve sluttbrukerdokumentasjonen. For B-materiell er det krav til tilfredsstillende dokumentasjon av sluttbruk og sluttbruker. For A-materiell til land i landgruppe 1 skal det foreligge dokumentasjon som godtgjør sluttbruk(er), mens det for landgruppe 2 kreves myndighetsbekreftet sluttbrukerdokumentasjon med reeksportklausul. Kravene til sluttbrukerdokumentasjon for flerbruksvarer vil avhenge av den enkelte saken, og formatet tilpasses deretter. Generelt vil det stilles krav til opplysninger om kjøper og til hvilken sluttbruk varen er tiltenkt.

Når det gjelder retningslinjene og eksportkontrollregelverket er det grundig redegjort for dette i Meld. St. 26 (2018 – 2019) om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018.

Jeg legger stor vekt på departementets løpende arbeid med å sikre et solid regelverk og oppdaterte retningslinjer. Utenriksdepartementet har innført en rekke tiltak for å sikre en mer

sporbar og dokumentert saksbehandlingsprosess. Sjekklisten er revidert og utvidet, og vi vil fortsette arbeidet med god skriftliggjøring av relevante vurderinger i merknadsfeltet i E-lisens. Det har blitt gjennomført en oppdatering av vedtaksmaler og andre standardiserte besvarelser. I denne revisjonen er det lagt vekt på klarspråk, tydelighet om regelverket, korrekt hjemmelsbruk, veiledning og informasjon til eksportører. I tillegg er hensynet til bestemmelsene i forvaltningsloven tydeliggjort. Høsten 2020 igangsatte vi en revisjon av eksportkontrollmyndighetens operative lisensieringshåndbok, samt kvalitetssikring av vilkår som kan pålegges som betingelse for eksportlisenser. Dette arbeidet vil ferdigstilles primo 2021.

Jeg noterer meg at Riksrevisjonens kritikk av saksbehandlingen i stor grad dreier seg om nettopp denne sporbarheten og dokumentasjonen av utførte vurderinger. Arbeidet med å styrke skriftliggjøring av vurderingene vil fortsette, særlig i utviklingen av ny E-lisens. Jeg vil imidlertid understreke at alle søknader blir grundig vurdert opp mot retningslinjene og kriteriene i den konsoliderte kriterielisten, og at lisenssøknadene bare vil innvilges når det er vurdert at eksporten er i tråd med retningslinjene. Det foreligger ikke informasjon om at departementets saksbehandling har bidratt til at norsk forsvarsmateriell er avledet til uønsket bruk eller sluttbruker.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.4. Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater

Jeg er ikke enig i Riksrevisjonens konklusjon og vurdering om at det foreligger et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater (FAE) i perioden 2016-18. Det er gjort meget grundige vurderinger i en rekke notater over tid når det gjelder spørsmålet om å kunne tillate eksport av forsvarsmateriell til FAE. Alle sentrale og relevante kriterier i retningslinjene er grundig vurdert. Dette inkluderer menneskerettighetssituasjonen, risiko for intern undertrykking og risiko for brudd på humanitærretten i krigen i Jemen. Det er praksis for at man i saksbehandlingen i hovedsak fokuserer på kriterier og hensyn som er særlig relevante for situasjonen og saken. Det vil derfor være en naturlig variasjon i departementets omtale av de ulike forholdene.

Departementet har også vurdert 1959-vedtakets relevans for eksport i denne saken, og konkludert med at dette ikke kommer til anvendelse ettersom dette dreier seg om land som intervenerer militært etter samtykke fra den lovlige regjeringen i landet det interveneres i. Konkret er det en forutsetning at utstyr som er anskaffet fra Norge er for FAEs egne forsvarsbehov, og ikke skal benyttes i Jemen eller til å begå brudd på den internasjonale humanitærretten. Vurderingen av 1959-vedtakets relevans for eksport i denne saken er forelagt Stortinget i de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll.

Søknader vil, selv om ikke de rammes direkte av 1959-vedtaket, uansett underlegges en meget grundig og individuell behandling innenfor rammene av retningslinjene. I 2016 ble en utførsel av forsvarsmateriell til FAE midlertidig holdt tilbake. I desember 2017 ble gyldige lisenser for salg av A-materiell suspendert. Denne suspensjonen gjelder fortsatt. Det ble også besluttet å stramme inn på lisensiering av B-materiell og flerbruksvarer til militær bruk. Begge deler ble gjort som føre-var-tiltak. Det foreligger ikke informasjon om at norsk forsvarsmateriell er avledet til bruk i Jemen. Alle søknader behandles grundig og individuelt, og terskelen for å avslå lisenser er lav. Dette viser at beslutningsgrunnlaget er solid og at vurderinger gjøres fortløpende, slik eksportkontrollsystemet forutsetter.

Når det gjelder avledningsfare, mener Riksrevisjonen at Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag er mangelfullt. Dette er jeg ikke enig i.

Utenriksdepartementets retningslinjer forutsetter at eksport ikke kan finne sted til andre sluttbrukere enn statlige myndigheter, det vil si når kunden er, eller opptrer på vegne av, landets forsvarsmyndighet. Innvilgelse av lisens til land i landgruppe 2 forutsetter fremleggelse av myndighetsbekreftet sluttbrukererklæring med reeksportklausul. Dette er en streng linje, som innebærer at risikoen for avledning er meget begrenset. Å bryte med egne myndighetsforsikringer vil innebære et betydelig svekket omdømme og få negative konsekvenser for landets senere mulighet til å anskaffe materiell fra Norge eller andre leverandørland. Norge tillater ikke eksport av A-materiell til ikke-statlige kunder. Det ville representert en helt annen risiko enn eksport til et klarert lands myndigheter.

Risikovurdering av avledningsfare forutsetter en grundig vurdering av sluttbruker. Norske bedrifter har i flere år eksportert forsvarsmateriell til FAE, også A-materiell. Det stiller strenge krav til sluttbrukerkontroll. Det fremgår i både notater og i de konkrete lisensene at eksporten til FAEs forsvarsmyndigheter er grundig vurdert og dokumentert på myndighetsnivå. Det er også utbredt praksis at land har egne innkjøps- og materiellorganisasjoner som legger til rette for anskaffelser på vegne av forsvarsmyndighetene i landet.

Riksrevisjonen anser at Utenriksdepartementet ikke godt nok har ivaretatt Stortingets forutsetning om at grundige forhåndsvurderinger er den viktigste sikring mot at norsk materiell havner på avveier. Jeg mener det ikke er grunnlag for en slik konklusjon. Spørsmålet om FAE har vært grundig vurdert i en rekke notater som strekker seg over flere år. I saksbehandlingen er det bl.a. innhentet informasjon fra flere kilder, inkludert FN-rapporter. Det er også innhentet omfattende myndighetsforsikringer om sluttbruk. Jeg mener at vurderingene som er gjort i denne sammenhengen er grundige og oppfyller retningslinjenes forutsetninger.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.6. Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv

Jeg er enig med Riksrevisjonen om at samarbeidet om eksportkontroll og ikke-spredning på nasjonalt nivå er godt. Jeg ser også at det er nødvendig å etablere en effektiv felles kommunikasjonsplattform eller –system, for å støtte opp om en enda mer effektiv gjennomføring av eksportkontroll i Norge. Jeg vil fortsette dialogen med mine kollegaer i Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet for å styrke det nasjonale samarbeidet og informasjonsutvekslingen. Utenriksdepartementet har igangsatt arbeidet med å utvikle et nytt E-lisenssystem, og som en del av dette vil vi se på løsninger for å etablere en integrasjon mellom Tolletatens saksbehandlingssystem (TVINN) og nye E-lisens.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.7. Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket

Jeg mener at forebyggende aktivitet overfor industrien gjennom utadrettet informasjonsvirksomhet og dialog med bedriftene er veldig viktig. I denne dialogen legger vi særlig vekt på bedriftenes ansvar og forpliktelser for å etterleve eksportkontrolloven og øvrig regelverk, herunder sikre at eventuelle lovpålagte lisensvilkår etterleves. Det er eksportørens ansvar å etterleve eksportkontrolloven og oppfylle eventuelle vilkår som er satt for lisensen, jf. eksportkontrollforskriften § 20. Brudd på lisensvilkår er omfattet av eksportkontrollovens strafferammer, og slike brudd kan føre til anmeldelse, advarsel og eventuelt fengselsstraff, bøter eller begge deler.

Regelverket gir også hjemmel til å tilbakekalle, suspendere eller begrense lisenser dersom leverandøren misbruker lisensen, misligholder vilkårene eller handler i strid med bestemmelsene gitt i lov og forskrift, jfr. eksportkontrollforskriftens § 25. Dersom en eksportør ikke etterlever eksportkontrollregelverket og vilkårene på lisensen, vil dette i tillegg få konsekvenser for behandlingen av eventuelt nye søknader fra denne eksportøren.

Departementet legger vekt på å gjøre grundige vurderinger før en lisens eventuelt innvilges. Det vil alltid ligge en landklarering og en grundig lisensiering til grunn for eksport. Lisens blir ikke innvilget dersom en lisenssøknad vurderes å være så sensitiv at det er aktuelt med en inspeksjon av bruken i utlandet, eller dersom man har manglende tillit til at forsvarsmateriellet er til landets eget forsvar eller at risikoen for avledning er uakseptabel. Skulle det vise seg at forsvarsmateriell fra Norge likevel har blitt avledet til uønsket bruk eller bruker, i strid med avgitte sluttbrukerforsikringer, vil dette være brudd på en avtale mellom myndigheter. Dette vil få negative konsekvenser både for kjøperlandets omdømme og muligheten for senere anskaffelser av forsvarsmateriell fra Norge og andre leverandørland. Det vil også kunne ha konsekvenser for landklareringen til et land, også i en slik grad at denne klareringen suspenderes.

Jeg er kjent med at enkelte land har et system for etterkontroll gjennom inspeksjoner. Dette er imidlertid meget krevende å gjennomføre, og det forutsetter et dedikert ressursapparat og at det inngås en gjensidig myndighetsavtale om rammene for slik inspeksjon. Ofte ligger et omfattende diplomatisk arbeid til grunn for at en slik myndighetsavtale kan inngås. Tilgang til et annet lands militære områder eller bedrifter er særlig sensitivt, og vil kreve omfattende planlegging, varsling og ressurser. I lys av dette mener jeg at inspeksjoner og lignende tiltak vil være en lite hensiktsmessig bruk av departementets ressurser. Det norske eksportkontrollsystemet legger vekt på grundige forhåndsvurderinger, og at eventuelle særvilkår følges opp. Departementet kan også anmode PST om å foreta en årvåkenhetssamtale eller Tolletaten om å gjennomføre en dokumentkontroll eller tollrevisjon i en bedrift. Dette er tiltak som kan settes inn i ettertid, dersom det foreligger opplysninger som tyder på at uregelmessigheter har funnet sted. Ved mistanke om brudd vil departementet vurdere å tilbakekalle, suspendere eller begrense lisenser og vurdere om saken bør anmeldes til påtalemyndigheten.

Når det gjelder oppfølgingen av særlige vilkår, så vil det nye E-lisenssystemet inneholde funksjoner som legger til rette for en mer systematisert oppfølging av særvilkår. For øvrig viser jeg til mine merknader til anbefaling 2.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.7.3 Sentrale aktører anmelder nesten ingen saker som handler om brudd på eksportkontrolloven

Utenriksdepartementets erfaring gjennom mange år er at norske eksportører i all hovedsak er svært opptatt av å etterleve eksportkontrollregelverket. En slik etterlevelseskultur har en forebyggende effekt på at lovbrudd finner sted. Jeg vil understreke at departementet også er bevisst sin rolle som nasjonal eksportkontrollmyndighet og betydningen av å anmelde alvorlige eller gjentagende lovbrudd til påtalemyndigheten. Dersom eksportkontrollmyndigheten blir kjent med et mulig brudd, vil dette vurderes opp mot lovens § 1 og således om bruddet skal anmeldes til PST som påtalemyndighet. Dersom det dreier seg om f.eks. rene formalfeil, kan også andre tiltak i form av en advarsel og veiledning i saken settes inn overfor eksportøren.

Riksrevisjonens Dokument 3, punkt 3.9. Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementets praksis på eksportkontrollområdet er god når det gjelder journalføring av dokumenter i den offentlige postjournalen, men at det er formalfeil i graderingen av mange dokumenter. Slike formalfeil er uheldige, og skyldes trolig at gamle maler har blitt anvendt, uten å kvalitetssikre hjemmelsbruken. Vi har igangsatt et arbeid med å etablere dedikerte Word-maler for eksportkontroll på Nasjonalt B-Nett, samt kompetansehevende tiltak for å styrke bevisstheten om riktig anvendelse av hjemler når man graderer dokumenter iht. sikkerhetsloven.

Riksrevisjonens anbefalinger

At Utenriksdepartementet sørger for at vurderingene som ligger til grunn – både for godkjenning av land som kan motta forsvarsmateriell og for behandling av enkeltlisenser – er basert på en grundig, oppdatert og systematisk gjennomgang av kriteriene fastsatt av Stortinget

Det gjøres alltid grundige vurderinger når det gjelder landklareringer og i behandlingen av de enkelte lisenssøknader, innenfor rammene av retningslinjene. Landklareringene er kun en åpning for at de enkelte lisenssøknadene kan behandles i departementet, mens selve søknaden vurderes grundig opp mot retningslinjene og kriteriene. Denne to-trinns vurderingen gir et godt grunnlag for å kunne ivareta et skiftende politisk landskap og behandle de konkrete lisenssøknadene på det tidspunktet de er aktuelle og på det faktiske grunnlaget i saken.

Som omtalt under punktene 3.2 og 3.3, anser jeg at det vil være hensiktsmessig å styrke sporbarheten og dokumentasjon av utførte vurderinger i større grad, både når det gjelder klareringsnotater og i selve lisensieringen. Flere av forholdene Riksrevisjonens rapport påpeker, er allerede under revisjon, og jeg vil fortsette arbeidet med å sikre bedre skriftlighet og en mer sporbar og dokumentert saksbehandlingsprosess.

At Utenriksdepartementet i større grad gjennomfører etterkontroller av om særskilte lisensvilkår etterleves.

Det norske eksportkontrollsystemet bygger først og fremst på grundige forhåndsvurderinger. I en sak med særlige sensitiviteter, vil det bli gitt avslag dersom det ikke er mulig å etablere tillit til sakens opplysninger. I relevante saker kan det være aktuelt å anmode Tolletaten om å foreta dokumentasjonskontroll i en bedrift. Jeg anser ikke at et regime med etterkontroller i form av inspeksjoner vil være hensiktsmessig, slik det norske eksportkontrollsystemet er satt opp.

I det pågående arbeidet med anskaffelse av ny E-lisens vil funksjonalitet for systematisk oppfølging av særskilte vilkår (utover rapportering av verdi) vil bli prioritert. Denne funksjonaliteten vil styrke Utenriksdepartementets arbeid med oppfølging av særvilkår på en mer effektiv og kvalitetsmessig måte.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i fellesskap sørger for at det blir iverksatt tiltak som legger til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene.

Utenriksdepartementet vil, sammen med Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, søke å legge til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom

kontrollinstansene. Jeg deler Riksrevisjonens vurdering av at dette er et nødvendig og viktig arbeid.

Forespørsel om avgradering av vedlegg 1 og gradert versjon av Dokument 3
Jeg viser til oversendelsesbrevet datert 8. desember, der Riksrevisjonen anmoder om en avgradering av vedlegg 1. Jeg viser også til Utenriksdepartementets brev datert 7. desember. Utenriksdepartementet er ansvarlig for å vurdere sikkerhetsgradering av informasjon som departementet har tilvirket, jf. sikkerhetsloven § 5-3 første ledd. Informasjon skal sikkerhetsgraderes dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, for eksempel i form av forringelse av samarbeidsrelasjoner med andre land. Departementet har vurdert avgradering av hele eller deler av vedlegg 1, og fastholder at det vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom informasjonen i vedlegget gjøres kjent for uvedkommende eller offentliggjøres, og har på denne bakgrunn kommet til at informasjonen ikke skal avgraderes. Vedlegget består av både sikkerhetsgradert informasjon og annen informasjon. Etter departementets vurdering må vedlegget som helhet være sikkerhetsgradert på grunn av skadepotensialet ved offentliggjøring av den samlede informasjonsmengden.

Jeg har mottatt en gradert versjon av Dokument 3, der punkt 3.4 inneholder en utdyping av Riksrevisjonens vurderinger og kritikk av Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag for å tillate salg av forsvarsmateriell til FAE. Det som står under punkt 3.4 i denne versjonen er kollegiets vurderinger av om Utenriksdepartementet har utarbeidet et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, uten gjengivelse av tekst fra departementets interne dokumenter. Utenriksdepartementet har, på Riksrevisjonens forespørsel, foretatt en vurdering av den konkrete teksten i punkt 3.4 i gradert versjon av Dokument 3, og kommet til at dette ikke er gradert.

Med vennlig hilsen

Ine Eriksen Søreide

Ine Eriksen Søreide

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Knut Aarhus 22241424
Vår dato
08.12.2020
Deres dato
Vår referanse
2019/00594-161
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

ATT: Statsråd Monica Mæland

Oversendelse av Dokument 3:x om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer til Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet ved brev 30. september 2020, samt på Justis- og beredskapsdepartementets svar i brev av 4. november 2020, Finansdepartementets svar i brev av 30. oktober 2020 og Utenriksdepartementets svar i brev av 4. november 2020.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder Justis- og beredskapsdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 4. januar 2021.

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

1 vedlegg

Liste over kopimottakere:

FINANSDEPARTEMENTET
UTENRIKSDEPARTEMENTET

Postadresse
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo
Kontoradresse
Storgata 16
Telefon
22 24 10 00
E-post
postmottak@riksrevisjonen.no
Nettside
www.riksrevisjonen.no
Bankkonto
7694 05 06774
Org.nr.
974760843

Vedlegg 4:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
p.b. 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref.	Vår ref.	Dato
2019/00594-161	18/6567 -	06.01.2021

Tilbakemelding på Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:x om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

1. Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 8. desember 2020, vedlagt utkast til Dokument 3:x (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.* Dokumentet uttrykker kritikk mot Politiets sikkerhetstjenestes (PST) lave prioritering av forebyggende arbeid på området.

Jeg har merket meg Riksrevisjonens kritikk og departementet vil følge opp i styringen av PST, blant annet i tildelingsbrevet for 2021.

Departementet har redegjort skriftlig og muntlig for Riksrevisjonen om bredden i PSTs arbeid med å hindre ulovlig eksport av varer og kunnskap som er omfattet av eksportkontrolloven og regelverket som skal hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. Denne bredden er etter departementets vurdering ikke reflektert i utkastet til Dokument 3:x

PSTs viktigste forebyggende arbeid innenfor ikke-spredning og eksportkontroll er knyttet til tjenestens etterretningsarbeid for å avdekke og deretter stanse konkrete forsøk på fordekte og skjulte anskaffelser av varer, tjenester og teknologi fra norske virksomheter. Arbeidet innebærer i stor grad å avdekke og stanse utenlandske aktører i deres forsøk på å føre norske virksomheter bak lyset og omgå norsk eksportkontroll.

Postadresse: Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Gullhaug Torg 4A Telefon: 22 24 51 00
Org. nr.: 972 417 831

Disse sakene er svært komplekse, ofte med skjult sluttbruker, skallselskaper i flere land, ukjent fraktrute og ukjent mottagerland. Dersom slike saker ikke oppdages og stanses av PST vil de kunne fremstå som saker hvor eksportøren ikke trenger å søke om lisens. Dersom det sendes søknad vil Utenriksdepartementet (UD) ikke ha korrekt faktagrunnlag for å gi avslag. Der PST lykkes i dette forebyggende arbeidet vil det ikke bli sendt en søknad om lisens til UD, fordi forsøket allerede er avdekket og stanset. Slik etterretningsbasert virksomhet rettet mot utenlandske sluttbrukere har foregått også i den perioden PST har prioritert ned den forebyggende virksomheten rettet mot norske virksomheter. Arbeidet innebærer at PSTs prioritering, ambisjonsnivå og ressurssetting på eksportkontrollområdet etter departementets vurdering er høyere enn det som fremkommer i Riksrevisjonens vurdering.

Riksrevisjonens figur 1 i dokumentets pkt. 3 burde på denne bakgrunn vært utvidet med en omtale av PSTs etterretningsarbeid nasjonalt og internasjonalt. Arbeidet tar sikte på å forhindre at en uønsket sluttbruker overhodet foretar en tilnærming mot en norsk virksomhet. Arbeidet innebærer avdekking av hvem som forsøker å oppnå en anskaffelse som vil være i strid med norske regler, hva de ønsker å anskaffe, og hvor de har tenkt å anskaffe varen eller kunnskapen fra. Arbeidet krever fenomenforståelse, fagkunnskap og et omfattende kontaktnett nasjonalt og internasjonalt. Dette viktige arbeidet for å hindre ulovlig eksport vil ikke være mulig å kvantifisere; det ligger i det forebyggende arbeidets natur. Ikke desto mindre har det stor betydning for å etterkomme Stortingets forutsetninger innenfor området, og arbeidet har vært opprettholdt i perioden som omfattes av Riksrevisjonens undersøkelser.

2. PSTs forebyggende arbeid

Jeg viser til følgende anbefaling fra Riksrevisjonen: *«PST styrker den forebyggende innsatsen innenfor eksportkontroll og ikkespredning av varer og teknologi som kan utnyttes for utvikling og produksjon av masseødeleggelsesvåpen».*

PSTs forebyggende arbeid overfor eksportører og akademiske kunnskapsmiljøer har i en periode blitt prioritert lavt. Dette har vært en bevisst nedprioritering i forståelse med departementet, i en situasjon med sterkt behov for å prioritere tjenestens ressurser til arbeid innenfor kontraetterretning. PSTs kompetanse, nettverk og informasjonskanaler har likevel vært vurdert å ikke komme under et nivå hvor det vil være vanskelig å gjenoppta full deltagelse i nettverk og informasjonskanaler og å opprettholde PSTs unike kompetanse på området. Jeg har merket meg Riksrevisjonens anbefaling, og kan bekrefte at området vil bli prioritert høyere i PST. Jeg vil likevel legge til at PSTs prioritering av kontraetterretningsarbeidet har hatt god effekt også for arbeidet med ikke-spredning og eksportkontroll.

Både UD og PST har ansvar for informasjonsarbeid rettet mot eksportører og kompetansemiljøer med sikte på å hindre ulovlig eksport. PST har en viktig rolle i arbeidet med å opprettholde fenomenkunnskap og formidle informasjon som de andre aktørene har behov for i sin oppgaveløsning. Ikke minst gjelder dette hvordan

sluttbrukere som ikke vil kunne få lisens for sin anskaffelse omgår regelverket. Dette er viktig kunnskap for eksportører og kompetansemiljøer som er av interesse for slike sluttbrukere. PSTs kompetanse på området har også betydning for UDs og Tolletatens oppgaveløsning. Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om høyere prioritering av det utadrettede forebyggende arbeidet overfor eksportører og kompetansemiljøer i etatsstyringen av PST.

Jeg gjør oppmerksom på at flere forhold har blitt endret i PSTs prioritering og oppgaveløsning siden avslutningen av perioden Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon omfatter. PST har blant annet omstrukturert sitt arbeid på fagfeltet, og vil følge opp at arbeidet prioriteres likt og med like god kompetanse i politidistriktenes PST-enheter. PSTs internasjonale samarbeid på området blir også styrket.

Departementet vil dessuten se på muligheten for regelverksutvikling for å styrke det forebyggende arbeidet på området.

3. Informasjonsdeling mellom kontrollinstansene

Jeg viser til følgende konklusjon fra Riksrevisjonen: *"Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontroll mindre effektivt"*.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er nødvendig å ha effektive felles kommunikasjonsplattformer for å oppnå effektiv gjennomføring av eksportkontroll. Aktørene har nå gode systemer for deling av informasjon som er UGRADERT eller gradert BEGRENSET, men mangler et hensiktsmessig system for deling av informasjon gradert KONFIDENSIELT eller HEMMELIG. Jeg ser frem til at det nye høygraderte kommunikasjonssystemet blir implementert.

Justis- og beredskapsdepartementet er i dialog med Utenriksdepartementet og Finansdepartementet med sikte på å legge til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene. Departementet vil følge opp den videre utviklingen på eksportkontroll- og ikke-spredningsområdet, og departementene er i ferd med å videreutvikle samarbeidet for å sikre etterlevelse av regelverket.

Med hilsen

Monica Mæland

Monica Mæland

Vedlegg 5:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Knut Aarhus 22241424
Vår dato
08.12.2020
Deres dato
Vår referanse
2019/00594-160
Deres referanse

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

ATT: Statsråd Jan Tore Sanner

Oversendelse av Dokument 3:x om myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer til Finansdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2020-2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 30. september 2020, og på Finansdepartementets svar i brev av 30. oktober 2020 samt Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets svar i separate brev av 4. november 2020.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder Finansdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 4. januar 2021.

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

1 vedlegg

Liste over kopimottakere:

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
UTENRIKSDEPARTEMENTET

Vedlegg 6:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt etter offentleglova Offl. § 5 andre ledd

Deres ref	Vår ref	Dato
2019/00594-160	18/4905 -	18 .12.2020

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 8. desember 2020 om ovennevnte undersøkelse med vedlagt utkast til Dokument 3:x (2020–2021) om samme sak.

Riksrevisjonen ber om statsrådens redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder Finansdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Nedenfor følger mine kommentarer til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Konklusjon "Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres" (punkt 3.5)

Riksrevisjonen vurderer at omfanget av Tolletatens kontroller mot ulovlig utførsel av strategiske varer er svært lavt, samt at Tolletatens kontroll av utførsel av flerbruksvarer til land av bekymring ikke er høyere enn nivået for alle land samlet. Riksrevisjonen vurderer at kontrollnivået er alvorlig. Riksrevisjonen mener konsekvensene av dette er økt risiko for uønsket spredning av flerbruksvarer og sensitiv teknologi med mulig negative sikkerhetskonsekvenser for Norge og våre allierte.

Jeg vil først bemerke at uønsket spredning av flerbruksvarer og sensitiv teknologi med mulig negative sikkerhetskonsekvenser ikke er ønskelig. I den sammenheng er det viktig med et godt samspill mellom de viktigste aktørene – Utenriksdepartementet, Tolletaten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), for å forhindre dette.

Postadresse: Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Akersg. 40 Telefon: 22 24 41 00 Telefaks: 22 24 95 14
Org. nr.: 972 417 807

Overordnet vil jeg peke på at Riksrevisjonens vurdering av kontrollnivået på strategiske varer (forsvarsmateriell og flerbruksvarer) ikke bør vurderes isolert, men bør sees i sammenheng med kontrollnivået på øvrige varer. Kontrollnivåene som Riksrevisjonens undersøkelse viser for området eksport av strategiske varer, ligger ifølge Tolletaten høyt sammenlignet med øvrige kontrollområder i etaten. Det tilsier at etaten har prioritert eksportkontroll av strategiske varer, sammenlignet med kontrollintensiteten generelt og øvrig eksportkontroll spesielt.

Jeg vil vise til at Tolletaten, som ledd i kontrollen av vareførselen inn og ut av landet, håndhever regelverk for et tyvetalls andre myndigheter. På grunnlag av tilgjengelige ressurser må etaten gjøre helhetlige og risikobaserte vurderinger av kontrolldekningen på alle kontrollområder, slik at alle kontrollområder og regelverkseiere blir ivaretatt på et hensiktsmessig nivå. Dette kan tidvis være en vanskelig balansegang for etaten, der vurderingene endres løpende i takt med endringer i trusselbildet for den grensekryssende vareførselen. En slik helhetlig tilnærming til kontrollprioriteringene er viktig for en best mulig måloppnåelse innenfor Tolletatens tildelte rammer. En ensidig vektlegging av bestemte kontrollområder kan medføre uheldige utslag for det totale resultatet.

Når det gjelder kontroll med strategiske varer, kan det også nevnes at deklarasjonene i en viss utstrekning behandles av medarbeidere med spisskompetanse som vurderer deklarasjonene ut fra sin kjennskap til aktørene og tidligere kontroller. Tidligere kontrollerte forsendelser kan derfor bli valgt bort uten at det blir gjennomført en dokumentkontroll, og kan derfor fremstå som "bortvalg" i TVINN (tolldeklareringssystemet i Tolletaten). Det betyr ikke nødvendigvis at forsendelsen ikke er vurdert. Tolletaten søker å "vurdere bredt og kontrollere målrettet", og maskestopp og kontroll suppleres av andre vurderinger. Antall dokumentkontroller gir dermed ikke et fullstendig bilde av Tolletatens kontrollhandlinger.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet sørger for at Tolletaten styrker kontrollen av eksport av strategiske varer. Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling, og viser til at Tolletaten har gjort flere tiltak i tiden etter undersøkelsesperioden, se omtale under. Ifølge Tolletaten har tiltakene samlet sett styrket kontrollen av eksport av strategiske varer, bidratt til bedre datakvalitet, mer målrettede eksportkontroller, samt tettere oppfølging av de ulike aktørene.

Tolletaten har innrettet kontrollvirksomheten mer helhetlig, støttet av etterretning og mer differensiering av tiltak mellom kontrollmetoder, sanksjonsmåter, veiledning og forebygging. Gjennom en omorganisering av etaten er det etablert spesialiserte, organisatoriske enheter med nasjonalt ansvar, som allerede bidrar til bedre kontroll med strategiske varer. Videre er den interne koordineringen bedret ved at ansatte med ansvar for eksportkontroll blir gitt oppdatert informasjon om trusselbilde, arbeidsmetodikk, indikatorer osv. I løpet av 2020 er det også etablert en tett og god

dialog både internt i Vareførselsdivisjonen og med andre divisjoner for å styrke eksportkontrollen.

Opplæringen av ansatte er styrket ved at flere er gitt tilgang til og opplæring i Utenriksdepartementets E-lisens. Systemet brukes nå på enkelte steder i eksportkontrollen av strategiske varer. Tolletaten viser til at E-lisens oppleves som svært nyttig og bidrar til mer effektiv kontroll. Tolletaten gjennomfører også kurs for eksportørene. Kurset gir basiskunnskap om tollprosedyrene ved eksport av varer, herunder prosedyrene eksportørene skal følge når de skal sende varer ut av landet. Målgruppen er aktører/eksportører med liten kunnskap om regelverket, men som presumptivt har til intensjon å etterleve regelverket.

Konklusjon – "Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontroll mindre effektivt" (punkt 3.6)

Riksrevisjonens undersøkelse viser at aktørene i hovedsak vurderer samarbeidet på tvers av etatene som godt og fruktbart. Ifølge Riksrevisjonen er det imidlertid mangler ved informasjonssystemene og utvekslingen av informasjon mellom etatene som gjør eksportkontrollen mindre effektiv. Riksrevisjonen peker blant annet på at det i TVINN er mulig å få deklarert varer som eksportøren har lisens for, uten at informasjon om lisensen føres opp i tolldeklarasjonen. Den manglende koblingen mellom lisensieringssystemet til Utenriksdepartementet (E-lisens) og TVINN er en svakhet. Riksrevisjonen peker også på at det er mangler ved de tekniske forutsetningene for å utveksle gradert informasjon mellom etatene.

Jeg er i hovedsak enig i Riksrevisjonens beskrivelse på dette punktet. Det å utvikle systemer for informasjonsutveksling vil være et viktig tiltak for å gjøre eksportkontrollen mer effektiv. Jeg vil imidlertid understreke at Tolletaten er avhengig av et godt samarbeid med de andre aktuelle myndighetene for å lykkes fullt ut, og jeg merker meg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at samarbeidet på nasjonalt nivå er godt. Det arbeides med å styrke det nasjonale samarbeidet, noe som følges opp i en interdepartemental prosess.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet sørger for at Tolletaten forbedrer TVINN, slik at datakvaliteten blir bedre og kontrollen mer effektiv. Jeg har merket meg dette og kan opplyse om at Tolletaten planlegger å utvikle et verktøy for kontroll av gyldig eksportlisens mot tolldeklarasjon. Den manglende koblingen mellom lisenssystemet til Utenriksdepartementet og TVINN er ifølge Tolletaten en svakhet ved løsningene. Jeg er kjent med at UD er i gang med å utvikle et nytt elektronisk lisenssystem der det kan legges til rette for bedre informasjonsflyt mellom TVINN og nye E-lisens, herunder en mulig kobling av eksportlisenser og TVINN.

Når det gjelder de tekniske forutsetningene for å utveksle gradert informasjon, vil jeg følge opp dette i samarbeid med Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Konklusjon – "Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket" - punkt 3.7.1 "Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller"

Riksrevisjonen peker på at etterkontroll og oppfølging fra myndighetene skal styrke etterlevelsen av tolloven og eksportkontrolloven, men omfanget av aktiviteter for å kontrollere eksportbedriftene etter at utførselen har funnet sted, er lavt. Riksrevisjonen mener Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller rettet mot utførsler av strategiske varer. Tatt i betraktning at etterkontroll er en av de sentrale kontrollmetodene Tolletaten råder over, er dette etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig. Riksrevisjonen bemerker at et så lavt kontrollnivå med høy sannsynlighet bidrar til at risikoen for å bli oppdaget ved brudd på reglene oppleves som lav, og at dette er betenkelig all den tid også nivået for utførselskontroll er så lavt.

Som nevnt ovenfor under punktet om kontroll av utførsler, mener jeg at Riksrevisjonens beskrivelse gir et ufullstendig bilde av Tolletatens kontrollintensitet. Etterkontroller skal kontrollere om en eksportør har deklarert korrekt og har hatt korrekt lisens for utførsler over en viss tidsperiode. Jeg mener at antall etterkontroller må sees i lys av den dialogen Tolletaten har med aktørene gjennom hele vareførselskjeden (informasjon, veiledning, deklarering og etterkontroll). Det gis blant annet i forkant mye informasjon og veiledning på Tolletatens nettside toll.no om regelverk og prosedyre, som skal bidra til etterlevelse.

Tolletaten har opplyst at etaten har iverksatt og planlegger flere tiltak som vurderes som tiltak for oppfølging av Riksrevisjonens konklusjon og anbefaling om å styrke kontrollen med eksport av strategiske varer. Tolletaten har blant annet etablert et internt faglig nettverk for utførsel. Videre, etter omorganisering av etaten, har deklarasjonskontroll, etterkontroll, og produkteierskap for TVINN blitt samlet i én avdeling i Vareførselsdivisjonen, som har fått et nasjonalt ansvar for området. Dessuten er den nye organiseringen, med fagdivisjoner og ikke regioner, etablert blant annet for å oppnå lik tilnærming over hele landet.

For å styrke kontrollen av import og eksport har Tolletaten økt vektleggingen av etterretning. Tolletatens etterretningssenter, nå Etterretningsdivisjonen, ble opprettet i februar 2017, med målsetning om en mer treffsikker kontrolltilnærming basert på analyser av det nasjonale og internasjonale trusselbildet.

Etterretningsdivisjonen har siden høsten 2017 deltatt i den Operative eksportkontrollgruppen (OEG). Samarbeidet har utviklet seg de siste årene, og Tolletaten viser til at det nå er et tett og godt etterretningssamarbeid mellom aktørene i OEG. Dette er positivt, og jeg merker meg at Tolletaten viser til at dette bidrar til at etaten har en bedre forståelse av trusselbildet. Dette kan igjen brukes som beslutningsstøtte til Tolletatens operative ansatte. Etterretningsdivisjonen har etter 2019 utarbeidet flere rapporter for internt bruk og jobber aktivt med å analysere

Tolletatens data i den hensikt å identifisere aktuelle modus og aktører. Bearbeidet informasjon om aktuelle trusler blir delt med OEG og i Tolletatens kontrollsystemer.

Riksrevisjonenes anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet sørger for at:

- Tolletaten styrker kontrollen med eksport av strategiske varer
- Tolletaten forbedrer informasjonssystemet for tolldeklarering (TVINN) slik at datakvalitet blir bedre og kontrollen mer effektiv

Jeg har merket meg Riksrevisjonens anbefalinger og viser til mine kommentarer ovenfor til Riksrevisjonens konklusjoner som gjelder Finansdepartementet, samt omtale her av Tolletatens tiltak. Som nevnt over, mener Tolletaten at tallene fra Riksrevisjonens undersøkelse viser at etatens kontroller rettet mot utførsel av strategiske varer, har vært prioritert. Jeg vil også peke på at etaten i de siste årene har gjennomført flere tiltak som ytterligere vil styrke innsatsen. Finansdepartementet vil i styringsdialogen følge opp at Tolletaten fortsetter arbeidet med styrking av kontrollen av eksport av strategiske varer og forbedrer TVINN, slik at datakvaliteten på området blir bedre og kontrollen mer effektiv.

Jeg vil presisere at departementet i utgangspunktet ikke gir føringer om ev. ressursbruk eller bruk av kontrollvirkemidler. Mitt utgangspunkt er at Tolletaten står nærmest til å vurdere sin ressurs- og virkemiddelbruk basert på risiko og vesentlighet, og til å prioritere ressursene mellom ulike områder og arbeidsoppgaver, herunder håndhever regelverk for et tyvetalls andre myndigheter. Jeg mener dette er i samsvar med god praksis for etatsstyring. Tolletaten har begrensede ressurser, og tolldirektøren må prioritere og gjøre en helhetlig vurdering av hva som er best ressursanvendelse for hele etaten.

Jeg merker meg også Riksrevisjonens anbefaling om at Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i felleskap sørger for at det iverksettes tiltak som legger til rette for mer effektiv deling av informasjon mellom kontrollinstansene. Jeg vil følge opp dette overfor de to andre departementene.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg 7:

Rapport: Myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Innhold

1 Innledning ... 7
1.1 Bakgrunn ... 7
1.2 Mål og problemstillinger ... 8
1.3 Grunnleggende begreper og kategorier i eksportkontrollarbeidet ... 8
1.3.1 Forsvarsmateriell og flerbruksvarer ... 8
1.3.2 Landgrupper ... 9
1.3.3 Lisenssøknad gjennom E-lisens ... 10
1.4 De ulike leddene og aktørene i eksportkontrollarbeidet ... 10
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring ... 12
2.1 Dokumentanalyse av saksdokumenter ... 12
2.1.1 Analyse av Utenriksdepartementets landvurderinger ... 12
2.1.2 Analyse av Utenriksdepartementets behandling av enkeltlisenser ... 13
2.1.3 Sammenligning av SIPRIs analyseverktøy for landvurderinger og Utenriksdepartementets sjekkliste ... 14
2.1.4 Analyse av dokumenter tilknyttet Operativ eksportkontrollgruppe (OEG) ... 14
2.1.5 Analyse av graderings- og arkiveringspraksis for landvurderingene ... 14
2.1.6 Analyse av dokumentasjon knyttet til Tolletatens etterkontroller ... 14
2.1.7 Andre skriftlige kilder ... 14
2.2 Analyse av data fra Tolletatens fagsystem TVINN ... 15
2.3 Analyse av data fra Utenriksdepartementets saksbehandlingssystem E-lisens ... 15
2.4 Statistikk ... 16
2.5 Intervjuer og skriftlige spørsmål ... 16
3 Revisjonskriterier ... 17
3.1 Overordnede mål og rammer for norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer ... 17
3.2 Internasjonale avtaler og forpliktelser ... 17
3.2.1 FN-avtalen om handel med konvensjonelle våpen ... 17
3.2.2 Internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak ... 18
3.2.3 Internasjonale ikkespredningsavtaler ... 18
3.2.4 Multilaterale eksportkontrollregimer ... 18
3.3 Kriterier for vurdering av mottakerland ... 19
3.3.1 Stortingets vedtak av 1959 og presisering av 1997 ... 19
3.3.2 Stortingets øvrige kommentarer om eksport av forsvarsmateriell til autoritære stater ... 20
3.3.3 EUs åtte atferdskriterier ... 20
3.3.4 Særlige avslagsgrunnlag ... 20
3.3.5 SIPRIs metode for systematiske vurderinger av mottakerland ... 21
3.3.6 Utenriksdepartementets landgrupper ... 21
3.4 Lisensplikt og vilkår for utstedelse av lisens ... 21

3.4.1 Krav om dokumentasjon av sluttbruk og sluttbruker ... 22
3.4.2 Krav om rapportering ... 23
3.4.3 Oppfølging av eksport og etterkontroll ... 23
3.5 Krav ved deklarering av vareutførsel ... 23
3.6 Ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganene ... 24
3.7 Krav til god forvaltningspraksis og informasjon til Stortinget ... 24
3.7.1 Forsvarlig saksbehandling ... 24
3.7.2 Dokumentasjon og sporbarhet ... 24
3.7.3 Likebehandling ... 25
3.7.4 Krav til kvaliteten på informasjonen til Stortinget ... 25
4 Arbeidet med å forebygge ulovlig eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer ... 26
4.1 PSTs forebyggende arbeid ... 26
4.1.1 PSTs ressursinnsats i det forebyggende arbeidet ... 27
4.1.2 Kompetansebehov i PSTs arbeid med eksportkontroll og ikke-spredning ... 28
4.2 Utenriksdepartementets forebyggende aktiviteter ... 29
4.3 Samarbeid mellom Utenriksdepartementet, PST og Tolletaten ... 30
4.3.1 Operativ eksportkontrollgruppe ... 30
4.3.2 Begrensninger for samarbeidet i Operativ eksportkontrollgruppe ... 31
4.3.3 Nasjonalt og lokalt samarbeid for øvrig ... 31
4.4 Internasjonalt samarbeid ... 32
5 Går lisenspliktige varer ut av Norge uten gyldig lisens? ... 34
5.1 Eksempler på eksport som kan ha skjedd uten nødvendig lisens ... 34
5.1.1 Liste I-varer (forsvarsmateriell) ... 34
5.1.2 Liste II-varer (flerbruksvarer) ... 36
6 Utenriksdepartementets forvaltningspraksis ved eksportkontroll av strategiske varer ... 38
6.1 Prosessen i Utenriksdepartementets saksbehandling ... 38
6.2 Utenriksdepartementets arbeid med landvurderinger ... 39
6.2.1 Landvurderingenes omfang og tidsmessighet ... 40
6.2.2 Hvordan bruker Utenriksdepartementet SIPRIs analyseverktøy? ... 42
6.2.3 Hvilke kriterier er behandlet i Utenriksdepartementets landvurderinger? ... 44
6.3 Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksportlisens ... 50
6.3.1 Rutiner for saksbehandlingen ... 50
6.3.2 Antall eksportlisenser for forsvarsmateriell og flerbruksvarer i 2016–2018 ... 51
6.3.3 Analyse av saksbehandlingen i et utvalg lisenser ... 52
6.3.4 Praksis for bruk av enkelte lisenstyper ... 58
6.4 Andre forhold ved Utenriksdepartementets forvaltningspraksis i eksportkontrollsaker ... 61
6.4.1 Arkivering/journalføring og sporbarhet ... 61
6.4.2 Graderingspraksis ... 62
6.4.3 Saksbehandlingstid ... 62
6.4.4 Likebehandling ... 63

7 Utenriksdepartementets landvurdering og behandling av enkeltsøknader om lisens for eksport av militært materiell til De forente arabiske emirater ... 65
8 Tolletatens kontroll ved utførsel av strategiske varer ... 66
8.1 Generelt om utførselskontroll ... 66
8.1.1 Tolltariffen ... 66
8.1.2 Utførselsdeklarasjon ... 67
8.1.3 Inputkontroll ... 67
8.1.4 Maskekontroll ... 67
8.2 Tolletatens faktiske kontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer ... 69
8.2.1 Hvor omfattende er kontrollen av utførsler av våpen og ammunisjon? ... 69
8.2.2 Hvor omfattende er kontrollen av utførsler av flerbruksvarer? ... 69
8.2.3 Hvor omfattende er kontrollen av deklarasjoner med høy risiko? ... 70
8.3 Finansdepartementets og Tolldirektoratets styringssignaler og kommentarer til kontrollnivåene ... 72
8.3.1 Styringssignaler om kontroll av strategiske varer ... 72
8.3.2 Finansdepartementets og Tolldirektoratets kommentarer til Tolletatens kontroll av strategiske varer ... 72
8.4 Utfordringer i utførselskontrollen ... 73
8.4.1 Manglende sammenheng mellom kodene i Tolltariffen og varelistene ... 73
8.4.2 Kvaliteten på dataene i tolldeklarasjonene ... 74
8.4.3 Manglende tilgang til E-lisens og integrering av IT-systemene på tvers av etater ... 75
8.4.4 Kompetanse og samarbeid ... 77
8.4.5 Ressursdisponering og organisering ... 78
9 Etterkontroll, etterforskning og straffeforfølgelse ... 80
9.1 Tolletatens etterkontroller av eksportører av strategiske varer ... 80
9.2 Utenriksdepartementets oppfølging av eksportlisenser ... 81
9.2.1 Utenriksdepartementets oppfølging av lisensvilkår ... 82
9.2.2 Utenriksdepartementets behandling av søknader om re-eksporttillatelse ... 83
9.2.3 Andre former for etterkontroll: inspeksjon og bekreftelse av mottatte varer ... 83
9.3 Anmeldelser og etterforskning av brudd på eksportkontrolloven ... 84
10 Utenriksdepartementets rapportering om eksport av strategiske varer ... 86
10.1 Utenriksdepartementets og Statistisk sentralbyrås rapporteringer om eksport ... 86
10.2 Stikkprøver for å undersøke graden av samsvar mellom Utenriksdepartementets rapportering og Statistisk sentralbyrås rapportering ... 87
10.2.1 Rapportert eksport av ammunisjon i stortingsmeldinger sammenlignet med deklarert eksport av ammunisjon i TVINN ... 87
10.2.2 Rapportert eksport av flerbruksvarer til militær sluttbruk i stortingsmeldinger sammenlignet med deklarerte utførsler i TVINN ... 87
10.2.3 Fullstendigheten av datauttrekk fra E-lisens ... 87
10.3 Omsetning fra norske bedrifters datterselskaper i utlandet ... 88
11 Vurderinger ... 90
11.1 PSTs lave prioritering av det forebyggende arbeidet øker risikoen for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens ... 90

11.2 Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag ... 91
11.3 Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp ... 92
11.4 Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater . 93
11.5 Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres ... 94
11.6 Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv ... 94
11.7 Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket ... 95
11.7.1 Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller ... 95
11.7.2 Utenriksdepartementets følger opp krav om rapportering, men har begrenset oppfølging av andre lisensvilkår ... 95
11.7.3 Sentrale aktører anmelder nesten ingen saker som handler om brudd på eksportkontrolloven ... 96
11.8 Stikkprøver viser god konsistens mellom opplysninger i tolldeklarasjonssystemet TVINN og bedriftenes rapportering i E-lisens ... 96
11.9 Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil ... 97
12 Referanseliste ... 98
13 Vedlegg ... 102

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall utførsler på de fem varenumrene som forekommer hyppigst på lisensene for bedrift J, og antall lisenser til ulike land for bedrift J ... 37
Tabell 2 Hvilket år gjeldende landvurderinger ble utarbeidet, omfanget av landvurderingene og om landene har mottatt norsk forsvarsmateriell i perioden 2016–2018 ... 41
Tabell 3 Kriterier som ikke er omtalt i de undersøkte landvurderingene ... 46
Tabell 4 Antall innvilgede og avslåtte eksportlisenser for forsvarsmateriell og flerbruksvarer i perioden 2016–2018 ... 52
Tabell 5 Kontrollnivåer for eksport av våpen og ammunisjon ... 69
Tabell 6 Antall utførsler (varelinjenivå) med restriksjoner (maske 9633) andel som gjennomgår dokumentkontroll, og andel som gjennomgår fysisk kontroll ... 70
Tabell 7 Deklarasjoner med høy risiko , antall totalt og andel som blir kontrollert ... 71
Tabell 8 Antall høyrisikodeklarasjoner som gjennomgår dokumentkontroll gjennomsnittlig per dag 2016–2018 (gjennomsnittlig antall innkomne høyrisikodeklarasjoner per dag i parentes) ... 79

Figuroversikt

Figur 1 Sammenhengen mellom regelverk, materielltyper og landgrupper ... 9
Figur 2 Ulike ledd og ansvarlige myndigheter i eksportkontrollarbeidet ... 11
Figur 3 Ulike faser i Utenriksdepartementets saksbehandling av søknader om eksportlisens ... 39

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Organiseringen av eksportkontrollarbeidet i Storbritannia ... 40
Faktaboks 2: Sjekkliste (2017) for saksbehandling av lisenssøknad ... 53
Faktaboks 3 Oppbyggingen av Tolltariffen ... 66
Faktaboks 4 Kontrollnivåer og maskesystemet ... 68
Faktaboks 5 Eksempel på lav datakvalitet som svekker kontrollmulighetene: flydeler ... 75
Faktaboks 6 Lisenser for eksport til De britiske Jomfruøyene benyttet til utførsler til Kina ... 76
Faktaboks 7 Lisens for eksport til Oman også benyttet til De forente arabiske emirater ... 76
Faktaboks 8 Integrering av IT-systemer for utførsler og lisenser i Sverige ... 77
Faktaboks 9 Etterkontroll i Sveits ... 84
Faktaboks 10 Forslag om etterkontroll i Sverige ... 84

Ordliste og forkortelser

A-materiell består av våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell samt annet materiell med strategisk kapasitet som kan påvirke militære styrkeforhold utover nærområdet.

Avledning viser til at materiell kommer på avveie. I så fall er det en fare for at det havner hos en uønsket sluttbruker eller benyttes til uønskede formål.

B-materiell består av militært utstyr som ikke faller inn under varekategori A, for eksempel nattkikkerter, videoutstyr, kommunikasjonsutstyr.

«Catch all» (fang alt) Forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. angir fire omstendigheter der lisensplikt kan utløses for varer som ikke står på liste I og II, såkalte generalklausuler eller «catch all»-bestemmelser. De fire klausulene omhandler masseødeleggelsesvåpen, land underlagt våpenembargo, krig, krig truer eller borgerkrig og norske sikkerhets- og forsvarsinteresser.

E-lisens Utenriksdepartementets elektroniske saksbehandlingssystem for behandling av søknader om eksportlisens.

Eksportlisens En eksportør som skal eksportere forsvarsmateriell og flerbruksvarer på lovlig vis, trenger en eksportlisens, det vil si en tillatelse, fra Utenriksdepartementet. En vanlig eksportlisens gjelder for en enkeltstående eksport av varer, mens en global eksportlisens gjelder for én eller flere overføringer av varer til én eller flere faste mottakere utenfor EØS, i NATO og andre nærstående land.

EUs åtte atferdskriterier EUs åtte atferdskriterier, eller normative kriterier, for eksport av forsvarsmateriell er tatt inn i Utenriksdepartementets retningslinjer for behandling av lisenssøknader. Det skal tas hensyn til hvert av de åtte kriteriene i søknadsbehandlingen.

Flerbruksvarer Flerbruksvarer er varer som er utviklet for sivil bruk, men som innenfor de multilaterale eksportkontrollregimene er identifisert til å ha viktige militære bruksområder.

Internasjonale sanksjoner FNs sikkerhetsråd kan med folkerettslig bindende virkning vedta sanksjoner mot stater, personer eller enheter. Disse sanksjonene innebærer ofte begrensninger på eller forbud mot eksport og import av våpen.

Ikkespredningsavtaler Norge er part i alle de sentrale internasjonale avtalene om ikkespredning av masseødeleggelsesvåpen. Disse inkluderer avtalen om ikke-spredning av kjernevåpen (NPT-avtalen), kjemivåpenkonvensjonen og konvensjonen om forbud mot biologiske våpen.

Landgrupper Utenriksdepartementet opererer med fire landgrupper i eksportkontrollen. Landgruppe 1 består av NATO-allierte og andre nærstående land i geografisk og/eller styresettmessig forstand (f.eks. Sverige, Finland, Australia, New Zealand). Disse kan motta A-materiell. Landgruppe 2 er land som etter regjeringsbehandling er godkjent for å motta A-materiell, mens landgruppe 3 kan motta B-materiell. Landgruppe 4 består av land som ikke kan motta forsvarsmateriell fra Norge.

Leverandør Bedriften eller personen som er rettslig ansvarlig for eksporten etter eksportkontrollforskriften. Brukes synonymt med «eksportør».

Liste I Forsvarsrelaterte varer (A- og B-materiell) er spesifisert i en vareliste som er utarbeidet av EU og tatt inn i norsk lovgivning gjennom EØS-avtalen. Denne listen betegnes som liste I og er vedlagt forskriften om eksportkontroll.

Liste II Flerbruksvarer som er utviklet for sivil bruk, men som ifølge de multilaterale eksportkontrollregimene har viktige militære bruksområder, er spesifisert i liste II. Liste II er vedlagt forskriften om eksportkontroll.

Multilaterale eksportkontrollregimer For å operasjonalisere de internasjonale avtalene om ikke-spredning og for å fremme ansvarlighet når det gjelder leveranser av strategiske varer og teknologi, er det etablert fem multilaterale eksportkontrollregimer. Formålet med disse regimene er blant annet å fremme samarbeid om felles varelister og retningslinjer og utveksle informasjon.

Overføringslisens En overføringslisens er en lisens for eksport til EØS-land. En *global overføringslisens* dekker én eller flere overføringer av varer til én eller flere mottakere innenfor EØS. En *individuell overføringslisens* dekker en enkeltstående overføring av varer til en enkeltmottaker innenfor EØS.

Re-eksport finner sted når strategiske varer som opprinnelig er eksportert til et mottakerland, deretter eksporteres videre til et tredjeland.

Re-eksportklausul I noen tilfeller krever Utenriksdepartementet en formell sluttbrukererklæring med re-eksportklausul for å utstede lisens. En sluttbrukererklæring med re-eksportklausul innebærer at den endelige mottakeren skriftlig erklærer at varene ikke kan re-eksporteres uten godkjenning fra norske myndigheter.

Restriktive tiltak EUs råd vedtar restriktive tiltak overfor ulike stater, personer eller enheter, som i flere tilfeller omfatter bestemmelser om våpenembargo. Norge kan, etter en konkret vurdering, slutte opp om disse tiltakene.

Sluttbrukererklæring/-dokumentasjon Utenriksdepartementet krever at en eksportør som søker om lisens, legger fram dokumentasjon i form av en sluttbrukererklæring eller dokumentasjon som viser hva varen skal brukes til, sluttbruker eller omstendighetene rundt leveransen.

Strategiske varer Strategiske varer og teknologi er et samlebegrep for forsvarsmateriell og flerbruksvarer, det vil si varer og teknologi som kan styrke mottakerlandets militære kapasitet.

Teknologilisens En teknologilisens utstedes for en enkeltstående teknologioverføring. Utenriksdepartementet utsteder lisensen.

Tjenestelisens En tjenestelisens utstedes for en enkeltstående tjenesteytelse. Utenriksdepartementet utsteder lisensen.

Tolltariffen er et oppslagsverk med varenummer og beskrivelse av varer. Tolltariffen følger et harmonisert internasjonalt system for å beskrive og kode varer. Systemet er vedtatt av Verdens tollorganisasjon og brukes av de fleste land i verden. Tolltariffen består av 97 kapitler og inneholder varenumre for alle varer.

TVINN er Tolletatens elektroniske fagsystem for innførsel og utførsel av varer. Deklarasjonsplikten ved innførsel og utførsel av varer oppfylles gjennom registrering i TVINN. TVINN inneholder alle innførsels- og utførselsdeklarasjoner som registreres, blant annet utførselsdeklarasjoner som registreres i forbindelse med eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Norge er bundet av internasjonale avtaler som regulerer handel med våpen og annet forsvarsmateriell, først og fremst FNs avtale om handel med konvensjonelle våpen, ATT (Arms Trade Treaty). I tillegg ligger nasjonale selvpålagte restriksjoner i form av regjeringens erklæring av 1959 og Stortingets såkalte 1959-vedtak[1] samt presiseringen i 1997[2] til grunn for norske våpeneksportpolitikk. Dette innebærer at «Norge ikke vil tillate eksport av våpen og ammunisjon fra Norge til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig».[3] Eksport av våpen og ammunisjon må bare skje etter en nøye vurdering av uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område. Stortinget har lagt til grunn at vurderingene skal dekke «en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter».[4] Hensikten med kontrollen av eksport av forsvarsmateriell er å sikre at eksporten skjer i tråd med norske sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser.

Det er også et mål i utenriks- og sikkerhetspolitikken å forhindre spredning av varer og teknologi som kan utnyttes til å utvikle og produsere masseødeleggelsesvåpen. Flerbruksvarer er varer som opprinnelig er utviklet for sivile formål, men som kan ha viktige militære anvendelser. Flerbruksvarer kan blant annet brukes til å utvikle masseødeleggelsesvåpen, eller som leveringsmidler til slike våpen. For å hindre at flerbruksvarer kommer på avveie, kontrollerer norske myndigheter eksporten av disse varene. Denne kontrollen bygger på arbeidet i de multilaterale eksportkontrollregimene som Norge er medlem av.

De sentrale virkemidlene for å disse målene er som følger:

- Eksportkontrolloven med forskrift pålegger eksportører lisensplikt ved eksport av våpen, ammunisjon og flerbruksvarer (varer som både har militære og sivile bruksområder) og tilhørende tjenester.
- Utenriksdepartementet har utarbeidet retningslinjer for behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell.
- Eksportørene plikter å forhåndsdeklarere all utførsel av restriksjonspliktige varer til tollmyndighetene.
- Politiloven slår fast at PST skal forebygge og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen. PST skal også forebygge og etterforske brudd på eksportkontrolloven og internasjonale sanksjoner som Norge er forpliktet av.
- Utenriksdepartementet driver informasjonsarbeid overfor næringslivet og akademia og informerer om regelverket og om andre staters eller ikke-statlige aktørers forsøk på å anskaffe militært materiell eller flerbruksvarer for å utvikle masseødeleggelsesvåpen på ulovlig vis.
- Utenriksdepartementet deltar i internasjonale fora og internasjonalt samarbeid for eksportkontroll og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen eller leveringsmidler for slike våpen.

I tillegg til å slutte seg til målet om å forhindre uønsket eksport av våpen har Stortinget sluttet seg til målet om at Norge skal ha en levedyktig forsvarsindustri og dermed bidra til leveringssikkerhet både for Norges og alliertes forsvar. Forsvarsindustrien er ikke bare viktig for vår egen og våre alliertes forsvarsberedskap, den er også viktig fordi den bidrar med arbeidsplasser i distriktene og eksportinntekter. I tillegg kan andre bransjer utnytte forsvarsindustriens teknologiutvikling. Utenriks- og forsvarskomitéen viser i Innst. 81 S (2018–2019), jf. Meld. St. 19 (2017–2018), til betydningen av at norsk forsvarsindustri kan drive eksportvirksomhet basert på forutsigbare og langsiktige rammevilkår.

Regelverket for eksportkontroll er komplekst, og det kan være vanskelig for eksportører, særlig mindre bedrifter, å få oversikt over det. Særlig er vareliste II, som beskriver alle lisenspliktige flerbruksvarer, svært

[1] Bakgrunnen for 1959-vedtaket var at det hadde blitt kjent at det var gitt lisens for eksport av ammunisjon fra den gang Raufoss Ammunisjonsfabrikker til Batista-regimet på Cuba. Dette var et diktatur som gjorde utstrakt bruk av tortur og undertrykking. Cuba var da også rammet av borgerkrig som endte med revolusjonen i 1959 ledet av Fidel Castro. Eksporten stred mot retningslinjene for norsk våpeneksport som var vedtatt av Stortinget i 1935. Saken ble gjenstand for en omfattende debatt i Stortinget 11. mars 1959 og førte til et mistillitsforslag mot regjeringen. Forslaget fikk ikke flertall, men statsminister Einar Gerhardsens presiserte i Stortinget hva som skulle ligge til grunn for norsk våpeneksport. Stortinget sluttet seg til dette i et vedtak samme dag. For en historisk gjennomgang av denne saken og norsk våpeneksportpolitikk, se Wicken (1992).
[2] Stortingsmeldinger om temaet viser ofte til «Stortingets presisering i 1997», men Stortinget sluttet seg til formuleringen først ved behandlingen av St.meld. nr. 43 (1997–1998). Den aktuelle innstillingen fra komiteen var ferdigstilt 4. desember 1998 og behandlet av Stortinget i plenum i 17. desember 1998.
[3] Meld. St. 25 (2019–2020), s.10.
[4] Meld. St. 25 (2019–2020), s.17.

teknisk detaljert og omfattende. Dette kan innebære at mange eksportører ikke er klar over at varene de eksporterer, er lisenspliktige. Samtidig peker trusselvurderingen til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) på at norsk flerbruksteknologi kan være attraktiv for flere land med ulovlige program for å utvikle masseødeleggelsesvåpen. Det medfører blant annet en risiko for at utenlandske aktører forsøker å skaffe seg norske flerbruksvarer på uærlig vis, for eksempel ved å late som om de er en annen aktør, såkalte fordekte anskaffelser.

Eksport av norskprodusert militært materiell til land i Gulfen som deltar i den væpnede konflikten i Jemen, har vært en politisk aktuell og omstridt sak i flere år, og ulike sivilsamfunnsorganisasjoner har kritisert Utenriksdepartementets praksis for å være i strid med Norges selvpålagte restriksjoner, som blant annet er uttrykt i Stortingets 1959-vedtak.

Det er flere eksempler på at norske eksportører av strategiske varer har begått brudd på eksportkontrollregelverket, enten bevisst eller ubevisst. Den såkalte nigeriabåtsaken gjaldt ulovlig eksport av utrangerte militærbåter fra Forsvaret til et privat sikkerhetsselskap i Nigeria. Mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket i Forsvaret ble også påpekt i Dokument 3:7 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly*. Videre opererte en stor virksomhet innenfor kjernefysisk forskning og utvikling – Institutt for energiteknikk – i lengre tid uten lisens da de eksporterte lisenspliktige varer og tjenester.[5] Antall eksportkontrollsaker som blir anmeldt til PST, er likevel svært lavt. Dette kan være en indikasjon på at myndighetenes evne til å avdekke og pådømme bruddsaker er begrenset.

I 2017 avdekket VG at Kongsberg Gruppen ikke hadde rapportert en eksport av forsvarsmateriell til Brasil til en verdi av 188 millioner kroner til Utenriksdepartementet i 2015, selv om de plikter å rapportere om alle slike utførsler.[6] Dette skjedde før innføringen av nye rutiner for oppfølging av bedriftenes rapportering. Beløpet var derfor ikke med i den påfølgende stortingsmeldingen, men ble omtalt og korrigert i en senere melding.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om myndighetenes arbeid med å kontrollere eksporten av forsvarsmateriell og flerbruksvarer er effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om slik eksport. Med *effektiv* menes i denne sammenhengen i hvilken grad myndighetene gjennomfører en eksportkontroll som fanger opp den faktiske eksporten av varer og tjenester som er lisenspliktige.

Problemstillingene i undersøkelsen er som følger:

1. Hvilke *forebyggende aktiviteter* gjennomfører myndighetene, og hvor effektivt fanger de opp eksportører av varer, tjenester og teknologi som er underlagt eksportkontroll?
2. Er Utenriksdepartementets behandling av *lisenssøknader* i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer og prinsipper for god forvaltningspraksis?
3. Har Tolletaten etablert en effektiv *utførselskontroll* for lisenspliktig forsvarsmateriell, lisenspliktige flerbruksvarer og tilhørende tjenester, slik at kontrollen i rimelig grad vil kunne avdekke forsøk på ulovlig eksport av slike varer og tjenester?
4. Er myndighetenes *etterkontroll* hensiktsmessig når det gjelder å sikre at brudd på regelverk og lisensvilkår avdekkes?
5. Er Utenriksdepartementets system for *rapportering* hensiktsmessig når det gjelder å sikre fullstendig og korrekt rapportering til Stortinget om eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer?

1.3 Grunnleggende begreper og kategorier i eksportkontrollarbeidet

1.3.1 Forsvarsmateriell og flerbruksvarer

Strategiske varer, det vil si varer og teknologi som kan styrke mottakerlandets militære kapasitet, består av forsvarsmateriell og flerbruksvarer. Forsvarsmateriell deles inn i A-materiell og B-materiell, jf. figur 1. A-materiell (varekategori A) er våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell samt annet materiell med

[5] https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/AOo9z/pst-avdekket-ulovlig-atom-eksport-gjennom-60-aar-saken-henlagt
[6] https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/78xg3/norsk-vaapeneksport-rapporterte-ikke-inn-missilsalg-for-188-millioner-kroner

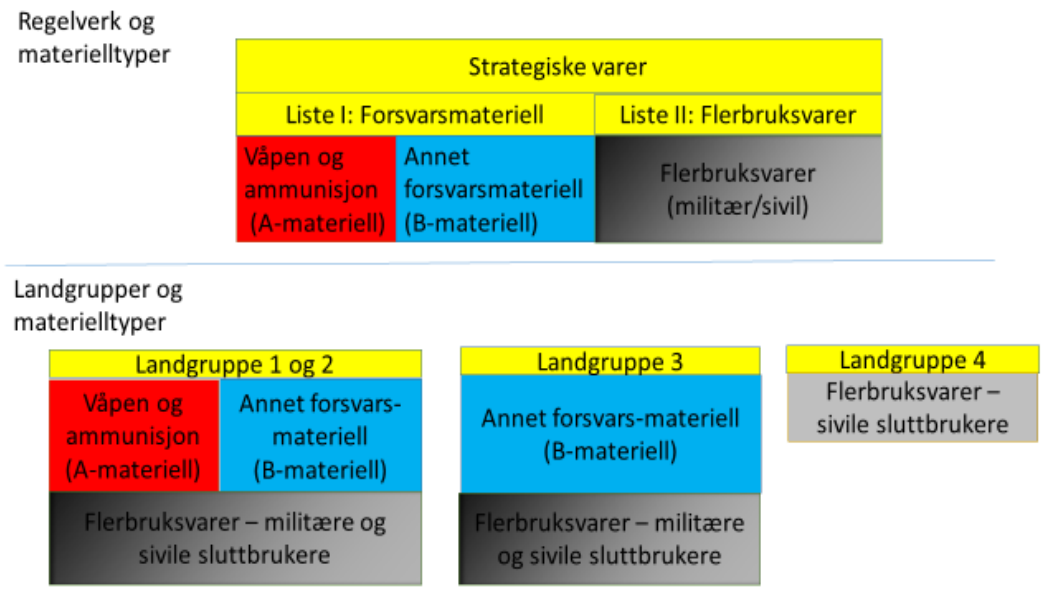
strategisk kapasitet som kan påvirke militære styrkeforhold utover nærområdet. B-materiell (varekategori B) er annet militært utstyr som ikke faller inn under A-materiell. Eksempler på B-materiell er sambandsutstyr, nattkikkerter og simulatorer. Forsvarsrelaterte varer (A- og B-materiell) er delt inn i 22 ulike kategorier som er spesifisert i en vareliste utarbeidet av EU. Denne listen er et vedlegg til EU-direktiv 2009/43/EC og er tatt inn i norsk lovgivning gjennom EØS-avtalen. Listen omtales som liste I og er et vedlegg til forskriften om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester (eksportkontrollforskriften).[7]

Flerbruksvarer er varer som er utviklet for sivil bruk, men som ifølge de multilaterale eksportkontrollregimene har viktige militære bruksområder, jf. 3.2.4 og 4.4. Varene er oppført i en liste som er et vedlegg til eksportkontrollforskriften. Denne listen, som omtales som liste II[8], er svært omfattende og detaljert og utgjør vel 200 A4-sider. Den dekker varer og teknologi i ti kategorier, for eksempel elektronikk, datamaskiner, sensorer og nukleært materiale og utstyr. Eksportsøknader som gjelder flerbruksvarer til militær sluttbruk, kan følge reglene for B-materiell.[9]

1.3.2 Landgrupper

Utenriksdepartementet opererer med fire landgrupper i eksportkontrollen: Landgruppe 1 er NATO-allierte og andre nærstående land. Disse kan motta A-materiell. Landgruppe 2 er land som ved regjeringsbehandling er åpnet for å motta A-materiell, mens landgruppe 3 kun får motta B-materiell. Landgruppe 4 består av land som ikke kan motta forsvarsmateriell fra Norge. Flerbruksvarer kan selges til alle land når sluttbruker er sivil, unntatt der det er relevante internasjonale sanksjoner.

Figur 1 Sammenhengen mellom regelverk, materielltyper og landgrupper



Kilde: Riksrevisjonen

[7] https://lovdata.no/static/SF/sf-20130619-0718-01-09.pdf?timestamp=1589530503000
[8] https://lovdata.no/static/SF/sf-20130619-0718-02-07.pdf?timestamp=1589530503000
[9] Meld. St. 25 (2019–2020), s.19.

1.3.3 Lisenssøknad gjennom E-lisens

I henhold til eksportkontrollregelverket må en bedrift ha gyldig lisens for å eksportere forsvarsmateriell eller flerbruksvarer. I første omgang skal eksportørene selv vurdere – eventuelt med bistand fra Utenriksdepartementet – om varen eller tjenesten som skal eksporteres, omfattes av liste I eller II og dermed er lisenspliktig. Dersom varen er lisenspliktig, må eksportøren sende en søknad om lisens til Utenriksdepartementet. Dersom varen ikke er lisenspliktig, men skal eksporteres til et land underlagt internasjonale sanksjoner som også er gjort gjeldende i norsk lovgivning, må det søkes om en forhåndstillatelse for utførsel. Hvis eksportøren er i tvil om hvorvidt varen eller tjenesten er lisenspliktig eller omfattes av sanksjonsregimene, er det mulig å sende en henvendelse til Utenriksdepartementet. Alle henvendelser og søknader som er knyttet til eksportkontroll, sanksjoner og restriktive tiltak, skal sendes til Utenriksdepartementet via portalen E-lisens. Departementets seksjon for eksportkontroll behandler sakene.

1.4 De ulike leddene og aktørene i eksportkontrollarbeidet

Det første leddet i myndighetenes arbeid med eksportkontroll går ut på å forebygge brudd på eksportkontrollregelverket. PST har et lovpålagt ansvar for å forebygge brudd på eksportkontrolloven og spredning av masseødeleggelsesvåpen. PSTs distriktskontorer driver forebyggende arbeid rettet mot bedrifter og akademia i sine distrikter. Som regelverkseier på eksportkontrollområdet driver Utenriksdepartementet informasjonsarbeid og informerer industrien, enkeltbedrifter og forsknings- og utdanningssektoren om regelverket.

Det andre leddet i eksportkontrollen omfatter Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksportlisens. Utenriksdepartementet vurderer søknaden om lisens for forsvarsmateriell opp mot kriteriene i departementets retningslinjer for behandling av søknader om eksportlisens. Disse er blant annet forankret i departementets landvurderinger av land som kan motta forsvarsmateriell fra Norge. Søknadene vurderes også opp mot departementets fire landgrupper, som definerer hvilke land som kan motta A- og B-materiell. I tillegg diskuterer departementet utvalgte saker i Operativ eksportkontrollgruppe (OEG), som består av representanter fra PST, E-tjenesten, Tolletaten og Utenriksdepartementet.

Tolletatens utførselskontroll er det tredje leddet i eksportkontrollen. Alle som skal eksportere varer fra Norge, må deklarere disse til Tolletaten før utførsel. Utførselsdeklarasjonen blir først kontrollert i en automatisk inputkontroll, som sjekker deklarasjonen for formelle feil. Det neste steget i utførselskontrollen er maskekontrollen, som automatisk plukker ut deklarasjoner som oppfyller visse kriterier for kontroll. Når en deklarasjon blir plukket ut i maskekontrollen, kan tolleren velge å gjennomføre en dokumentkontroll av deklarasjonens underlagsdokumenter og eventuelt også en fysisk kontroll av varene. Tolleren kan også velge å frigi varen for utførsel uten videre kontroll.

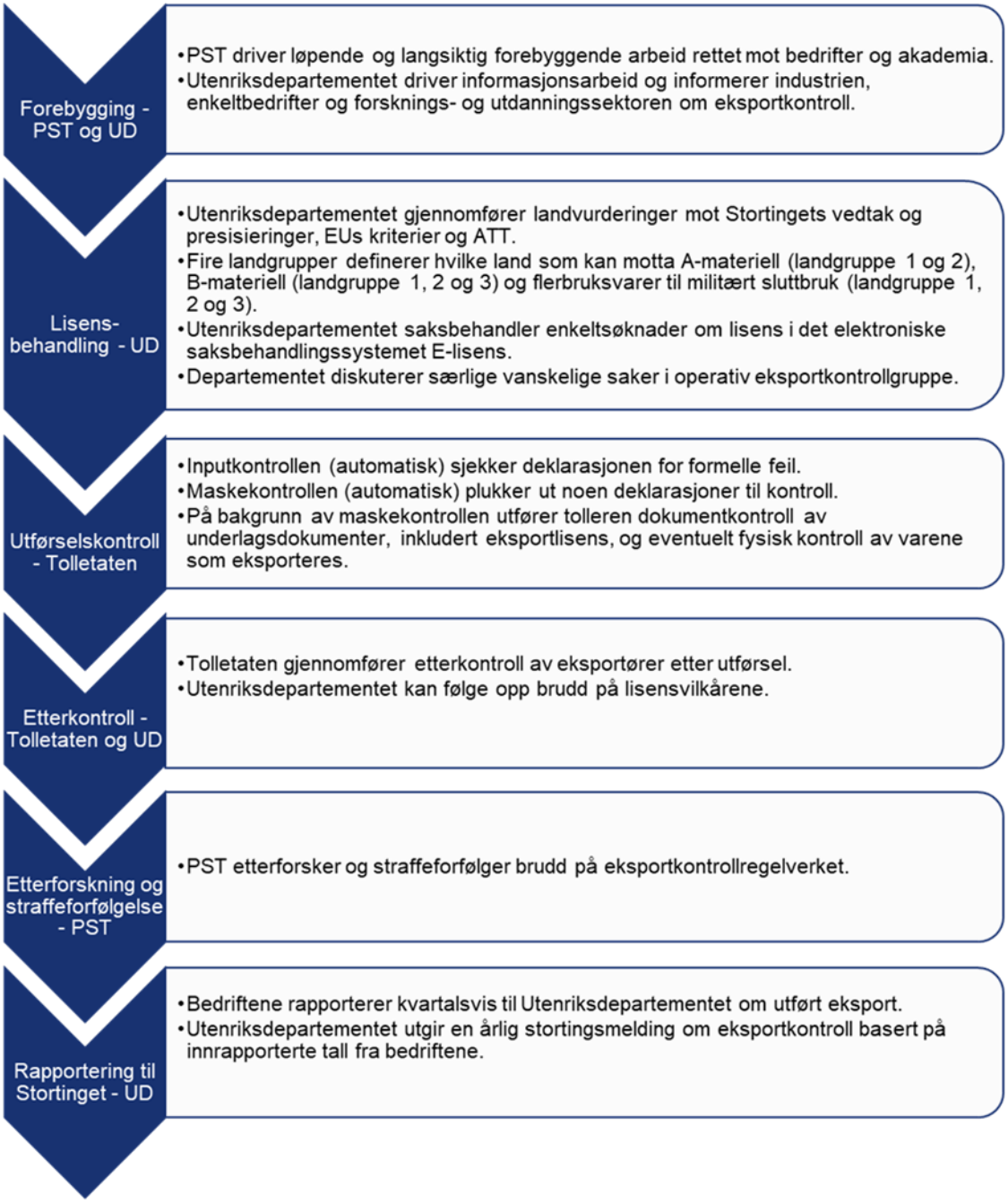
Det fjerde leddet er etterkontroll, som finner sted etter at varene er ført ut av Norge. Tolletaten har mulighet til å gjennomføre etterkontroller av eksportører etter at de har eksportert varer fra Norge. Etterkontroller av eksportører av strategiske varer innebærer blant annet at Tolletaten kontrollerer at eksportørene deklarerte korrekt og hadde korrekt lisens. I tillegg kan Utenriksdepartementet følge opp eventuelle brudd på vilkårene i eksportlisensen etter at varene er eksportert.

Det femte leddet er etterforskning og straffeforfølgelse, der dette er nødvendig. Det er PST som har ansvar for å etterforske mulige brudd på eksportkontrollregelverket.

Myndighetenes arbeid med eksportkontroll omfatter også Utenriksdepartementets rapportering til Stortinget om norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer. Dette gjøres i den årlige stortingsmeldingen om eksportkontroll. Alle bedrifter som eksporterer forsvarsmateriell eller flerbruksvarer til en militær sluttbruker, plikter å rapportere disse utførslene til Utenriksdepartementet hvert kvartal. Eksporttallene som rapporteres til Stortinget, er basert på rapporteringen som Utenriksdepartementet mottar fra bedriftene.

Figur 2 gir en oversikt over de ulike leddene i eksportkontrollarbeidet, fra forebyggende aktiviteter via behandling av lisenssøknader og utførselskontroll av varer til etterforskning av mulige brudd på lovverket og årlig rapportering om eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til Stortinget.

Figur 2 Ulike ledd og ansvarlige myndigheter i eksportkontrollarbeidet



Kilde: Riksrevisjonen

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er besvart gjennom dokumentanalyse, statistikk og analyse av data fra Utenriksdepartementets og Tolletatens elektroniske fagsystemer for henholdsvis lisensiering av eksport og tolldeklarasjon av import/eksport. Det er gjennomført intervjuer med Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Tolletaten og PST. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2016–2018, men omfatter også relevante dokumenter både før og etter denne perioden. Datainnsamlingen ble avsluttet i september 2020. Nedenfor gjennomgås de mest sentrale metodene og kildene som er brukt i undersøkelsen.

2.1 Dokumentanalyse av saksdokumenter

2.1.1 Analyse av Utenriksdepartementets landvurderinger

For å belyse om Utenriksdepartementets vurdering av mottakerland er grundig og utfyllende og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, har vi analysert landvurderinger for 28 mottakerland: samtlige land i landgruppe 2 og 3 og ett land i landgruppe 1. Dette utvalget er begrunnet med at vurderingene av innenrikspolitiske og utenrikspolitiske forhold er mest relevante for landene i landgruppe 2 og 3. Landgruppe 1 består som nevnt av de nordiske landene, NATO-allierte og særlige nærstående land, og eksport av forsvarsmateriell til disse landene bygger på norske sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser. Landgruppe 4 land som Norge ikke selger verken A- eller B-materiell til, og det foreligger ikke landvurderinger for disse landene. Landvurderinger utarbeidet fra og med 2013 er lagt til grunn for analysen. For de landene der det ikke er utarbeidet nye landvurderinger etter 2013, har vi lagt den sist utarbeidede vurderingen til grunn.

Analysen av landvurderingene er todelt. I den første delen av analysen har vi undersøkt om kriteriene i departementets retningslinjer for behandling av eksportlisenser har blitt skriftlig omtalt i vurderingene. Gjennomgangen er basert på en enkel matrise der hvert kriterium er satt som enten «omtalt» eller «ikke omtalt». Hvorvidt disse forholdene er vurdert grundig eller omfattende, har ikke blitt vektlagt. Det har heller ikke vært krav om at det eksplisitt refereres til kriteriet i teksten.

I den andre delen av analysen har vi gjort en skjønnsmessig vurdering av hvor grundig og omfattende Utenriksdepartementet har utredet kriteriene i retningslinjene. Denne analysen er også basert på landvurderingene for de 28 mottakerlandene. For åtte av disse landene har vi gått mer i dybden, og for ett land – De forente arabiske emirater – har vi utarbeidet en case som presenteres i et eget kapittel. Denne casen er begrunnet med at eksporten til emiratene hadde høy politisk aktualitet og var hyppig gjenstand for debatt både i media og i Stortinget i løpet av undersøkelsesperioden. I denne casen inngår også en gjennomgang av et utvalg lisenser for forsvarsmateriell utstedt i årene 2015–2018.

For flere av landene omfatter vurderingen flere dokumenter. I disse tilfellene har vi sett alle dokumentene som omtaler ett enkelt land, i sammenheng. Det vil si at forhold knyttet til et spesifikt kriterium kun har måttet være omtalt i ett av dokumentene for at kriteriet skulle få verdien «omtalt».

Med *landvurdering* forstår vi den skriftlige gjennomgangen Utenriksdepartementet gjør for å vurdere om landet tilfredsstiller vilkårene for å motta forsvarsmateriell og flerbruksvarer fra Norge. I ettertid har Utenriksdepartementet presisert begrepsbruken. I brev gjør Utenriksdepartementet det klart at de har erstattet begrepet *landvurdering* med *landklarering* når de utfører strategisk eksportkontroll. Med *landklarering* forstår departementet den prinsipielle beslutningen som den politiske ledelsen tar om hvorvidt et land kan godkjennes som mottaker av A-materiell. Beslutningen foreligger som et skriftlig notat. I noen tilfeller kan også en søknad om B-materiell legges fram for den politiske ledelsen, men det avhenger av den konkrete saken. Normalt vil en godkjenning av et land som mottaker av B-materiell bli avgjort på seksjons- eller avdelingsnivå. Landklareringene vil, ifølge departementet, ikke bli oppdatert jevnlig selv om det skjer politiske endringer i landet som fører til at landdesken i departementet eventuelt vil oppdatere sine

vurderinger. Landklareringene vil kun bli oppdatert dersom det skjer endringer i landet som vil kunne ha betydning for innvilgelsen av søknader om lisens.[10]

Vi kan ikke se at denne presiseringen har praktiske konsekvenser for vår analyse eller våre konklusjoner, og har derfor brukt begrepet *landvurdering* gjennomgående i hele rapporten. Vårt utgangspunkt har vært å undersøke den faglige kvaliteten på departementets beslutningsgrunnlag når et land blir åpnet for mottak av eksportmateriell. Hvorvidt *beslutningen* om å godkjenne et land for norsk forsvarsmateriell skjer på politisk nivå/regjeringsnivå (A-materiell) eller administrativt nivå (B-materiell) er i vår sammenheng underordnet. Det er *vurderingene* som ligger til grunn for beslutningene, og i hvilken grad vurderingene reflekterer kriteriene i departementets retningslinjer, som er vesentlig i denne revisjonen.

2.1.2 Analyse av Utenriksdepartementets behandling av enkeltlisenser

For å belyse om Utenriksdepartementets saksbehandling og vedtak om eksportlisens er i tråd med kriteriene i retningslinjene til departementet og kravene i eksportkontrollforskriften har vi gjennomgått 136 lisenssaker.

Kriteriene for valg av enkeltlisenser har vært at alle typer materiell, både forsvarsmateriell og flerbruksvarer, skal være representert. I tillegg omfatter utvalget både store og små eksportører og sivile og militære sluttbrukere. Utenriksdepartementets retningslinjer gjelder i utgangspunktet kun for forsvarsmateriell. Imidlertid har departementet avklart at praksis er at søknader om eksport av flerbruksvarer til militær bruk kan behandles etter de samme kravene som søknader om eksport av B-materiell.[11] Av lisensene i utvalget er det derfor bare lisensene som gjelder flerbruksvarer til sivilt bruk, 24 i alt, som ikke må behandles etter Utenriksdepartementets retningslinjer.

Totalt går de 136 lisensene til 20 ulike mottakerland. 136 lisenser utgjør ikke et representativt utvalg av det totale antallet lisenser, og funnene fra utvalget er derfor ikke statistisk generaliserbart. Men flesteparten av lisensene i utvalget gjelder eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruk til mottakere i landgruppe 2 og 3. Disse utgjør en betydelig andel av det totale antallet lisenser til disse landene, nærmere bestemt 104 av i alt ca. 830 lisenser i perioden 2016–2018. Videre gjelder 21 av lisensene i utvalget flerbruksvarer til sivil sluttbruk i Kina og Russland, som det er 161 lisenser av totalt. Gjennomgangen vurderes derfor å ha betydelig utsagnskraft om Utenriksdepartementets behandling av lisenssøknader til disse mottakerlandene.

Lisensene er gyldige i hele eller i deler av revisjonsperioden, altså i tidsrommet 2016–2018. Utvalget består av 52 lisenser for A-materiell, 36 lisenser for B-materiell og 48 lisenser for flerbruksvarer. Ni av lisensene er til mottakere i landgruppe 1. 95 av lisensene er til mottakere i landgruppe 2, 9 er til mottakere i landgruppe 3, og 23 er til mottakere i landgruppe 4. Ett av mottakerlandene har blitt flyttet fra landgruppe 2 til landgruppe 3 i løpet av revisjonsperioden. I disse sakene er den oppførte landgruppen basert på hvilken landgruppe mottakerlandet tilhørte på det tidspunktet lisensen ble gitt.

Lisensene er fordelt på 35 ulike eksportører. Åtte av lisensene er teknologioverføringslisenser, og to er tjenestelisenser.[12] De resterende er eksportlisenser for listeførte varer. Sakene fordeler seg ganske jevnt utover revisjonsperioden: 18 lisenser er utstedt i 2015, 38 er utstedt i 2016, 45 er utstedt i 2017, og 35 lisenser er utstedt i 2018. 99 av lisensene gjelder materiell som skal til en statlig sluttbruker, mens 36 gjelder materiell som skal til en privat sluttbruker.[13]

For hver lisens har vi gjennomført dokumentanalyse av de fire dokumentene som vanligvis inngår i saksbehandlingen av en lisenssøknad:

- søknad
- intern sjekkliste fra 2017 (for saksbehandler)
- lisensdokumentet
- sluttbrukererklæring eller sluttbrukerdokumentasjon

[10] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[11] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[12] En teknologioverføringslisens er lisens på en enkeltstående teknologioverføring, mens en tjenestelisens er lisens på en enkeltstående tjenesteytelse. Begge disse lisensene er gyldige i ett år. Kilde: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/om-eksportkontroll/lisenstyper/id2008486/
[13] I den siste saken har det ikke vært mulig å identifisere hvorvidt sluttbruker er statlig eller privat.

Vi har også analysert tilhørende saksdokumentasjon i både ordinært arkiv (UDsak) og lavgradert arkiv (B) i saker der dette har vært aktuelt. I et fåtall av sakene foreligger det ingen sjekkliste. I disse tilfellene er det vanskelig å få klarhet i hvilke vurderinger Utenriksdepartementet har gjort.

Som del av analysen av enkeltsaker har vi fått informasjon fra Stortinget om hvilke saker om eksportkontroll som har vært lagt fram for den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen.

2.1.3 Sammenligning av SIPRIs analyseverktøy for landvurderinger og Utenriksdepartementets sjekkliste

I 2011 bestilte Utenriksdepartementet et analyseverktøy fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) som skulle bidra til å styrke operasjonaliseringen av retningslinjenes kriterier om menneskerettigheter og humanitærrettslige forhold. På grunnlag av dette omfattende analyseverktøyet sammenfattet Utenriksdepartementet en sjekkliste med sju konkrete hensyn. Det skal legges særlig vekt på disse ved utarbeiding av landvurderinger. Vi har sammenlignet Utenriksdepartementets sjekkliste med SIPRIs opprinnelige analyseverktøy for å undersøke om sentrale elementer i SIPRIs verktøy fanges opp i Utenriksdepartementets sammenfatning.

2.1.4 Analyse av dokumenter tilknyttet Operativ eksportkontrollgruppe (OEG)

Operativ eksportkontrollgruppe består av representanter fra Utenriksdepartementet, Tolletaten og PST. Hovedformålet til Operativ eksportkontrollgruppe er å bistå Utenriksdepartementet med beslutningsstøtte i utvalgte lisenssaker. Operativ eksportkontrollgruppe møtes omtrent annenhver uke, og det skrives en logg fra alle møtene. Vi har gjennomgått loggene for 2018 for å få ytterligere innsikt i hvordan enkeltsaker behandles, og i hvordan samarbeidet i Operativ eksportkontrollgruppe fungerer.

2.1.5 Analyse av graderings- og arkiveringspraksis for landvurderingene

Utenriksdepartementets landvurderinger og andre tilhørende notater fra seksjon for eksportkontroll er lagt til grunn for en analyse av departementets graderings- og arkiveringspraksis på eksportkontrollområdet. Vi har undersøkt om dokumentdato og saksnummer er korrekt påført. Vi har også vurdert hvorvidt det formelt er benyttet korrekt hjemmel for gradering av de ulike dokumentene, altså om henvisningene til hjemmel eller hjemler for gradering eller skjerming av dokumentene er formelt riktige. Vi har ikke vurdert om det er substansielt og juridisk gyldig grunnlag for å gradere informasjonen eller ikke.

2.1.6 Analyse av dokumentasjon knyttet til Tolletatens etterkontroller

Tolletaten gjennomfører i noen tilfeller kontroll av eksportør i etterkant av en utførsel. Disse etterkontrollene kan være svært omfattende. Vi har gjennomgått dokumentasjon for alle Tolletatens etterkontroller av eksportører av strategiske varer i perioden 2016–2018. Formålet var å få økt kunnskap om gjennomføringen av etterkontroller.

2.1.7 Andre skriftlige kilder

Vi har gjennomgått stortingsmeldinger om eksportkontroll med innstillinger, hovedsakelig fra perioden 2015–2020, blant annet for å få en oversikt over utviklingen av den norske eksporten av strategiske varer for militær sluttbruk og endringer som har skjedd i Utenriksdepartementets retningslinjer for eksportkontroll. Vi har også gjennomgått årlige trusselvurderinger fra PST og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) for å kartlegge de viktigste risikomomentene knyttet til eksportkontroll.

For å få innsikt i hvordan PST og tolletaten jobber med eksportkontroll, har vi gått gjennom PSTs veileder for aktivitet prevent, det vil si tjenestens arbeid med å forebygge brudd på eksportkontrollregelverket, og Tolletatens instruks ved eksportkontroll av strategiske varer. Vi har gjennomgått rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt om kunnskap og kompetanse innen forsvarsindustrien i Norge (2009) og om rutiner for Næringsdatabasen og analyser av forsvarsindustrien (2011) for å få økt kunnskap om norsk forsvarsindustri generelt.

For å få kunnskap om andre lands eksportkontrollsystemer har vi gjennomgått årsrapporten til Export Control Joint Unit om britisk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer og utredningen til Inspektionen för strategiska produkter om Sveriges bruk av etterkontroller i utlandet.

Av sekundærlitteratur har vi brukt FN-rapporter utarbeidet av ekspertpaneler for henholdsvis Libya (2012, 2013 og 2015) og Jemen (2016 og 2017) i tillegg til en Amnesty-rapport fra 2017. Vi har også brukt flere rapporter fra det internasjonale tidsskriftet Intelligence Online som bakgrunnsinformasjon til vedlegget om eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater (gradert og utrykt vedlegg).

2.2 Analyse av data fra Tolletatens fagsystem TVINN

Tolletatens fagsystem for innførsel og utførsel – TVINN – inneholder alle utførselsdeklarasjoner som registreres i forbindelse med eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer.

Vi har innhentet data med opplysninger fra alle eksportdeklarasjoner for alle varer ut fra Norge i årene 2016–2018 med unntak av eksport av matvarer og næringsmidler (kapittel 1–24 i Tolltariffen). Bakgrunnen for dette brede utvalget er at flerbruksvarer kan tenkes å bli deklarert på en rekke ulike varenumre, men lite sannsynlig på varenumre for matvarer. Datasettet utgjør en tabell med i alt 10,1 millioner rader, hvor én rad representerer en varelinje på en eksportdeklarasjon, altså en eksport av en bestemt varetype fra en bedrift på et bestemt tidspunkt.

Vi har brukt TVINN-data for å undersøke effektiviteten i myndighetenes forebyggende arbeid og Tolletatens utførselskontroll. Blant annet har vi kryssjekket TVINN-data mot data fra Utenriksdepartementets elektroniske saksbehandlingssystem E-lisens og søk i åpne kilder. Slik har vi identifisert utførsler som det er grunn til å anta er lisenspliktige, men som kan ha blitt eksportert uten lisens.

I de fleste sakene vi har identifisert gjennom å analysere data fra TVINN, E-lisens og søk i åpne kilder, kreves det teknisk ekspertise for å si med sikkerhet hvorvidt materiellet faktisk er lisenspliktig eller ikke. Det er særlig en utfordring at varebeskrivelsene i TVINN varierer i format og detaljnivå, samt at beskrivelsene i Utenriksdepartementets varelister er svært tekniske og detaljerte. Derfor har vi konsultert fageksperter ved Forsvarets forskningsinstitutt om konkrete saker vi har funnet. De fleste eksemplene som omtales i rapporten, har vært vurdert og kvalitetssikret av Forsvarets forskningsinstitutt.

Vi har også brukt TVINN-dataene til å beregne omfanget av kontroller i utførselskontrollen. Dette er gjort ved å analysere datasettet for ulike kategorier av vareutførsler:

- våpen og ammunisjon (varer på kapittel 93 i Tolltariffen)
- utførsler som på grunn av sine egenskaper er definert som høyrisiko-deklarasjoner i TVINN
- utførsler av flerbruksvarer som det kan, men ikke trenger å være eksportrestriksjoner på

2.3 Analyse av data fra Utenriksdepartementets saksbehandlingssystem E-lisens

Vi har innhentet et datasett fra Utenriksdepartementets system E-lisens. Datasettet inneholder informasjon om alle utstedte lisenser og avslag på søknader om lisens i perioden 2016–2018. Som nevnt ovenfor er data fra E-lisens kryssjekket med TVINN-data for å identifisere enkeltsaker der det er indikasjoner på at lisenspliktig materiell er eksportert uten lisens.

Vi har også analysert data fra E-lisens når det gjelder blant annet bruk av overføringslisenser, som bare skal utstedes til eksport innenfor EØS, og generelle lisenser som er utstedt til sluttbrukere i en rekke land. Disse dataene er også kryssjekket med data fra TVINN for å undersøke Utenriksdepartementets lisensieringspraksis.

Data fra E-lisens er også analysert for å undersøke Utenriksdepartementets saksbehandling når det gjelder likebehandling av eksportører. Vi har vurdert departementets klassifisering av forsvarsmateriell i kategoriene A- og B-materiell, det vil si om materiell med like kvaliteter har fått lik klassifisering, uavhengig av hvilken bedrift som har produsert materiellet.

2.4 Statistikk

Vi har sammenstilt data om norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær bruk fra ulike kilder. Dette omfatter TVINN-dataene som ligger til grunn for Statistisk sentralbyrås handelsstatistikk, Utenriksdepartementets rapportering i de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll og data fra E-lisens, som rapporteringen til Stortinget bygger på. Formålet har vært å undersøke om departementets rapporteringssystem er hensiktsmessig når det gjelder å sikre fullstendig og korrekt rapportering til Stortinget om norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruk. For å gjøre dette har vi sammenlignet enkelte rapporterte tall i stortingsmeldingene med registreringer i TVINN for sammenlignbare kategorier. Metoden er mer detaljert beskrevet i punkt 10.2.1 og 10.2.2.

Vi har analysert statistikk fra Forsvarets forskningsinstitutts rapport *Forsvarsindustrien i Norge* (2018) for å beskrive salg av forsvarsmateriell fra norske datterselskaper i utlandet. Som et supplement til denne statistikken har vi også analysert informasjon fra offentlige amerikanske databaser om konkrete forsvarskontrakter der norske datterselskaper har vært involvert.

2.5 Intervjuer og skriftlige spørsmål

Det er gjennomført intervjuer med representanter for berørte departementer, tolletaten og PST. Formålet har vært å innhente informasjon om regelverk, systemer og praksis.

Vi har gjennomført flere intervjuer med Utenriksdepartementet ved seksjon for eksportkontroll. Intervjuene har blitt supplert med skriftlige spørsmål til departementet, der dette har vært ansett som hensiktsmessig.

Vi har intervjuet representanter for fagansvarlige avdelinger i Tolldirektoratet og tre regionkontorer. Vi har også sendt et brev med skriftlige spørsmål om Tolletatens etterkontroller, som er blitt besvart av alle tollregionene. Tolletaten er under omorganisering og har siden 2018 gått fra en regionmodell til en divisjonsmodell. Det betyr at tollregionene ikke lenger eksisterer som organisatoriske enheter, men vi har valgt å referere til regionene siden de eksisterte i revisjonsperioden.

Når det gjelder PST, har vi gjennomført intervjuer med den sentrale enheten og fire av PSTs tolv distriktskontorer. PSTs sentrale enhet har ansvaret for Oslo politidistrikt.

Når det gjelder Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, har vi gjennomført ett intervju med hvert departement. I disse intervjuene har departementene hatt anledning til å kommentere funn som gjelder deres underliggende etater, det vil si PST og Tolletaten.

Vi har også gjennomført intervjuer med representanter for industrien, nærmere bestemt fra Kongsberg Gruppen, Nammo Raufoss og industriens bransjeorganisasjon Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, for å få informasjon om deres syn på myndighetenes arbeid med eksportkontroll. I tillegg har vi intervjuet Forsvarets forskningsinstitutt.

For å få kunnskap om andre lands arbeid med eksportkontroll har vi intervjuet Inspektionen för strategiska produkter i Sverige og Export Control Join Unit i departementet for internasjonal handel i Storbritannia.

Alle referatene fra intervjuene med forvaltningen i Norge som er brukt i rapporten, er bekreftet av de intervjuede virksomhetene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål og rammer for norsk eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer

Stortinget har sluttet seg til målet om at Norge skal ha en levedyktig forsvarsindustri og dermed bidra til leveringssikkerhet for både Norges og alliertes forsvar. Meld. St. 9 (2015–2016) *Nasjonal forsvarsindustriell strategi* tydeliggjør at en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri er viktig for Norges evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. For at bedriftene skal kunne lykkes, er det viktig å sikre forutsigbare rammevilkår for forsvarsindustrien gjennom å opprettholde et strengt regelverk med tydelige og langsiktige retningslinjer for behandlingen av søknader om eksport av forsvarsmateriell. I Innst. 185 S (2015–2016) til meldingen merker utenriks- og forsvarskomiteen seg at eksport og internasjonalt samarbeid er en forutsetning for å videreføre en nasjonal forsvarsindustri som kan levere materiell til Forsvarets virksomhet og understøtte Forsvarets virksomhet i fred, krise og krig.

Det juridiske utgangspunktet for myndighetenes eksportkontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer er *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (eksportkontrolloven) og *forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester* (eksportkontrollforskriften).

Stortingets vedtak av 1959 slår fast at «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». Stortinget understreker at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de utenriks- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område. Denne vurderingen må etter Stortingets mening være avgjørende for om eksport skal finne sted.

Videre presiserte Stortinget enstemmig i 1997 at Utenriksdepartementet skal vurdere en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter i mottakerlandet. Stortingets vedtak fra 1959 og presiseringen i 1997 forutsetter en sammensatt og bred vurdering av om eksport av våpen og ammunisjon overhodet skal tillates til et konkret mottakerland. I praksis er også humanitærrettslige forhold vektlagt, ifølge stortingsmeldingen om eksportkontroll for 2017, Meld. St. 19 (2017–2018) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. Dersom det fastslås at et lands styrker ikke opptrer i tråd med krigens folkerett, men begår systematiske brudd på humanitærretten, vil salg av våpen og ammunisjon til landet være utelukket. Forholdene på tidspunktet for eksport er avgjørende.

3.2 Internasjonale avtaler og forpliktelser

3.2.1 FN-avtalen om handel med konvensjonelle våpen

FN-avtalen om handel med konvensjonelle våpen, ATT (Arms Trade Treaty), er den første juridisk bindende avtalen som regulerer internasjonal våpenhandel. Norge ratifiserte ATT 12. februar 2014.[14] Avtalen etablerer felles standarder for internasjonal handel med konvensjonelle våpen og tar sikte på å forhindre ulovlig handel med slike våpen. Formålet med ATT er blant annet å bidra til fred og stabilitet og redusere menneskelige lidelser.

Artikkel 6 i ATT omfatter våpenoverføringer som er forbudt etter avtalen. Stater skal ikke godkjenne overføringer som medfører brudd på sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd, for eksempel dersom de har kunnskap om at varene vil bli brukt til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Bestemmelsene i artikkel 6 krever også at våpen, ammunisjon og deler og komponenter som eksporteres, skal tilfredsstille kravene som stilles til krigføringsmidler i den humanitære folkeretten. Artikkel 7 krever at eksportørstaten gjør en forhåndsvurdering av mulige konsekvenser for fred og sikkerhet og mulige brudd på internasjonale menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett, internasjonale regler

[14] Meld. St. 19 (2017–2018), s. 21.

om terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet før overføringen tillates. Dersom det er overveiende sannsynlig at slike negative konsekvenser vil finne sted, skal det ikke utstedes eksportlisens.

3.2.2 Internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak

FNs sikkerhetsråd kan med folkerettslig bindende virkning vedta sanksjoner mot stater, personer eller enheter. Disse sanksjonsregimene innebærer ofte begrensninger på eller forbud mot eksport eller import av våpen. I norsk lov gjennomføres FN-sanksjonene som hovedregel ved forskrifter vedtatt med hjemmel i *lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd* (lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd).

EUs råd vedtar restriktive tiltak overfor ulike stater, personer eller enheter, som i flere tilfeller omfatter bestemmelser om våpenembargo. Norge kan, etter en konkret vurdering, slutte opp om disse tiltakene. EU-tiltakene gjennomføres som hovedregel i norsk rett ved forskrift gitt med hjemmel i *lov om iverksetjing av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomiske eller anna samkvem med tredjestater eller rørsler* (sanksjonsloven).

Følgende sanksjonsforskrifter er særlig sentrale for eksportkontroll for flerbruksvarer: *forskrift om sanksjoner og tiltak mot Iran* fra 2007, *forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet* (Russlandforskriften) fra 2014, og *forskrift om sanksjoner og restriktive tiltak mot Nord-Korea* fra 2006. Per februar 2019 var det totalt 26 gjeldende sanksjons- og tiltaksforskrifter i norsk rett. Per april 2019 var totalt 17 land underlagt våpenembargo.[15] Våpenembargo gjennomføres gjennom eksportkontrollregelverket, ved at det ikke gis lisenser for eksport av materiell til militær bruk i de aktuelle landene.

Som medlem av Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa følger Norge også organisasjonens vedtak om våpenembargo.[16]

3.2.3 Internasjonale ikkespredningsavtaler

Norge er part til alle de sentrale internasjonale avtalene om ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen. Avtalen om ikke-spredning av kjernevåpen (også kjent som NPT-avtalen) anses som hjørnesteinen i det globale ikkespredningsregimet. Formålet med ikkespredningsavtalen er å forebygge og forhindre spredningen av kjernevåpen og våpenteknologi, fremme arbeidet med nedrusting på kjernevåpenområdet og støtte opp under fredelig bruk av kjernekraft.

Kjemivåpenkonvensjonen gir et totalforbud mot all bruk, framstilling, lagring, overføring og handel med kjemiske våpen. Konvensjonens medlemsstater er også forpliktet til å ødelegge eksisterende våpenlagre. I tillegg skal konvensjonen bidra til å hindre at stoffer som kan brukes til å lage kjemiske våpen, kommer på avveie.

Konvensjonen om forbud mot biologiske våpen forbyr utvikling, produksjon og lagring av biologiske våpen og toksinvåpen. Konvensjonen er den første som inneholder et forbud mot en hel kategori av masseødeleggelsesvåpen.[17]

All eksport av flerbruksvarer må være i tråd med Norges forpliktelser under disse avtalene.[18]

3.2.4 Multilaterale eksportkontrollregimer

For å operasjonalisere de internasjonale avtalene om ikke-spredning og for å fremme ansvarlighet når det gjelder leveranser av strategiske varer og teknologi, er det etablert fem multilaterale eksportkontrollregimer. Formålet med disse regimene er blant annet å fremme samarbeid om felles varelister og retningslinjer og utveksle informasjon. Norge tar del i alle de fem regimene, som er:

---

[15] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner-og-tiltak/id2008477/
[16] Se note 15
[17] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/nedrustning-og-ikke-spredning/nedrustning-og-ikke-spredning/id440542/
[18] Utenriksdepartementets retningslinjer, vedlegg A, Kriterium 1.

- Zangger-komiteen og Nuclear Suppliers Group, som konsentrerer seg om å forhindre spredning av kjernefysiske våpen
- Australiagruppen, som er rettet mot substanser og utstyr som brukes i kjemiske og biologiske våpen
- Missile Technology Control Regime, som omfatter ballistiske missiler, kryssermissiler og varer og teknologi som kan anvendes i bæresystemer for masseødeleggelsesvåpen
- Wassenaar-samarbeidet, som omfatter konvensjonelle våpen, militært utstyr og høyteknologiske flerbruksvarer som ikke er dekket av eksportkontrollregimene rettet mot masseødeleggelsesvåpen

3.3 Kriterier for vurdering av mottakerland

3.3.1 Stortingets vedtak av 1959 og presisering av 1997

Stortingets vedtak av 1959 og presisering av 1997 stiller krav til situasjonen i mottakerland og -regioner og til hvilke vurderinger som skal gjøres av de innenriks- og utenrikspolitiske forholdene, før det eventuelt gis tillatelse til eksport av norsk forsvarsmateriell.

Stortingets vedtak av 11. mars 1959 baserer seg på en regjeringserklæring av samme dag, hvor det heter at «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». Stortinget tok erklæringen statsministeren hadde lagt fram på vegne av regjeringen, til etterretning. Stortinget la stor vekt på at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de utenriks- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område. Denne vurderingen må etter Stortingets mening være avgjørende for om eksport skal finne sted. I St.meld. nr. 43 (1997–98) *Eksport av forsvarsmateriell frå Noreg 1997* skriver regjeringen følgende:

> «Ei avgjerd om å utferda eksportløyve for våpen og ammunisjon skal mellom anna baserast på ei noggrann vurdering av dei utan- og innanrikspolitiske tilhøva i vedkommande område. Stortinget har lagt til grunn at denne vurderinga må vera avgjerande for om eksport skal finne stad. Utanriksdepartementets vurdering av tilhøva omfattar ei vurdering av ei rekkje politiske spørsmål, mellom desse spørsmål knytta til demokratiske rettar og respekt for grunnleggjande menneskerettar.»

I behandlingen av meldingen hadde utenrikskomiteen ingen merknader. Den viste til meldingen, og Stortinget vedtok enstemmig å legge meldingen til protokollen, jf. Innst. S nr. 75 (1998–1999).

Revisjonen legger disse stortingsvedtakene til grunn som utgangspunkt for departementets vurderinger av mottakerland i forbindelse med behandlingen av lisenssøknader.

I Innst. 105 S (2017–2018) til eksportkontrollmeldingen for 2016 peker utenriks- og forsvarskomiteen på at konflikten i Jemen «har aktualisert en vurdering av begrepet 'land hvor det er borgerkrig' jf. 1959-vedtaket». Komiteen noterer seg at Norges selvpålagte restriksjoner gjennom 1959-vedtaket betyr at det ikke er tillatt å eksportere våpen og ammunisjon til partene i en borgerkrig. Komiteen tar til etterretning at «[p]raksis har vært at stater som intervenerer etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket».

I Innst. 81 S (2018–2019) til eksportkontrollmeldingen for 2017 bemerker utenriks- og forsvarskomiteen at den anser det som svært viktig at regjeringen sikrer en praksis som hindrer at våpen og ammunisjon fra Norge blir eksportert til land som intervenerer i Jemen og krenker humanitærretten.[19] I den årlige meldingen om eksportkontroll for 2018 skriver regjeringen at det i slike tilfeller forutsettes at forsvarsmateriell fra Norge utelukkende er for mottakerlandets eget forsvar.[20]

---

[19] Innst. 81 S (2018–2019).
[20] Meld. St. 26 (2018–2019) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.

3.3.2 Stortingets øvrige kommentarer om eksport av forsvarsmateriell til autoritære stater

I Innst. 54 S (2016–2017) til eksportkontrollmeldingen for 2015 viser utenriks- og forsvarskomiteens flertall til at det er utfordringer knyttet til at norsk forsvarsmateriell ender opp hos autoritære regimer. På sikt risikerer det å undergrave forsvarsindustriens legitimitet. Ifølge flertallet er det derfor viktig å merke seg at eksporten til autoritære regimer utgjør en liten andel av den samlede eksporten av forsvarsmateriell.

I de årlige stortingsmeldingene om eksport av forsvarsmateriell vises det til at det er en etablert praksis å konsultere Stortinget om eksportkontrollsaker av særlig utenrikspolitisk eller prinsipiell betydning.[21]

3.3.3 EUs åtte atferdskriterier

I 2009 ble EUs åtte normative kriterier for eksport av forsvarsmateriell tatt inn i Utenriksdepartementets retningslinjer for behandling av lisenssøknader, som en del av det norske regelverket. Hvert av de åtte kriteriene skal tas hensyn til i vurderingen av en søknad om eksporttillatelse for forsvarsmateriell og sivile varer for militær bruk:

1. Eksport må være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, særlig sanksjoner som er vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller av Den europeiske union, avtaler om ikke-spredning og andre emner samt andre internasjonale forpliktelser.
2. Mottakerlandets respekt for menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett i den endelige bestemmelsesstaten. Mottakerlandets holdning til relevante prinsipper som er nedfelt i internasjonale menneskerettsinstrumenter.
3. Den innenrikspolitiske situasjonen i mottakerlandet som følge av eksisterende motsetninger eller væpnende konflikter. Det skal ikke utstedes eksportlisens som vil kunne framprovosere eller forlenge væpnede konflikter eller forverre eksisterende motsetninger eller konflikter i den endelige bestemmelsesstaten.
4. Bevaring av regional fred, sikkerhet og stabilitet.
5. Norges nasjonale sikkerhet samt den nasjonale sikkerheten i vennligsinnede og allierte land.
6. Kjøperlandets atferd overfor verdenssamfunnet, særlig med hensyn til landets holdning til terrorisme, hvilke allianser det har inngått, og respekten for folkeretten.
7. Risiko for at den militære teknologien eller det militære utstyret skal bli ulovlig omsatt i kjøperlandet eller re-eksportert på ugunstige vilkår.
8. Forenlighet mellom eksporten av militær teknologi eller militært utstyr og mottakerlandets økonomiske og tekniske evne, samtidig som det tas hensyn til at det er ønskelig at stater kan dekke sine legitime sikkerhets- og forsvarsbehov med minst mulig innsats av menneskelige og økonomiske ressurser til våpen.

Åpenhet om kriteriene skal bidra til å gi større innsyn i vurderingene som Utenriksdepartementet gjør når det behandler søknader om eksport av forsvarsmateriell.[22]

3.3.4 Særlige avslagsgrunnlag

Utover prinsippene for avslag som følger av regjeringens erklæring og Stortingets vedtak av 1959 og presisering av 1997, utgjør også EUs atferdskriterier 1–4 og ATTs artikkel 6 og 7 et selvstendig grunnlag for avslag på lisenssøknad dersom

a. dette er uforenlig med Norges internasjonale forpliktelser (jf. kriterium 1 og ATTs artikkel 6)
b. det åpenbart er fare for at den militære teknologien eller det militære utstyret som skal eksporteres, kan bli brukt til intern undertrykking, til å krenke grunnleggende menneskerettigheter eller til å begå alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett (jf. kriterium 2 og ATTs artikkel 7)
c. eksport vil kunne framprovosere eller forlenge væpnede konflikter eller forverre eksisterende motsetninger eller konflikter i den endelige bestemmelsesstaten (jf. kriterium 3)

---

[21] For eksempel Meld. St. 36 (2015–2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2015, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*
[22] Meld. St. 21 (2009–2010) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2009, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*

d. det er åpenbar fare for at den påtenkte mottakeren vil bruke den militære teknologien eller det militære utstyret som skal eksporteres, til å angripe en annen stat eller tvinge gjennom territorialkrav med makt (jf. kriterium 4)
e. det foreligger kunnskap om at det militære utstyret vil kunne bli brukt til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser (jf. ATTs artikkel 6)
f. det er overveiende sannsynlig at det militære utstyret vil innebære brudd på internasjonale regler om terrorisme og regler om transnasjonal organisert kriminalitet (jf. ATTs artikkel 7)

3.3.5 SIPRIs metode for systematiske vurderinger av mottakerland

Ifølge Meld. St. 8 (2012–2013) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid* skal sju konkrete forhold vurderes for å beslutte om eksport av forsvarsmateriell til mottakerlandet skal tillates eller ikke:

- holdning til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og respekt for humanitærrett
- respekt for sivile og politiske rettigheter
- rapporter fra kompetente organer om alvorlige brudd på menneskerettighetene, 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 menneskerettigheter, herunder kunnskap om slikt militært utstyr levert tidligere er brukt for å slå ned på fredelige demonstrasjoner eller lignende 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

I Innst. 204 S (2012–2013) ser utenriks- og forsvarskomiteen positivt på at Utenriksdepartementet i samarbeid med SIPRI har utarbeidet en sjekkliste som skal sikre mer systematiske vurderinger av forhold knyttet til respekten for menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett og den innenrikspolitiske situasjonen som følge av eksisterende motsetninger eller væpnede konflikter i den endelige bestemmelsesstaten. Komiteen merker seg at både industrien og organisasjonene i høringen ga uttrykk for at de var tilfredse med at en slik sjekkliste ble innført. I revisjonen legger vi til grunn at sjekklisten brukes når departementet utarbeider landvurderinger.

3.3.6 Utenriksdepartementets landgrupper

Retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell tar utgangspunkt i fire definerte landgrupper (retningslinjene pkt. 3.2) og en hovedinndeling av forsvarsmateriell i A-materiell og B-materiell (pkt. 3.1). Landgruppe 1 består av de nordiske landene, NATO-allierte og andre særlige nærstående land, som kan motta både A- og B-materiell. Landgruppe 2 består av land som ved regjeringsbehandling er klarert for mottak av A-materiell (i tillegg til B-materiell). Landgruppe 3 består av land som kun er godkjent for mottak av B-materiell, mens landgruppe 4 består av land som Norge verken eksporterer A- eller B-materiell til.

3.4 Lisensplikt og vilkår for utstedelse av lisens

Eksportkontrolloven § 1 slår fast at varer og teknologi som kan ha betydning for et lands utvikling, produksjon eller bruk av produkter til militært formål, eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, og som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger, ikke må utføres fra norsk tollområde uten særskilt tillatelse. Eksport av slike varer krever lisens fra Utenriksdepartementet, jf. eksportkontrollforskriften § 3. Ved søknad om eksportlisens skal leverandøren legge fram alle opplysninger og dokumentasjon som Utenriksdepartementet finner nødvendig for behandling av søknaden, jf. eksportkontrollforskriften § 22.

Tjenester som er knyttet til varer og teknologi oppført på liste I og II[23], samt tjenester for øvrig som kan tjene til å utvikle et lands militære evne, som ytes i utlandet eller i Norge for bruk i utlandet, krever lisens fra Utenriksdepartementet, jf. eksportkontrollforskriften § 5. Videre krever handel, formidling eller annen bistand ved salg av varer og teknologi som omfattes av liste I fra et fremmed land til et annet, lisens f, jf. eksportkontrollforskriften § 6. Tilsvarende gjelder ved formidling av varer som er oppført i liste II, samt tilhørende teknologi og tjenesteytelse der det er kjent eller grunn til å forstå at varen, teknologien eller tjenesten er eller kan være ment, helt eller delvis, for bruk i forbindelse med utvikling, produksjon, håndtering, drift, vedlikehold, lagring, deteksjon, identifikasjon eller spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Under visse forutsetninger kan det være lisensplikt for enhver vare, teknologi eller tjeneste som ikke er oppført på liste I og liste II, til militær bruk til områder hvor det er krig, krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig, hvor eksportøren er kjent med eller har grunn til å forstå at varen kan brukes til spredning av masseødeleggelsesvåpen, eller til militær bruk til områder som er underlagt våpenembargo vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller andre tiltaksregimer Norge har sluttet seg til. Lisensplikten gjelder også enhver vare, teknologi og tjeneste som direkte kan tjene til å utvikle en stats militære evne på en måte som ikke er forenlig med vesentlige norske sikkerhets- og forsvarsinteresser. Eksportkontrollforskriften § 7 presiserer en utvidet lisensplikt («catch all») i slike tilfeller.

Fra 2014 har det vært lisensplikt for alt militært materiell som har vært særlig konstruert eller modifisert for militære formål, uavhengig av nåværende tilstand, jf. eksportkontrollforskriften § 4 siste punktum. Ved eksport av denne typen materiell kan lisens innvilges til mottakere i landgruppe 1, 2 og 3.[24]

3.4.1 Krav om dokumentasjon av sluttbruk og sluttbruker

Utenriksdepartementet kan kreve at leverandøren legger fram en sluttbrukererklæring fra mottaker, jf. eksportkontrollforskriften § 24. En slik sluttbrukererklæring vil normalt bli krevd i forbindelse med lisenssøknaden. Sluttbrukerdokumentasjonen for produkter med selvstendig funksjon er som følger:

- For eksport av A-materiell til landgruppe 1 kreves det dokumentasjon som godtgjør at kunden er, eller opptrer på vegne av, statlige myndigheter, med unntak av jakt- og konkurransevåpen.
- For eksport av A-materiell til landgruppe 2 kreves en sluttbrukererklæring fra landets statlige myndigheter som inkluderer en re-eksportklausul der myndighetene binder seg til ikke å eksportere materiellet videre uten godkjenning fra norske myndigheter.
- For eksport av B-materiell til landgruppe 1, 2, og 3 kreves det tilfredsstillende dokumentasjon på sluttbruk og sluttbruker.
- Ved eksport av deler, varer som ikke har noen selvstendig funksjon, kan Utenriksdepartementet i noen tilfeller avstå fra sluttbrukerdokumentasjon så lenge det ferdige produktet ikke framstår som norsk. Departementet kan avstå fra slik dokumentasjon når bedriften på forhånd har fått godkjent en samarbeidsavtale med en produsent (systemintegrator) lokalisert i landgruppe 1. Det samme gjelder ved samarbeid initiert av norske forsvarsmyndigheter, eller dersom delene er basert på markedstilgjengelig teknologi og kundens produktbeskrivelse og det endelige produktet ikke fremstår som norsk.[25]

I Innst. 213 S (2015–2016) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at en sluttbrukererklæring fra en bestemt leverandør i realiteten var en svært enkelt utformet egenerklæring som «vitner om en uakseptabel manglende risikovurdering knyttet til dokumentasjonen som blir framlagt». Komiteen understreker at det ikke holder å stole på at eksportøren forelegger korrekte opplysninger for Utenriksdepartementet. Komiteen understreker videre at en reell kontroll med at intensjonene i regelverket er fulgt, må være vesentlig viktigere enn å få solgt materiellet.

I Innst. 54 S (2016–2017) viser utenriks- og forsvarskomiteens flertall til at den etablerte ordningen med sluttbrukererklæringer skal sikre at våpen, ammunisjon eller annet forsvarsmateriell som er eksportert fra

[23] Liste I er en vareliste som spesifiserer lisenspliktige forsvarsrelaterte varer og teknologi. Liste II spesifiserer lisenspliktige flerbruksvarer, det vil si varer og teknologi som er utviklet for sivile formål, men som ifølge de multilaterale eksportkontrollregimene har viktige militære bruksområder eller kan utnyttes til utvikling og produksjon av masseødeleggelsesvåpen eller leveringsmidler for slike våpen.
[24] Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell, punkt 5.1.
[25] Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell, punkt 6.

Norge, ikke havner på avveie. Den viktigste sikringen mot dette er å fastholde et strengt regelverk for eksport av forsvarsmateriell, med grundig forhåndsvurdering av risiko og sluttbruker.

3.4.2 Krav om rapportering

Alle bedrifter som har eksportert lisenspliktige varer omfattet av liste I[26] eller varer omfattet av liste II til en militær sluttbruker[27], plikter å rapportere på disse utførslene til departementet gjennom saksbehandlingssystemet E-lisens. Det skal ifølge Utenriksdepartementets nettsider rapporteres for inneværende kvartal innen den 15. i den følgende måneden. Det kan også være rapporteringsplikt på utførsler av varer der spesifikke vilkår om rapportering er påført lisensen, eller på utførsler av varer omfattet av liste II til sivile sluttbrukere og sivilt sluttbruk av høy strategisk verdi. Eventuelle brudd på rapporteringsvilkårene som er satt av departementet, kan medføre stans i utsteding av framtidige lisenser, tilbaketrekking av allerede innvilgede lisenser, karantene eller bøter,[28] jf. eksportkontrolloven § 5 og eksportkontrollforskriften § 25.

3.4.3 Oppfølging av eksport og etterkontroll

Leverandøren skal påse at forsvarsrelaterte varer, flerbruksvarer, teknologi og tjenester som overføres eller eksporteres, er i samsvar med innvilget lisens, går til fastsatt bestemmelsessted, ikke fraviker godkjent beskrivelse eller kvantumet angitt i lisensen samt at eksporten skjer innen den gyldighetstiden og på de særlige vilkårene som er fastsatt i lisensen, jf. eksportkontrollforskriften § 21.

I henhold til eksportkontrollforskriften § 25 kan lisensen tilbakekalles, suspenderes eller begrenses dersom leverandøren misbruker lisensen eller misligholder vilkårene i denne, eller dersom leverandøren handler i strid med bestemmelsene i forskriften. Lisensen kan også tilbakekalles, suspenderes eller begrenses dersom det kommer fram nye opplysninger eller de politiske eller faktiske forholdene i mottakerstaten eller området endres, og dette endrer grunnlaget for lisensen vesentlig.

Ifølge eksportkontrolloven § 2 plikter enhver å gi departementet den bistanden og de opplysningene som kreves for å kontrollere at bestemmelsene i loven eller i forskriften blir fulgt. Bestemmelsen gir også departementet muligheten til – for dette formål – å foreta inspeksjon og kreve innsyn i registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, forretningspapirer og andre dokumenter som kan ha betydning.

I noen tilfeller gir sluttbrukererklæringen leverandøren eller dennes representant rett til å gjennomføre inspeksjoner på stedet der varen skal brukes, uten at det gis forhåndsvarsel om dette.[29]

3.5 Krav ved deklarering av vareutførsel

I henhold til *lov om toll og vareførsel* (tolloven) § 4-11 plikter enhver som vil utføre en vare, å innhente tollmyndighetenes tillatelse før varen utføres. Søknad om en slik tillatelse inngis ved at varen deklareres. Ifølge eksportkontrollforskriften § 21 skal leverandøren ved eksport av lisenspliktige varer legge fram gyldig lisens for tollmyndigheten senest ved framleggelse av tolldeklarasjon. Det er den enkelte leverandørs ansvar å sørge for at det foreligger en gyldig eksportlisens.

Behovet for å styrke kontrollen med egendeklareringen ble understreket i forarbeidene til eksportkontrolloven, i og med at eksportlisensen var basert på tillit til leverandøren. Å oppgi uriktige opplysninger medfører straffeansvar.[30] Leverandøren plikter i tillegg ifølge eksportkontrollforskriften § 16 å føre et detaljert og fullstendig register over eksport av forsvarsrelaterte varer som er oppført på liste I.

---

[26] Forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. § 17.
[27] Meld. St. 19 (2017–2018), s. 8.
[28] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/informasjon-for-eksportorer/rapportering/id2075947/
[29] https://www.regjeringen.no/contentassets/cfb12d5ad1bc4f00a5207251a4c04f8f/sluttbruker_liste2.pdf
[30] Ot. prp.nr. 9 (1987–88) *Om lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi.*

3.6 Ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganene

PST skal ifølge *lov om politiet* (politiloven) § 17 b punkt 3 og 4 forebygge og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen, og overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av eksportloven og lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd eller annen lovgivning om tilsvarende særlige tiltak.

Utenriksdepartementet er i kongelig resolusjon gitt myndighet til å administrere eksportkontrolloven og utarbeide nødvendige forskrifter for gjennomføring av kontrollen. Eksportkontrolloven § 1 og eksportkontrollforskriften § 3 gir rettslige rammer om lisensplikt. Departementet har ansvar for å behandle lisenssøknader og utstede eller avslå tillatelser for eksport av lisenspliktige varer. I henhold til eksportkontrollforskriften § 3 skal departementet i tvilstilfeller avgjøre om en ytelse er lisenspliktig eller ikke. Videre må departementet ifølge de årlige eksportkontrollmeldingene ha god oversikt over det norske teknologimiljøet. Særlig viktig er kunnskap om ny teknologiutvikling og viktige næringsinteresser knyttet til strategiske varer og teknologi. Utenriksdepartementet er også ansvarlig for å gjennomføre sanksjonsregimer og relevante restriktive tiltak som er vedtatt i FNs sikkerhetsråd eller av EU, og som gjennomføres i norsk rett ved forskrifter vedtatt med hjemmel i lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd eller i sanksjonsloven. Informasjonsarbeidet overfor næringslivet er en viktig og prioritert oppgave, og departementet legger stor vekt på en forebyggende dialog både gjennom større møter og dialog med de enkelte bedrifter ved behov, jf. Meld. St. 8 (2015–2016).

Tolletatens ansvar i forbindelse med eksportkontrollen er å føre kontroll med varer som eksporteres fra norsk tollområde, og med at gjeldende regelverk overholdes, jf. tolloven § 1-5. Tolletaten er dermed ansvarlig for vare- og dokumentkontroll ved eksporten.[31] I tillegg sender Tolletaten fortløpende deklarasjonsdata til Statistisk sentralbyrå, som bruker den i statistikk om utenrikshandelen.[32]

For å sikre kompetanse og effektivitet i det nasjonale gjennomføringsapparatet og for å dele erfaringer, informasjon og synspunkter deltar representantene fra de ovennevnte institusjonene på relevante ekspertmøter i de multilaterale eksportkontrollregimene.

3.7 Krav til god forvaltningspraksis og informasjon til Stortinget

3.7.1 Forsvarlig saksbehandling

Av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 går det fram at alle virksomheter skal sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd.

3.7.2 Dokumentasjon og sporbarhet

Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier at det skal være tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen.[33] Alle søknader og henvendelser om eksportlisens skal sendes til Utenriksdepartementet via nettportalen E-lisens. Formålet med å registrere i E-lisens er å øke sporbarheten, effektivisere saksgangen og sikre og kvalitetssikre bedriftssensitive opplysninger.[34]

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 23 og 24 krever at enkeltvedtak skal være skriftlige og begrunnet på vedtakstidspunktet. Videre går det fram av forvaltningsloven § 11 d at dersom en part ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gir nye opplysninger eller anførsler som er av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres.

Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet også for andre avgjørelser enn selve vedtaket, som har betydning for avgjørelsen av en sak. Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall framholdt i Innst. S. nr. 145 (2004–2005) at muntlig avklaring der

[31] Meld. St. 19 (2017–2018).
[32] https://www.toll.no/no/om-Tolletaten/om-oss/statistikk/handelsstatistikk/
[33] Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett, bind 1*. (2. utg.) Oslo: Fagbokforlaget, s. 190–191.
[34] Meld. St. 19 (2017–2018).

beslutningsprosessen ikke dokumenteres med protokoller og redegjørelser, umuliggjør en reell kontroll av forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetningene som vårt demokratiske system er bygd på.

Lov om arkiv (arkivloven) § 6 krever at offentlige organer har arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for nåtid og ettertid. Et offentlig organ skal ha én eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene som organet oppretter, jf. *forskrift om offentlege arkiv* (arkivforskriften) § 9. Alle inngående og utgående dokumenter som etter *lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd* (offentlighetsloven) § 4 må regnes som saksdokumenter for organet, og som har verdi som dokumentasjon, skal registreres i journalen. Taushetsbelagte dokumenter og dokumenter som allmenheten ikke kan kreve innsyn i, kan holdes utenfor den versjonen av journalen som organet plikter å gjøre offentlig tilgjengelig, jf. arkivforskriften § 10.

3.7.3 Likebehandling

I tillegg til de kravene som er satt til forvaltningens saksbehandling i lover og forskrifter, gjelder det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling, som tilsier at like saker skal behandles likt.[35]

3.7.4 Krav til kvaliteten på informasjonen til Stortinget

Grunnloven § 82 framsetter at regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den framlegger. Intet medlem av statsrådet må legge fram uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.

I Innst. 237 S (2018–2019) understreker kontroll- og konstitusjonskomiteen hvor viktig det er med systematisk og helhetlig informasjon til Stortinget. Komiteen viser i den sammenheng til Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon* (Frøilandutvalget), jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Her stilles det to hovedkrav til de opplysningene som legges fram for Stortinget. Opplysningene må for det første være korrekte. For det andre stilles det krav til utførligheten i informasjonen som legges fram.

Komiteen viser også til daværende kontroll- og konstitusjonskomités enstemmige innstilling til Frøilandutvalgets rapport, der det understrekes at de opplysningene som regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte. Dette innebærer at det må være samsvar mellom opplysningene og den underliggende realiteten. Videre stilles det krav til utførligheten av den informasjon som legges fram. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker i Innst. 237 S (2018–2019) at den deler denne forståelsen av regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget.

[35] Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

4 Arbeidet med å forebygge ulovlig eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer

Dette kapitlet beskriver myndighetenes forebyggende arbeid for å redusere risikoen for ulovlig eksport av strategiske varer. PST har lovfestede oppgaver med å forebygge og etterforske brudd på regelverket om eksportkontroll og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler for slike. Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og har dermed ansvar for å øke kunnskapen om eksportkontrollregelverket hos akademia og relevante bedrifter.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at PSTs innsats på eksportkontrollområdet ligger på et svært lavt nivå. Særlig siden 2016 har det forebyggende arbeidet vært nedprioritert til et minimumsnivå. Aktiviteten varierer mellom de enkelte politidistriktene, men jevnt over er den forebyggende innsatsen lav. Utenriksdepartementet arrangerer seminarer og møter med næringslivet for å informere om eksportkontrollregelverket, ofte med deltakelse fra PST og Tolletaten.

4.1 PSTs forebyggende arbeid

PSTs primære ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. PSTs hovedoppgaver er å avdekke spionasje, forebygge terror, forhindre trusler mot myndighetspersoner samt å arbeide med ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og forebygging og etterforskning av brudd på eksportkontrollregelverket og regler om internasjonale sanksjoner. Arbeid med ikke-spredning og eksportkontroll er en lovfestet oppgave for PST.[36]

PST har et viktig samfunnsoppdrag knyttet til etterretningsarbeid innen ikke-spredning og eksportkontroll for å avdekke og stanse eventuelle konkrete forsøk på utenlandske aktørers fordekte og skjulte anskaffelser av varer, tjenester og teknologi fra norske virksomheter. Disse sakene er svært komplekse, med skjult sluttbruker, skallselskaper i flere land, ukjent fraktrute og ukjent mottakerland. Dersom slike saker ikke oppdages og stanses av PST, vil de i de fleste tilfeller fremstå som saker hvor eksportøren ikke skal søke e-lisens, eller saker hvor Utenriksdepartementet ikke har korrekt faktagrunnlag for å gi avslag. Der PST lykkes i slike saker, blir det ikke sendt søknad om lisens. Med andre ord vil PSTs etterretningsarbeid arbeid ha innvirkning på den faktiske saksbehandlingen i Utenriksdepartementet, og på eksporten av lisenspliktige varer fra Norge, både når PST lykkes i sitt arbeid og når PST ikke lykkes.[37]

Den sentrale enheten i PST har et overordnet ansvar for tjenestens oppgaver i hele landet, også innenfor forebygging og etterforskning av brudd på eksportkontrollregelverket. PSTs distriktskontorer opplyser i intervju at de hovedsakelig driver med forebyggende arbeid på dette området, ikke etterforskning. Den forebyggende virksomheten [38] bidrar til å fange opp potensielle eksportører av varer, tjenester og teknologi som er underlagt eksportkontroll i eget distrikt. Ansvaret for Oslo politidistrikt ligger hos PSTs sentrale enhet. Distriktene har ulike utfordringer innenfor eksportkontroll og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, noe som blant annet avhenger av sammensetningen av næringsliv og akademia i distriktet.[39]

PST har utarbeidet et veiledningsmateriale for egne ansatte om det forebyggende arbeidet, som går under navnet Aktivitet prevent. Det forebyggende arbeidet består hovedsakelig i å holde foredrag om regelverket for eksportkontroll og ikke-spredning ved relevante arrangementer, etablere direkte kontakt med bedrifter og akademia som er potensielle eksportører av forsvarsmateriell, teknologi og flerbruksvarer, og utvikle et kontaktnett mot disse. Ettersom eksportkontroll og ikke-spredning er oppgaver som delvis overlapper med PSTs arbeid med statlige aktører og kontraspionasje, inkluderes dette temaet ofte i PSTs generelle foredrag om trusselvurderinger. PST holder i tillegg møter med aktuelle bedrifter der disse informerer om sine

[36] www.pst.no
[37] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 04.11.2020.
[38] PST har 11 distriktskontorer, men er representert ved 26 lokale politikontorer.
[39] Avsnittene nedenfor er basert på referat fra intervjuer av 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019 med fire distriktskontorer.

produkter, samarbeidspartnere og hvilke land de eksporterer til. PST informerer bedriftene om hva må være oppmerksomme på når det gjelder utvikling av teknologi og eksport. PST kaller slike møter preventmøter.[40]

Foredragsvirksomhet og preventmøter fører ifølge PST til at aktører i ettertid ofte tar kontakt for å få råd og svar på konkrete spørsmål. Nettverksbygging som følge av utadrettet virksomhet er nyttig både for PST og de aktuelle miljøene. PST får økt innsikt, kunnskap og blir oppdatert om hva som foregår i distriktene. Aktørene blir mer bevisste på regelverket og trusselsituasjonen og får et kontaktpunkt hvor de kan få råd og svar på spørsmål.[41]

Kontakt og tips fra norske virksomheter er sentralt for at PST skal kunne avdekke og stanse forsøk på skjulte og fordekte anskaffelser til land av bekymring. Omfanget av PST's foredragsvirksomhet og prevent-aktivitet har følgelig betydning for PSTs mulighet til aktivt å hindre at norske virksomheter forledes til ulovlig eksport eller til spredning av masseødeleggelsesvåpen.[42]

4.1.1 PSTs ressursinnsats i det forebyggende arbeidet

Fram til 2013–2014 hadde en egen seksjon i den sentrale enheten i PST ansvar for arbeidet med eksportkontroll og ikke-spredning, men etter en omorganisering ble ansvaret lagt til seksjon for statlige aktører.

PST har fra 2016 hatt en redusert og lav innsats i det forebyggende arbeidet for ikke-spredning. Den sentrale enheten i PST opplyser at den største utfordringen på dette området er å oppnå et ressursnivå som gjør at disse arbeidsoppgavene kan gjennomføres på en forsvarlig måte. Det prioriteres å følge opp tips fra samarbeidende aktører og å gi bistand til distriktskontorer. Med dagens prioritering av ressursene kan det ifølge PST ikke settes i gang oppsøkende virksomhet overfor bedrifter og akademia som kunne gitt en bedre forebyggende aktivitet, men de vil fortsatt kunne håndtere konkrete hendelser som inntreffer.[43]

I intervju med representanter for den sentrale enheten i PST vises det til at en forsvarlig forebygging innenfor eksportkontroll og ikke-spredning innebærer at dagens ressursinnsats sentralt i PST på dette området omtrent tredobles. PST understreker likevel at spesifikke hendelser kan utløse en større ressursinnsats. Dersom det dukker opp en sak som gir grunn til bekymring og er høyt prioritert, vil man hente inn ressurser og få bistand fra andre avsnitt i seksjonen.[44] Den sentrale enheten hadde totalt 561 årsverk i 2016 og 583 årsverk i 2019.[45]

Distriktskontorene vi har intervjuet, finner det vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye ressurser de bruker på det forebyggende arbeidet med eksportkontroll og ikke-spredning. Aktivitetsnivået varierer fra år til år og avhenger av prioriteringene av det nasjonale etterretningsbehovet. Arbeidet med eksportkontroll og ikke-spredning er også hendelsesstyrt. Det kan plutselig dukke opp ressurskrevende situasjoner som må håndteres raskt. Intervjuene med distriktskontorene og tall vi har mottatt, viser at ressursinnsatsen i distriktene jevnt over ligger på et meget lavt nivå.[46]

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at departementet har en pågående dialog med PST om ressursnivået på eksportkontroll- og ikke-spredningsområdet. Nedprioriteringen av PSTs arbeid på dette området i 2016 var forankret i departementet og ble gjort i etatsstyringen. Som følge av trusselbildet og risikovurderingen på dette tidspunktet var det ifølge departementet behov for å styrke andre områder i PST. Departementet og PST hadde dialog om konsekvensene av en lavere prioritering av eksportkontrollområdet, ikke om en ikke-prioritering av området. PST pekte på at deres innsats ville ligge på et minimumsnivå på eksportkontroll- og ikke-spredningsområdet utover håndtering av konkrete hendelser.[47]

---

[40] Intervju med PST 08.03.2019.
[41] Referat fra intervju med et av PSTs distriktstkontorer 18.11.2019.
[42] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 04.11.2020.
[43] Intervju med PSTs sentrale enhet 06.03.2020.
[44] Intervju med PSTs sentrale enhet 06.03.2020.
[45] Årlige budsjettproposisjoner.
[46] Referat fra intervjuer av 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019 med fire distriktskontorer.
[47] Referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet av 02.06.2020.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at PST selv setter det interne ambisjonsnivået som PST mener er nødvendig for å kunne løse sine oppgaver. Departementet har imidlertid sett at det ikke er heldig å nedprioritere et område over tid. Trusselbildet har endret seg siden 2016. Eksportkontroll er en viktig del av det større trusselbildet, og dette fagområdet ses nå i en bredere sammenheng. Tematikk knyttet til eksportkontroll og ikke-spredning er blitt integrert i departementets arbeid med andre ansvarsområder, som kunnskapsformidling knyttet til trusselvurderinger generelt.[48] Departementet opplyser at det i januar 2020 ble etablert en egen enhet i Den sentrale enhet i PST med hovedansvar for eksportkontroll og ikke-spredning. Mange av sakene innen dette fagfeltet berører også andre enheter i PST, og enheten har derfor også andre ressurser å spille på i konkrete saker.[49]

4.1.2 Kompetansebehov i PSTs arbeid med eksportkontroll og ikke-spredning

Det framgår av intervjuer med distriktskontorene at det er ressurskrevende å arbeide med forebygging av brudd på eksportkontrollregelverket, og at det er behov for spisskompetanse. Det tar tid og erfaring å bygge opp kompetanse innenfor eksportkontroll og ikke-spredning, særlig når det gjelder flerbruksvarer. Det er nødvendig å følge opp relevante bedriftsmiljøer og akademia jevnlig. Dersom medarbeidere har vært lenge borte fra fagfeltet, er det krevende å sette seg inn i tematikken igjen. Området er dermed ikke egnet for fleksible forflytninger av personell.[50]

De intervjuede distriktskontorene understreker at det er krevende å opprettholde kompetansen og kunnskapen som kreves for å utføre eksportkontrollarbeidet, når området er lavt prioritert. Ifølge distriktskontorene omfatter nødvendig kompetanse blant annet kunnskap om PSTs trusselvurderinger, hvordan trusselsaktører opptrer skjult og fordekt mot norske virksomheter i Norge, eksportkontrollregelverket og noe innsikt i teknologi.

Et av distriktskontorene opplyser at de har gått gjennom og rangert alle bedrifter i regionen etter trusselpotensial. Et annet kontor uttaler at de har «en viss oversikt over bedrifter i distriktet som driver aktivitet som omfattes av eksportkontrollregelverket», mens et tredje kontor har besøkt en liten andel av det store antallet bedrifter og akademia i sitt distrikt. Et fjerde kontor driver ingen oppsøkende virksomhet overfor bedrifter, men mener likevel å ha «god oversikt over bedrifter og industri i området». Et femte kontor har valgt å nedprioritere oppsøkende virksomhet i sitt distrikt og har ikke arrangert preventmøter med bedrifter i løpet av de siste tre årene.[51]

Det er, ifølge de intervjuede distriktskontorene, størst risiko for at små, nyetablerte teknologibedrifter bryter eksportkontrollregelverket. Dette skyldes først og fremst manglende kunnskap og ikke et ønske om å unndra seg regelverket. Det er også en risiko for at disse bedriftene kan utsettes for forsøk på ulovlige anskaffelser. Store bedrifter er mer profesjonelle og har egne sikkerhetsavdelinger. Ett distriktskontor mener det er vanskelig å velge om det skal bruke mest tid på å følge opp store bedrifter med lav risiko eller små, nyetablerte bedrifter der risikoen er større. Siden kontakten med store bedrifter gir distriktskontoret tilgang til et nettverk og oppdatert informasjon om hva som foregår i eksportmarkedene, bruker kontoret mest tid på å følge opp større bedrifter.

Noen distriktskontorer oppgir at det er vanskelig å skape forståelse for eksportkontroll i akademia og få kunnskapsmiljøene til å innse at de kan være utsatt for forsøk på ulovlig kunnskapsoverføring. Flere distriktskontorer mener imidlertid at de etter hvert har fått god kontakt med relevante teknologi- og kunnskapsmiljøer. Det er særlig ett distriktskontor som har brukt mye ressurser på kompetanseoppbygging og forebyggende virksomhet i akademia.

---

[48] Referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet av 02.06.2020.
[49] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 04.11.2020
[50] Referat fra intervjuer av 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019 med fire distriktskontorer.

[51] Intervju med PSTs sentrale enhet 06.03.2020 og fire distriktskontorer 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019.

Distriktskontorene understreker at de er avhengige av gode fagmiljøer og sparringspartnere sentralt i PST for å heve kompetansen på dette området, men det varierer hvor aktive fagmiljøene innenfor eksportkontroll og ikke-spredning er. Det er også få kompetansetiltak for distriktskontorene på dette feltet.[52]

Mangelen på kompetansetiltak bekreftes av den sentrale enheten, som opplyser at det ikke er arrangert spesifikke kurs eller seminarer for distriktskontorene om temaet eksportkontroll og ikke-spredning de siste to årene. Eksportkontroll og ikke-spredning tas imidlertid opp i andre sammenhenger, for eksempel i årlige seminarer der representanter for blant annet PST sentralt, medarbeidere fra enkelte PST-distriktskontorer, Forsvarets forskningsinstitutt og Utenriksdepartementet deltar. I tillegg arrangeres et årlig todagers seminar om statlige aktører,[53] der det er holdt et foredrag om eksportkontroll og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen. Seminaret arrangeres i den sentrale enheten, og alle distriktskontorene er invitert og deltar.

PST opplyser at de ikke har kapasitet til å arrangere flere kompetansetiltak i form av kurs eller seminarer enn dette. De prioriterer heller å bruke tid og penger på internasjonalt samarbeid enn kurs. Den sentrale enheten opplyser at de er bevisst på å involvere representanter fra distriktskontorene i bilaterale og internasjonale møter, slik at de kan ta del i samarbeidet med utenlandske tjenester. Dette bidrar til å øke kompetansen, motivasjonen og engasjementet på dette fagfeltet. PST deltar jevnlig på de internasjonale regimemøtene om eksportkontroll (ca. fire i året).[54]

4.2 Utenriksdepartementets forebyggende aktiviteter

Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og jobber av den grunn aktivt for å forebygge brudd på eksportkontrollregelverket, først og fremst ved å øke bevisstheten og kunnskapen om eksportkontroll hos relevante samfunnsaktører.

En viktig del av det forebyggende arbeidet går ut på å identifisere potensielle eksportører av lisenspliktig forsvarsmateriell og flerbruksvarer, slik at departementet kan rette informasjonsaktivitetene mot de mest relevante aktørene. Det er departementets generelle erfaring at produsentene av forsvarsmateriell er godt kjent med regelverket og relevante hensyn. Produsenter av forsvarsmateriell er ofte medlemmer i Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, som selv driver informasjonsarbeid på eksportkontrollfeltet. Departementet mener det er mer utfordrende å identifisere eksportører av flerbruksvarer. Liste II for flerbruksvarer er svært detaljert, og nye bedrifter har ikke nødvendigvis kunnskap om at varene og teknologien deres er lisenspliktig. Departementet mener at det har den nødvendige tekniske kompetansen til å følge opp dette arbeidet – og hjelpe bedriftene med å avklare eventuell lisensplikt – med egne ansatte i seksjon for eksportkontroll og med bistand fra eksterne kompetansemiljøer som Forsvarets forskningsinstitutt, E-tjenesten og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.[55]

Utenriksdepartementet gir informasjon om den strategiske eksportkontrollen og om sanksjonsregimer på departementets hjemmeside. Videre organiserer og deltar departementet på en rekke aktiviteter for å informere om eksportkontrollregelverket og gjeldende sanksjoner og restriktive tiltak. Hvert år arrangerer departementet et årlig industriseminar om eksportkontroll som er åpent for alle virksomheter i Norge. Seksjon for eksportkontroll deltar også på det årlige eksportkontrollseminaret for bransjen som arrangeres av Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, og der holder seksjonen presentasjoner om aktuelle tema. I tillegg deltar seksjonen på seminarer om eksportkontroll og sanksjoner arrangert av andre private og offentlige institusjoner, for eksempel advokatfirmaer, finansinstitusjoner og andre departementer.

Utenriksdepartementet viser også til at det gjennomfører hyppige møter og telefonmøter med bedrifter og virksomheter, ofte knyttet til aktuelle lisenssøknader. Departementet har faste møter med flere av de største forsvarsbedriftene. Videre har departementet møter med universitets- og høyskolesektoren for å øke bevisstheten rundt eksportkontrollregelverket. Ifølge departementet blir disse møtene initiert av både

[52] Intervju med et av PSTs distriktskontorer av 08.10.2019.
[53] Ulovlig etterforskningsaktivitet utført av fremmede stater (statlige aktører).
[54] Intervju med PSTs sentrale enhet 06.03.2020.
[55] Intervju med Utenriksdepartementet ved seksjon for eksportkontroll 24.09.2019.

utdanningsinstitusjonene selv og departementet. Blant temaene som diskuteres, er regelverksforståelse, bevisstgjøring knyttet til sensitiv kunnskapsoverføring og enkeltsaker. Departementet viser til at de samarbeider med PST om deler av denne forebyggende virksomheten.[56]

Tall fra Utenriksdepartementet viser at ansatte i departementet i perioden 2017–2018 deltok på totalt 141 informasjonsaktiviteter knyttet til eksportkontroll. Et stort flertall av aktivitetene var informasjonsmøter med enkeltbedrifter eller virksomheter. I 2017 hadde seksjonen 57 bedriftsbesøk og lignende møter. I 2018 hadde de 69 slike møter. Disse møtene dekket ca. 85 ulike bedrifter.

Utenriksdepartementet, PST og Kunnskapsdepartementet inviterte i 2014 til et orienteringsmøte for utdanningssektoren der eksportkontrollregelverket, trusselbildet og utdanningsinstitusjonenes ansvar var tema. Samarbeidet resulterte i *Retningslinjer for kontroll med kunnskapsoverføring*, publisert og distribuert til alle utdanningsinstitusjoner i februar 2015 og oppdatert i 2016. Dette førte til at antall henvendelser til Utenriksdepartementet om kunnskapsoverføring økte. Når det gjelder aktiviteter overfor forsknings- og utdanningsinstitusjoner, hadde departementet møte med én institusjon i løpet av årene 2016–2018. Utenriksdepartementet opplyser at de fra 2019 har intensivert informasjonsarbeidet overfor utdanningssektoren og sikret at arbeidet systematiseres og loggføres.[57]

Utenriksdepartementet viser for øvrig til at de informerer på sine hjemmesider, og også prioriterer høyt å være tilgjengelige og ha god dialog med eksportører og akademia. Dette gjelder både om generell informasjon og veiledning om eksporktontrollregelverket og i konkrete eksportsaker.[58]

Utenriksdepartementet opplyser at det har ulike metoder for å identifisere aktuelle eksportører. Blant annet holder de ansatte i seksjon for eksportkontroll seg oppdatert om særlig relevante teknologiområder og -bransjer gjennom media, deltakelse på fagseminarer og andre kilder. Seksjonens ansatte gjør søk i åpne kilder og andre undersøkelser knyttet til aktuelle bransjer. I forbindelse med arbeidet i de multilaterale eksportkontrollregimene må departementet kartlegge relevante eksportører og bransjer som berøres av nye kontrolltiltak, og identifisere produsenter av varer og teknologier som er særlig etterspurt internasjonalt når det gjelder våpenutvikling. Departementet får også relevant informasjon om potensielle aktører gjennom samarbeidet med PST og Tolletaten på eksportkontrollfeltet, og gjennom dialogen med bedrifter som seksjonen allerede kjenner til.

4.3 Samarbeid mellom Utenriksdepartementet, PST og Tolletaten

Det framgår av de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll at Utenriksdepartementet legger stor vekt på å ha et tett samarbeid med PST og Tolletaten i arbeidet med kontrolloppgavene. Videre går det fram at det nasjonale samarbeidet spiller en avgjørende rolle for å sikre at kontrolloppgavene gjennomføres på en ansvarlig måte, og at de internasjonale forpliktelsene på dette området etterleves. Derfor deltar alle etatene i relevante ekspertmøter som avholdes i det multilaterale eksportkontrollarbeidet, jf. 4.4,[59] og samarbeider innenfor Operative eksportkontrollgruppe.

4.3.1 Operativ eksportkontrollgruppe

På nasjonalt nivå samarbeider flere etater både løpende og i mer

formaliserte former. Utenriksdepartementet, Tolletaten, PST og E-tjenesten deltar i Operativ eksportkontrollgruppe, som avholder møter hver fjortende dag. Gruppen ble opprettet i 2010. Den skal være beslutningsstøtte for Utenriksdepartementet i utvalgte saker om eksportkontroll og gjennom informasjonsdeling bidra i gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser til å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen og missilteknologi. Utenriksdepartementet opplyser at det opprinnelige formålet med gruppen var å bidra til å gi departementet et solid nasjonalt beslutningsgrunnlag i behandlingen av søknader om eksport til Iran. I 2017 ble gruppens mandat revidert, slik at departementet også kunne ta opp

[56] Brev fra Utenriksdepartementet av 21.08.2019.
[57] Brev fra Utenriksdepartementet 19.06.2020.
[58] Brev fra Utenriksdepartementet 04.11.2020.
[59] Meld. St. 5 (2017–2018), Meld. St. 19 (2017–2018) og Meld. St. 26 (2018–2019).

søknader om eksport til andre land, og slik at gruppen kunne diskutere og samarbeide bredere om relevante saker og temaer.[60]

Operativ eksportkontrollgruppe bidrar med beslutningsstøtte i utvalgte enkeltsaker. Ved behov kan gruppen opprette tidsbegrensede prosjekter som bidrar til en forsterket innsats innenfor utvalgte områder av eksportkontrollen. Utenriksdepartementet understreker at Operativ eksportkontrollgruppe ikke treffer noen beslutninger, og at hver part følger opp samarbeidet innenfor sine lovpålagte oppgaver. Det er alltid departementet som treffer beslutning i de enkelte sakene.[61]

Utenriksdepartementet forklarer at Operativ eksportkontrollgruppe først og fremst fungerer som et forum for å diskutere saker som omhandler flerbruksvarer og ikke-listeførte varer, særlig når det gjelder risiko for avledning til militær bruk eller bruk i masseødeleggelsesvåpen.[62]

En gjennomgang av loggen til Operativ eksportkontrollgruppe for 2018 viser at det dette året ble drøftet 44 konkrete saker, det vil si i gjennomsnitt to saker i hvert møte. Både søknader og henvendelser fra eksportører blir drøftet på møtene.

Ifølge Tolletatens etterretningssenter arbeider Operativ eksportkontrollgruppe aktivt med å finne ut hvordan gruppen kan utvikle samarbeidet. Det er lav terskel for å ta kontakt med de andre deltakende etatene, og kommunikasjonen mellom etatene er god. Etterretningssenteret deltar i det internasjonale samarbeidet som er relevant for å identifisere trusselbildet for strategiske varer. Med utgangspunkt i de internasjonale trusselvurderingene søkes det etter informasjon som bekrefter eller avkrefter om disse truslene også er relevante i Norge. Ifølge Tolletatens etterretningssenter har Utenriksdepartementet god kompetanse om og forståelse for hva etterretningsdrevet arbeid innebærer.

Det er den sentrale enheten i PST som deltar i Operativ eksportkontrollgruppe, og som har inngått en samarbeidsavtale med Tolldirektoratet. PST mener de samarbeider raskt og godt med Tolletatens etterretningssenter. Samarbeidet PST har med Utenriksdepartementet finner primært sted gjennom Operativ eksportkontrollgruppe, men også gjennom relevante internasjonale møter eller når PST bidrar på departementets seminarer. PST oppfatter samarbeidet med Utenriksdepartementet som godt.

4.3.2 Begrensninger for samarbeidet i Operativ eksportkontrollgruppe

En vesentlig praktisk utfordring med samarbeidet i Operativ eksportkontrollgruppe er ifølge Tolletaten at de ulike etatene ikke har en felles plattform for å utveksle gradert informasjon på høyere nivå enn «begrenset» (i henhold til *lov om nasjonal sikkerhet* [sikkerhetsloven]). En slik plattform er nødvendig for å arbeide mer effektivt og målrettet. Det arbeides med å få en samordning på dette området. PST mener samarbeidet med Tolletaten er blitt enklere de siste årene fordi Tolldirektoratet har fått bedre tekniske muligheter til å håndtere gradert informasjon. I tråd med dette opplyser Finansdepartementet (august 2020) at Tolletatens arbeid med å få på plass et høygradert nett i all hovedsak er klart. Likevel er det et vesentlig hinder for det praktiske samarbeidet at Tolletaten, Utenriksdepartementet og PST ikke har et høyt gradert direktesamband for elektronisk kommunikasjon. Denne situasjonen er ifølge Tolldirektoratet og PST ikke til hinder for å gjennomføre det nødvendige arbeidet, men forsinkes av mangel på høygradert plattform for informasjonsdeling.

4.3.3 Nasjonalt og lokalt samarbeid for øvrig

Informasjonsutveksling mellom PST og Tolletaten

Kontakten mellom PST og Tolletaten har i senere år gått via det sentrale nivået i virksomhetene. Dette innebærer at informasjon fra PSTs distriktskontorer først går til PST sentralt, deretter til Tolletaten sentralt og så ut til Tolletaten på regionalt nivå.

---

[60] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020
[61] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[62] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

I intervju med PSTs distriktskontorer kommer det fram at de tidligere hadde et tettere samarbeid med Tolletatens regionkontorer. De synes det er uheldig at slike lokale nettverk har forsvunnet, og at det ikke lenger er direkte kommunikasjonslinjer mellom etatene lokalt. Distriktskontorene understreker at lokal kjennskap og tilstedeværelse er avgjørende for at arbeidet med eksportkontroll skal være effektivt.[63]

Også de intervjuede regionkontorene i Tolletaten ga uttrykk for at det regionale samarbeidet med PST var bedre før. Regionkontorene er avhengige av konkrete tips fra PST og andre aktører hvis de skal ha mulighet til å fange opp lisenspliktige varer, særlig på liste II, som omfatter flerbruksvarer som er utviklet for sivil bruk, men som kan ha viktige militære bruksområder.[64] Som følge av omorganiseringene kommer det ikke lenger henvendelser direkte fra PST til regionkontorene i Tolletaten. Antall henvendelser fra Tolletaten sentralt til de tidligere regionkontorene i etaten er også svært begrenset.

Begrunnelsen for å sentralisere kontakten mellom Tolletaten og PST er at etatene ønsker å identifisere et mer overordnet trusselbilde og legge opp en strategi for å fange opp dette framfor å stoppe enkeltforsendelser. Ofte kjenner ikke regionene hele trusselbildet og helheten, og de har derfor ikke de nødvendige forutsetningene til å treffe de riktige beslutningene. Tolldirektoratet viser også til at det er viktig å samle kunnskapen, slik at den kan brukes i hele etaten. En annen grunn til å sentralisere kontakten var for å redusere risikoen for at det lokalt ble utvekslet informasjon uten at hjemmelsgrunnlaget for deling av informasjon var vurdert.[65]

Kontakt og samarbeid mellom Utenriksdepartementet og andre virksomheter

Som regelverkseier har Utenriksdepartementet regelmessig kontakt og utveksler informasjon med de andre virksomhetene når noen av dem identifiserer informasjon eller det oppstår forhold som er av faglig relevans eller interesse for departementet.[66] Blant annet opplyser departementet at det i arbeidet med å identifisere eksportører som kan være omfattet av eksportkontroll, kan få informasjon om konkrete utførsler til konkrete land fra tolletaten gjennom TVINN. Tolletatens etterretningssenter følger opp saker som er tatt opp i operativ eksportkontrollgruppe. De undersøker om eksportører som får avslag på lisenssøknader, prøver å finne alternative eksportveier. Når det gjelder konkrete saker knyttet til trusselbildet for strategiske varer, kan Tolletaten ta kontakt med Utenriksdepartementet der det oppstår tvil. Departementet kan ved behov innhente informasjon fra I Forsvarets forskningsinstitutt eller E-tjenesten.

Utenriksdepartementet opplyser at det er etablert en samarbeidsgruppe på ledernivå for Utenriksdepartementet, PST, E-tjenesten og Tolldirektoratet, kalt den tverretatlige kontaktgruppen for eksportkontroll (Tverrgruppen). Utenriksdepartementet samarbeider også strategisk med relevante virksomheter gjennom å bidra med innspill til deres prioriteringer og arbeid. Departementet opplyser at regjeringen primo 2020 har igangsatt et internt arbeid for å styrke samarbeidet på strategisk nivå.[67]

PST opplyser at det kan være en noe ulik oppfatning om hva det forebyggende arbeidet innebærer. Utenriksdepartementet er ikke nødvendigvis kjent med alt det forebyggende arbeidet PST foretar seg for å avdekke og stanse fordekte anskaffelsesforsøk, eller resultatet av dette arbeidet. På enkelte områder i det forebyggende arbeidet kan det være nyttig for departementet og PST å koordinere arbeidet bedre, og det pågår en dialog om dette.[68]

4.4 Internasjonalt samarbeid

Et sentralt virkemiddel for internasjonalt samarbeid på eksportkontrollområdet er de multilaterale eksportkontrollregimene: Nuclear Suppliers Group, Australiagruppen, Missile Technology Control Regime og Wassenaar-samarbeidet. I regimene samarbeider en rekke land om å etablere felles varelister, retningslinjer og beste-praksisdokumenter, samt utveksle informasjon om spredningsaktiviteter. Medlemslandene gjennomfører kontrollen i nasjonal rett og praksis. På denne måten tar leverandørland et særlig ansvar for å

[63] Intervjuer 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019 med fire distriktskontorer i PST.
[64] Intervju med Tollregion Nord-Norge 04.12.2019 og Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[65] Intervju med Tolletatens etterretningssenter 28.11.2019 og Tolldirektoratet 19.05.2020.
[66] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[67] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[68] Intervju med PSTs sentrale enhet 06.03.2020.

gjennomføre eksportkontroll som bygger opp under formålet med de internasjonale avtalene og konvensjonene om ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Norge er medlem av, og deltar i, alle de multilaterale eksportkontrollregimene.

Det er Utenriksdepartementet som har det overordnede ansvaret for norske myndigheters deltakelse i regimene. Dette innebærer blant annet å lede Norges delegasjoner i plenumsmøtene samt å lede arbeidet i ulike arbeidsgrupper innad i regimene. I tillegg deltar representanter for PST, E-tjenesten, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, Forsvarets Forskningsinstitutt og Tolldirektoratet i relevante møter.[69]

I intervju peker Justis- og beredskapsdepartementet på at deltakelse i de internasjonale ikke-spredningsregimene også er et viktig kompetansehevingstiltak for PSTs ansatte. Departementet er kjent med at PSTs deltakelse på disse møtene har vært lavere enn ønskelig. Departementet viser til at dette er en naturlig konsekvens av at PSTs arbeid med eksportkontroll og ikke-spredning har vært nedprioritert siden 2016.[70] Departementet opplyser at PST imidlertid driver utstrakt internasjonalt samarbeid ved siden av de multilaterale regimemøtene. Dette er viktig for å forstå hvordan internasjonale aktører driver fordekte og skjulte anskaffelsesforsøk for å omgå norsk og internasjonal eksportkontroll.[71]

I intervju peker Tolletatens etterretningssenter på at det ikke er enkelt å få til et tett internasjonalt samarbeid om eksportkontroll fordi dette er et sensitivt område. Informasjonen er ofte gradert, det vil si den innebærer vurderinger av andre land, ulike lands interesser, handelspolitikk osv. De fleste land er tilbakeholdne med å presentere enkeltsaker og vurderinger av andre land. Noen land deler erfaringer og informasjon, men da gjelder det som oftest avsluttede, ukontroversielle saker. Norge har i slike fora varslet andre land om konkrete bekymringer og har også anmodet andre land om informasjon knyttet til konkrete bedrifter. Ifølge Tolletatens etterretningssenter har det hendt at Norge har fått satt i gang etterkontroll i andre land.[72]

Forsvarets forskningsinstitutt opplyser at de har blitt bedt om å bidra i de multilaterale regimene. Instituttet peker imidlertid på at oppgaver de har fått på ikkespredningsfeltet, er blitt formidlet gjennom den årlige stortingsmeldingen og ikke i tildelingsbrev, noe som betyr at oppgavene ikke er blitt fulgt opp med finansiering. Med tilstrekkelig finansiering kunne eksperter fra Forsvarets forskningsinstitutt ha deltatt i alle møter i regimene som Norge har sluttet seg til.[73]

[69] Meld. St. 25 (2019–2020).
[70] Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 02.06.2020.
[71] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 04.11.2020.
[72] Intervju med Tolletatens etterretningssenter 28.11.2019.
[73] Intervju med Forsvarets forskningsinstitutt 18.12.2019.

5 Går lisenspliktige varer ut av Norge uten gyldig lisens?

Eksportkontrollovens prinsipp om at det er eksportørenes plikt og ansvar å sørge for at det foreligger lisens,[74] medfører risiko for at noen vil kunne ønske å unndra seg lisensplikten. Varelisten for flerbruksvarer (liste II) er omfattende og til dels svært teknisk detaljert, noe som også gjør at det er en risiko for at eksportører av flerbruksvarer ikke er klar over at varene deres er omfattet av lisensplikt. Sammen med prinsippet om at eksportørene selv er ansvarlige for å deklarere varene overfor Tolletaten, kan dette øke risikoen for at spesielt flerbruksvarer går ut av landet uten nødvendig lisens. Dermed er myndighetene avhengige av at bedriften enten søker lisens eller deklarerer varene på en måte som gjør at det fanges opp av Tolletaten. Når en produsent av strategiske varer verken søker lisens eller deklarerer korrekt, er det stor risiko for at lisenspliktige varer går ut av landet uten gyldig lisens.

Det lar seg ikke gjøre å systematisk vurdere eller avdekke omfanget av ulovlig utførsel av strategiske varer. Men vi har funnet eksempler på vareutførsler uten lisens hvor det etter vår vurdering er mye som tyder på at det faktisk foreligger lisensplikt. Det gjelder varer både på liste I (våpen og andre forsvarsrelaterte varer) og liste II (flerbruksvarer). Nedenfor følger eksempler på slike utførsler. Det vises til den metodiske tilnærmingen omtalt i punkt 2.2. Vi må ta forbehold om at eventuell feilregistrering i tolldeklarasjonene eller informasjon vi ikke har hatt tilgang til, for eksempel fakturaer og fraktbrev, innebærer at vi ikke med sikkerhet kan si at det er skjedd ulovlig eksport.

5.1 Eksempler på eksport som kan ha skjedd uten nødvendig lisens

5.1.1 Liste I-varer (forsvarsmateriell)

Militære båter

Bedrift A produserer hurtiggående båter, inkludert militære modeller. De militære modellene er presentert både med bilder, tekst og video på selskapets hjemmesider. Båter omfattes av liste I dersom de er:

> «specially designed or modified for military use, regardless of current state of repair or operating condition, and whether or not they contain weapon delivery systems or armour, and hulls or parts of hulls for such vessels, and components therefor specially designed for military use.»

Bedriften har i perioden 2016–2018 én lisens for midlertidig utførsel av militære båter til Storbritannia med retur til Norge. Bedriften har også et avslag på søknad om lisens for å eksportere til marinen i et asiatisk land.

I tolldataene for den samme perioden er bedrift A imidlertid registrert med to utførsler av de militære modellene til henholdsvis Mexico og Monaco. Det er ikke registrert noen utførsel av de militære modellene til Storbritannia.

Den ene utførselen av militær(e) båt(er) er tolldeklarert som eksport av sivil(e) lystbåt(er) til Mexico. Kundenavnet på tolldeklarasjonen er imidlertid et firma med navn registrert i en delstat i USA. Opplysninger om dette selskapets eiere, virksomhet, regnskap og ledelse er skjult, slik det er mulig etter denne delstatens lovgivning.

Den andre utførselen av militær båt (Model x) uten eksportlisens gikk til en kunde med adresse i Monaco. Også denne utførselen ble deklarert som sivil(e) lystbåt(er). Oppslag på firmaet viser at det nå er registrert på Kypros, Malta og i Delaware, og at det etter 2019 ikke lenger er registrert i Monaco eller Frankrike.

Utenriksdepartementet viser i brev til at det ut fra modellnummer, som oppgis i tolldeklarasjonen, ikke er mulig å konkludere med at båten er lisenspliktig, selv om denne modellen omtales som «militær» på bedriftens hjemmeside.

[74] Se forklaring i rapportens punkt 3.4.

Tennmekanismer og gjennomføringer

Bedrift B opplyser på hjemmesidene at den produserer og leverer vanntette gjennomføringer (for eksempel for å føre kabler gjennom skrog) som tåler store trykkforskjeller, kontakter, sensorer og høypresisjons tennere/tennmekanismer. Kundene er primært i subsea-, olje- og gassindustrien og forsvarsindustrien.

Bedriften har 14 eksportlisenser i perioden 2016–2018. Alle gjelder utførsel til Sverige, og samtlige gjelder for varer på liste I, kategori 4 «Bombs, torpedoes, rockets, missiles, other explosive devices and charge and related equipment and accessories». Lisensene gjelder for gjennomføringer og tennere/tennsystemer.

Bedriften er i tolldataene registrert med 26 utførsler av gjennomføringer til land som det i E-lisensdataene ikke er noen eksportlisens for. Utførslene av gjennomføringer er i all hovedsak gått til Storbritannia, og noen få til Sveits og USA.

Forsvarets forskningsinstitutt har vurdert produktarkene og annen informasjon fra åpne kilder og viser til at gjennomføringene/kontaktene oppfyller kriteriet i vareliste I for krigsfartøy og utstyr til slike som sier at de skal tåle minst 100 meters dyp med stor margin.[75] Det er ikke opplyst at bedriftens gjennomføringer er lagd spesielt for militære formål, som er et annet kriterium. Forsvarets forskningsinstitutt konkluderer på følgende måte: «Skal en tolke kriteriet om at produktet må være spesielt designet for militær bruk helt bokstavelig, betyr det at ovennevnte produkter ikke skal reguleres under de bestemmelsene. Det er imidlertid all grunn til å tro at de også kan anvendes til militære formål, selv om de altså ikke er eksplisitt designet for det.» Hvis kriteriet om «specially designed» ikke treffer, er varen ikke å regne som regulert.

Kommunikasjonsutstyr

Bedrift C inngår i et internasjonalt konsern, og på hjemmesidene omtaler den norske bedriften seg selv som en leverandør av kommunikasjonsutstyr og relatert utstyr til det militære markedet. Bedriften fører både listeførte og ikke-listeførte varer, og begge kategorier benyttes av militære kunder. Kommunikasjonsutstyr av typen «X» er regulert både av liste I og av liste II.[76] Bedriften har ni gyldige eksportlisenser i perioden 2016–2018. Alle lisensene gjelder eksport av varer på liste I til to kunder i Sverige.

Søk i tolldata viser at bedriften har 1566 utførsler til 67 land med en betegnelse for en type kommunikasjonsutstyr («X») i varebeskrivelsen i det aktuelle tidsrommet. Mange av dataarkene på selskapets hjemmesider viser til at produktene er utformet for militær bruk. Varebeskrivelsen i tolldataene er oftest så generell at det konkrete produktet ikke lar seg identifisere. Men mange av utførslene går til kunder som enten produserer militært materiell og der produktet vil inngå i andre produkter, eller til kunder som anskaffer materiell til hjemlandets militære styrker. Dette indikerer at produktet er omfattet av lisensplikt. Forsvarets forskningsinstitutt har i forbindelse med revisjonen vurdert to produkter av typen «X» til militære ubåter og uttaler at produktene møter kriteriet i liste I.[77]

51 utførsler av kommunikasjonsutstyr av typen «X» fra bedrift C gikk for eksempel til et selskap i Tyrkia som på hjemmesidene omtaler seg som et selskap som er tilknyttet Tyrkias væpnede styrker. 198 av utførslene gikk til et stort selskap med avdelinger i Nederland og USA som ifølge hjemmesidene leverer forsvarsprodukter og teknologi til alle våpengrener. Ved enkelte utførsler er det imidlertid angitt en mer presis varebetegnelse som gjør det mulig å identifisere produktet og dermed vurdere produktegenskapene. En utførsel med nærmere angitt typebetegnelse ble i 2018 eksportert til en kunde i Tyskland som produserer militært kommunikasjonsutstyr. Dataarket for produktet henviser til militær bruk. Dette kan indikere at utførselen er lisenspliktig. Utenriksdepartementet påpeker i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at det må foretas en produktvurdering fra teknisk sakkyndige for å konkludere med at dette er en lisenspliktig vare.

[75] Vareliste I, varekode ML9.f.
[76] ML11 på liste I og kategori 5 på liste II.
[77] Vareliste I, varekode ML9.a.

5.1.2 Liste II-varer (flerbruksvarer)

Mineral «Y»

Mineral «Y» i pulverform kan brukes til rakettdyser og varmeskjold til romfartøy og missiler. To former av mineralet er regulert i vareliste II dersom det oppfyller enkelte vilkår, blant annet må partikkelstørrelsen være mindre enn en angitt grense.

Bedrift F leverer blant annet mineralkonsentratet i to kvaliteter. Bedriften har ingen eksportlisenser med gyldighet i perioden. Forsvarets forskningsinstitutt har vurdert produktark for de to kvalitetene og konkludert med at den ene kvaliteten helt klart faller innenfor liste II-kriteriene, mens den andre kvaliteten ligger på grensen.

I TVINN er bedriften registrert med i alt 106 utførsler av mineralet i perioden 2016–2018 til Danmark, Sverige, Nederland og Tyskland.

Utenriksdepartementet viser til at det ut fra deklarasjonene i TVINN ikke er mulig å fastslå om dette er lisenspliktig eller ikke.

Eksplosiver

Bedrift G produserer eksplosiver av ulike typer. Bedriften har ingen eksportlisenser med gyldighet i perioden 2016–2018 og heller ingen avslag. I TVINN er bedriften registrert med utførsler av blant annet produkt «Z» til kunder i Tsjekkia, Island og Sverige. Bedriften produserer fire typer av produktet, og hver type leveres i ulike versjoner. Tolldataene viser at firmaet har eksportert produkttypen som er lisenspliktig. For andre utførsler er det bare angitt en generell betegnelse av produktet uten å vise til type og versjon, og disse kan omfatte både lisenspliktige og ikke-lisenspliktige versjoner.

Fjernstyrte undervannsfartøy

Bedrift H produserer blant annet fjernstyrte undervannsfartøy (ROV). ROV kan ha mange ulike sjømilitære anvendelser, men minekrigføring er spesielt relevant. ROV kan brukes både til å legge ut og til å bekjempe sjøminer. Slike farkoster har også relevans for masseødeleggelsesvåpen fordi de kan brukes til å kapsle, kutte og hakke opp brenselsstaver i kjernefysiske reprosesseringsanlegg. Bedriften presenterer de ulike modellene på hjemmesidene, og alle modellene er omfattet av ett eller flere kriterier på liste II.

Bedriften har i 2016–2018 to gyldige eksportlisenser. I begge står Norge oppført som mottakerland. Utenriksdepartementet opplyser at lisenser med Norge som mottakerland benyttes av norske selskaper som opererer i mange land. Det settes da som vilkår at selskapet alltid skal ha kontroll på utstyret. I tolldataene er firmaet registrert med 31 utførsler til kunder i 11 ulike land hvor «ROV» inngår i varebetegnelsen. Selskapsnavnet opptrer som kunde i 14 av de 31 utførslene. I de øvrige 17 er det andre selskaper, skip eller skipsverft som står som kunde. Utenriksdepartementet opplyser at vanlig prosedyre for bedrift H er at ROVene sendes for å bli satt ombord på skip som ROV opererer ut fra, under et oppdrag for en kunde. ROV er under kontroll av ROV-eieren.

Også bedrift I produserer ulike ROV som har kapasitet til å operere så dypt at de omfattes av lisensplikten. Alle modellene omfattes av liste I unntatt et mindre system. Bedriften har seks eksportlisenser med gyldighet i perioden 2016–2018, blant annet for eksport til kunder i Russland og Kina. En analyse og sammenstilling av data fra E-lisens og TVINN indikerer at firmaet har to utførsler av lisenspliktige undervannsfarkoster til Tyrkia som ikke har lisens. Utenriksdepartementet viser til at det ikke kan utelukkes at det her er snakk om en leveranse til et skip som kommer til havn i Tyrkia og skal ha utstyret ombord. Det kan da være utstedt lisens til sluttbruker, som ikke nødvendigvis er i Tyrkia.

Hastighetsmålere

Instrument «XX» er et instrument som måler hastighet under vann. Produktet brukes blant annet av undervannsfarkoster som ROV. Bedrift J produserer to typer hastighetsmålere som blant annet på grunn av sin høye presisjon er lisenspliktige og omfattet av vareliste II. Bedriften har i perioden 2016–2018 til sammen 121 lisenser for disse to produktene, fordelt på 19 ulike land, EU og én lisens gjeldende for utførsler til flere land. Bedriften har også en rekke produkter som ikke er omfattet av lisensplikt.

I TVINN-dataene finner vi at bedriften i perioden har ca. 3000 utførsler totalt. 151 av utførslene har oppført et av lisensnumrene vi har fra E-lisens, og de gjelder særlig fire varenumre. Et nytt søk på bedriftens utførsler på disse fem varenumrene gir 2375 utførsler fordelt på 76 land. Det er mange utførsler til Kina, Sør Korea og Japan. Land som Israel, Iran, India, Emiratene, Mexico og Malysia er også kommet med, mens de er fraværende på lisenslisten.

Med de opplysningene vi har fra tolldataene, kan vi ikke vite hvor mange av de 2375 utførslene på disse fem varenumrene som faktisk er lisenspliktige. Det er viktig å huske at ett og samme varenummer både kan dekke et produkt som er lisenspliktig, og et annet likeartet produkt som ikke er lisenspliktig, fordi de tekniske spesifikasjonene, for eksempel vekt, dybde, temperatur, hastighet og presisjon, ikke når opp til nivåene som er spesifisert i varelistene. Tolldataene viser imidlertid at bedrift J for eksempel har 236 utførsler til Kina, hvorav bare seks er oppført med lisensnummer. Tilsvarende har bedriften 14 utførsler til De forente arabiske emirater på varenumrene som er hyppigst assosiert med lisensplikt, og det er bare oppgitt lisensnummer for én av utførslene. Tilsvarende resultater for Kina, Russland, De forente arabiske emirater, Tyrkia, Israel og Iran er vist i tabell 1.

Tabell 1 Antall utførsler på de fem varenumrene som forekommer hyppigst på lisensene for bedrift J, og antall lisenser til ulike land for bedrift J

	Antall utførsler på de fem varenumrene	Antall utførsler med oppgitt lisensnummer	Antall lisenser i E-lisens
Kina	236	5	3
Russland	8	0	0
De forente arabiske emirater	14	1	0
Tyrkia	13	0	1
Israel	10	0	0
Iran	3	0	0

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra TVINN (Tolletaten) og E-lisens (Utenriksdepartementet)

Én av bedrift Js 121 lisenser var innvilget for utførsel til flere land som var nærmere angitt i lisensen. Søk i TVINN viser at lisensen var benyttet for 70 utførsler fordelt på 15 land, inkludert Kina og De forente arabiske emirater. På spørsmål om dette var i tråd med forutsetningene, opplyser Utenriksdepartementet at «Kina og De forente arabiske emirater ikke står på listen over mottakerland. Utførsel som Riksrevisjonen viser til på basis av funn i TVINN vil ikke være i tråd med lisensvilkårene».[78]

[78] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

6 Utenriksdepartementets forvaltningspraksis ved eksportkontroll av strategiske varer

Dette kapitlet tar hovedsakelig for seg Utenriksdepartementets arbeid med landvurderinger og behandlingen av lisenssøknader. Avslutningsvis gjennomgås også andre sider av forvaltningspraksisen i eksportkontrollsaker, blant annet arkivering, journalføring og gradering av dokumenter.

Stortinget har lagt vekt på at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de utenriks- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område. Utenriksdepartementet har utarbeidet et sett med kriterier som skal vurderes for hvert enkelt land. Disse kriteriene er nedfelt i Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell og reflekterer Stortingets vedtak og forutsetninger på området.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at nesten halvparten av landvurderingene i landgruppe 2 og 3 som var gjeldende ved årsskiftet 2018/19, ble utarbeidet før 2010. Flere landvurderinger drøfter dermed ikke forhold i mottakerlandet opp mot nyere internasjonale avtaler eller forpliktelser. De fleste av disse landene har mottatt forsvarsmateriell fra Norge i revisjonsperioden 2016–2018.

Sentrale kriterier i retningslinjene er i mange landvurderinger ikke vurdert eller utilstrekkelig vurdert. For eksempel er Stortingets 1959-vedtak ikke vurdert eller tatt stilling til i 5 av de 28 landvurderingene vi har undersøkt. Omtale av respekt for menneskerettigheter og brudd på humanitærretten mangler også i flere av landvurderingene.

En gjennomgang av et utvalg på 136 lisenser viser at beslutningsgrunnlaget i liten grad er dokumentert skriftlig. I mange saker framkommer det ingen skriftlige vurderinger utover utfyllinger i en sjekkliste som skal bekrefte at konkrete vurderinger er gjort, og eventuelt korte merknader i forbindelse med saksbehandlingen.

6.1 Prosessen i Utenriksdepartementets saksbehandling

Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering forutsetter en «bred og sammensatt vurdering» av blant annet utenriks- og innenrikspolitiske forhold i området det skal eksporteres til før en tillatelse til eksport av norsk forsvarsmateriell kan gis. Utenriksdepartementets retningslinjer forutsetter også at forholdet i mottakerlandet vurderes opp mot EUs åtte atferdskriterier og artikkel 6 og 7 i FN-avtalen om våpenhandel (ATT).[79] Derfor utarbeider Utenriksdepartementet landvurderinger der relevante forhold i mottakerlandet vurderes opp mot kriteriene i retningslinjene.

På bakgrunn av landvurderingen besluttes det om landet kan motta forsvarsmateriell (A- og/eller B-materiell) fra Norge og eventuelt hva slags materiell det kan motta.[80] Landvurderingen danner dermed grunnlag for en beslutning om hvilken landgruppe mottakerlandet tilhører.

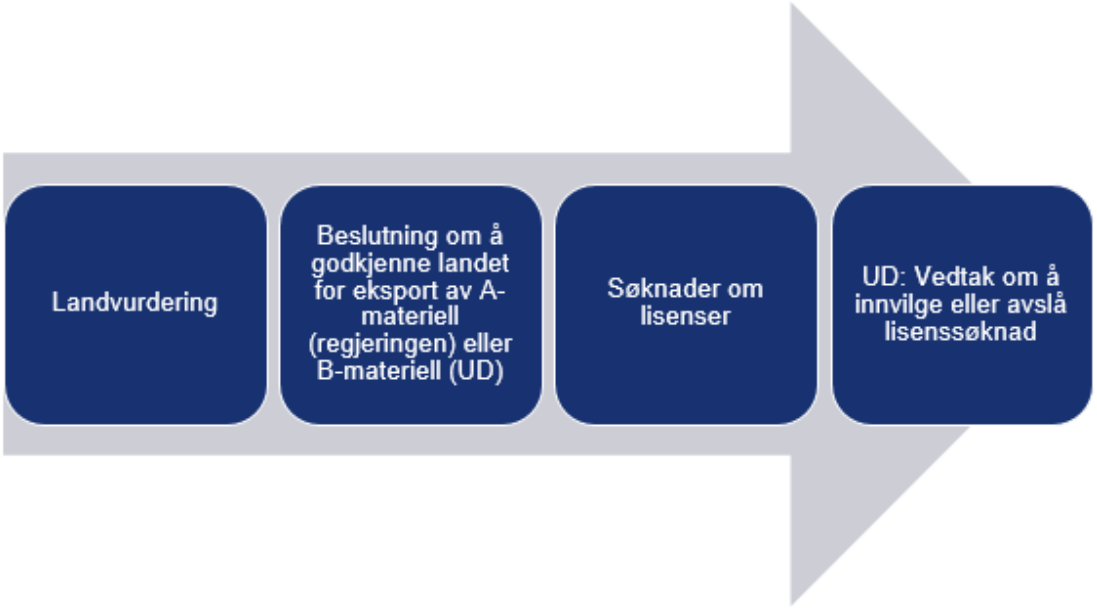
Landvurderingene utgjør en viktig del av grunnlaget for behandlingen av enkeltsøknader om eksportlisenser for forsvarsmateriell og for flerbruksvarer til militær sluttbruk. Enkelte kriterier er likevel mest relevante ved behandlingen av enkeltsaker fordi de gjelder det konkrete materiellet som det blir søkt lisens for.

Utenriksdepartementet understreker at alle beslutninger om eksport av forsvarsmateriell er nasjonale beslutninger som baserer seg på norske sikkerhetspolitiske interesser.

Figur 3 viser prosessen i Utenriksdepartementet – fra departementet utarbeider en landvurdering via beslutningen om et land skal åpnes for eksport av henholdsvis A- eller B-materiell eller begge deler, til lisenssøknaden saksbehandles og til slutt blir innvilget eller avslått.

[79] Meld. St. 19 (2017–2018).
[80] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.

Figur 3 Ulike faser i Utenriksdepartementets saksbehandling av søknader om eksportlisens



Kilde: Riksrevisjonen

6.2 Utenriksdepartementets arbeid med landvurderinger

Utenriksdepartementet opplyser at arbeidet med en landvurdering tar utgangspunkt i materiellet som søkes eksportert, særlig dersom det gjelder A-materiell eller B-materiell. Det tas i betraktning at levering av forsvarsmateriell medfører langvarige forpliktelser overfor mottakerlandet med hensyn til reservedeler, service osv. Seksjon for eksportkontroll bruker flere informasjonskilder i vurderingen, inkludert halvårsrapporter fra utenriksstasjonene, rapporter fra internasjonale organisasjoner og andre åpne kilder samt konkrete bestillinger til landansvarlig i departementet. Det tas også hensyn til om andre land i Wassenaar-samarbeidet og EU eksporterer forsvarsmateriell til landet. Landvurderingen gjøres ifølge departementet på grunnlag av kriteriene i departementets retningslinjer, jf. punkt 3.3. Seksjonens vurdering og tilråding i saker som gjelder godkjenning av mottakerlandet for A-materiell sendes videre til departementets politiske ledelse for beslutning. Beslutninger om å åpne land utenfor landgruppe 1 for mottak av A-materiell må behandles i regjeringen, mens beslutninger om å åpne nye land for mottak av B-materiell kan tas på avdelingsnivå i departementet.[81]

I intervju opplyser departementet at en eksisterende landvurdering kan oppdateres for eksempel når det er gått lang tid siden en godkjenning ble gjennomført, eller når det er behov for å endre en godkjenning fra B-materiell til A-materiell eller omvendt. Dette gjelder også hvis det har vært vesentlige politiske endringer i landet siden forrige godkjenning.[82] I et internt notat fra 2018 vurderer Utenriksdepartementet hvilke gjeldende godkjenninger som kan videreføres, og hvilke som behøver en ny vurdering. Her legger Utenriksdepartementet til grunn at land som har vært godkjent i regjeringsbehandling innenfor rammen av ca. ti år, og/eller som er medlem av eksportkontrollregimene inkludert ATT, kan videreføres.[83]

Faktaboks 1 viser hvordan eksportkontrollarbeidet er organisert i Storbritannia.

[81] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[82] Referat fra intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[83] Internt notat fra Utenriksdepartementet av 08.11.2018.

Faktaboks 1 Organiseringen av eksportkontrollarbeidet i Storbritannia

For å sikre at lisenssøknadene vurderes helhetlig av eksperter fra flere fagfelt, og at alle EUs kriterier vurderes i tilstrekkelig grad, har Storbritannia satt sammen en tverrdepartemental enhet med ansvar for eksportkontroll og lisensiering. Export Control Joint Unit består av representanter fra det britiske forsvarsdepartementet, utenriksdepartementet og departementet for internasjonal handel. Disse sitter samlet hos departementet for internasjonal handel, men rapporterer til hver sin minister. Slik kan de ansatte diskutere saker og problemstillinger fortløpende på tvers av departementer og fagområder, samtidig som de også rådfører seg med spesialister i sine respektive departementer. Det er ministeren for internasjonal handel som tar beslutningene i siste instans.

I tillegg til representanter for disse departementene har Export Control Joint Unit en egen enhet som gjør tekniske vurderinger av det aktuelle materiellet, og hva det kan brukes til. Den tverrdepartementale strukturen sikrer at alle EU-kriteriene blir tilstrekkelig vurdert i hver enkelt lisenssak. Utenriksdepartementet har særlig ansvar for vurderinger knyttet til kriterium 1 om respekt for medlemsstatenes internasjonale forpliktelser, kriterium 2 om respekt for menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett, kriterium 3 om den innenrikspolitiske situasjonen i mottakerlandet, kriterium 4 om bevaring av regional fred, sikkerhet og stabilitet og kriterium 6 om kjøperlandets atferd overfor verdenssamfunnet. Teamet fra forsvarsdepartementet har særlig ansvar for å vurdere kriterium 5 om den nasjonale sikkerheten i medlemsstatene og den nasjonale sikkerheten i vennligsinnede og allierte land. Forsvarsdepartementet og utenriksdepartementet har delt ansvar for vurderingene av kriterium 7, som handler om risikoen for avledning. Department for International Development, som tilsvarer Norad i Norge, har ansvar for å vurdere kriterium 8 om forenlighet mellom eksporten og mottakerlandets økonomiske og tekniske evne.

Kilde: Department for International Trade, Storbritannia

For å belyse om Utenriksdepartementets arbeid med landvurderinger sikrer en bred og sammensatt vurdering i tråd med Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering, har vi analysert et utvalg landvurderinger. Utvalget består av alle landvurderingene for land som kan motta både A- og B-materiell (landgruppe 2) eller bare B-materiell (landgruppe 3), og som forelå ved utgangen av 2018. Dette er land som ikke er med i EU eller NATO eller er nærstående, for eksempel Japan og Australia. Dermed er det særlig viktig at en beslutning om å åpne for norsk eksport av forsvarsmateriell til disse landene er basert på en grundig vurdering av kriteriene i Utenriksdepartementets retningslinjer.

Oppsummert viser analysen at mange av landvurderingene i utvalget er korte og lite oppdaterte, og at det bare er et fåtall av vurderingskriteriene som faktisk blir vurdert i hver enkelt landvurdering. Videre er sentrale kriterier som for eksempel 1959-vedtaket ikke systematisk vurdert eller tatt stilling til, og det er stort sprik mellom ulike landvurderinger med hensyn til grundighet. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av funnene fra analysen.

6.2.1 Landvurderingenes omfang og tidsmessighet

Tabellen nedenfor viser hvilket år de gjeldende landvurderingene ble utarbeidet av seksjon for eksportkontroll i Utenriksdepartementet, og tekstens omfang i antall sider.

Tabell 2 Hvilket år gjeldende landvurderinger ble utarbeidet, omfanget av landvurderingene og om landene har mottatt norsk forsvarsmateriell i perioden 2016–2018

Land	**Siste vurdering**	**Eksport av A/B i 2016–2018**	**Vurderingens omfang** (antall sider)
Algerie	2008***	Ja	2 (+ vedlegg på 0,5 sider)
Argentina	2000*	Ja	2,5 sider
Botswana	2018	Nei	0,5 side
Brasil	2008*	Ja	1,5 sider
Brunei	2014**	Nei	3 sider (2014)
Chile	2018	Ja	1/3 side
Ecuador	2003	Nei	1 side
Egypt	2013	Nei	2 sider
Forente arabiske emirater	2017	Ja	2017: 9 sider inkl. vurdering av B-materiell Saudi-Arabia
India	2011*	Ja	9 sider + vedlegg 7 sider
Indonesia	2013*	Ja	3 sider
Jordan	2018	Ja	½ side
Kuwait	2016*	Ja	8 siders fellesnotat om FAE, Saudi-Arabia, Qatar og Kuwait (jan 2016)
(Nord-)Makedonia	2009***	Nei	1,5 side
Malaysia	2018	Ja	½ side
Malta	Ingen vurdering foreligger som var gjeldende i revisjonsperioden[84]**	Ja	0 sider
Mexico	2008*	Ja	1 side
Montenegro	2009***	Nei	1,5 side
Namibia	2002**	Ja	Ukjent omfang av 2002-notatet
Oman	2015*	Ja	3 sider
Peru	2012*	Nei	3 sider + vedlegg 1 side
Qatar	2016*	Nei	8 siders fellesnotat om FAE, Saudi-Arabia, Qatar og Kuwait
Saudi-Arabia	2018	Ja	4 sider
Serbia	2014**	Nei	3 sider
Singapore	1992*	Ja	0 sider[85]
Sør-Afrika	1998*	Ja	1,5 sider
Sør-Korea	2010*	Ja	1 side
Thailand	2018	Ja	1 side
Tunis	2006**	Nei	Ukjent omfang av 2006-klarering
Tyrkia	2018	Ja	3 sider (+ vedlegg på 5,5 sider) (sept 2018), 4 sider (nov 2018)
Uruguay	2006**	Nei	Ukjent omfang av 2006-klarering
Vietnam	2009***	Ja	1,5 side

[84] I UDs interne notat fra mars 2019 framkommer det at departementet ikke har lykkes med å klarlegge om Malta tidligere har vært oppe til en samlet vurdering og klarering, men at lisensieringspraksis likevel foreligger.
[85] Ingen landvurdering, men et brev til eksportør om hvilke land som en spesiell type materiell kan selges til.

Kilde: Riksrevisjonen

* Land Utenriksdepartementet har videreført i landgruppen i november 2018 uten ny vurdering, med referanse til at landet «har vært godkjent ved regjeringsbehandling i relativt nyere tid (innen rammen av ca. 10 år) og/eller medlem av eksportkontrollregimene, inkludert ATT».

** Notat av mars 2019 har ca. 0,5 side med omtale av landets tidligere godkjenninger, innvilgede eksportlisenser samt videreføring av landet i landgruppen eller beslutning om at det må gjøres en ny landvurdering.

*** Land Utenriksdepartementet har videreført i landgruppen i mars 2019 uten ny vurdering, med referanse til at landet «har vært godkjent ved regjeringsbehandling i relativt nyere tid (innen rammen av ca. 10 år) og/eller medlem av eksportkontrollregimene, inkludert ATT».

To av tre landvurderinger (22/32) stammer fra før 2016. Nesten halvparten av landvurderingene (14/32) ble utarbeidet før 2010. Landvurderingene er gjennomgående korte: Halvparten (15/32) er på mindre enn 1,5 side. Enkelte landvurderinger er på 0,5 side eller mindre. Landvurderingene har varierende formater. De følger ingen fast mal, selv om det ser ut til å ha blitt noe mer systematikk i utformingen etter at departementet begynte å legge sammenfatningen av SIPRIs analyseverktøy til grunn, jf. punkt 6.2.2 nedenfor.

Tabell 2 viser at flere av landene med de eldste landvurderingene har mottatt forsvarsmateriell fra Norge i perioden 2016–2018. Dette gjelder for eksempel for 13 av de 22 landene med landvurderinger fra før 2016, og 8 av de 14 landene med landvurderinger som sist ble gjort i årene 1990–2009.

Utenriksdepartementet viser i brev til at grunnen til at enkelte eldre landvurderinger ikke er oppdatert, skyldes at det ikke er søkt om lisens, eller at mottatte søknader ikke rokker ved godkjenningen av landet. Departementet viser også til at det i perioden 2018–2019 ble foretatt en ekstra gjennomgang av landgruppene for å se om det hadde forekommet betydelige endringer siden landene ble klarert. Enkelte land ble flyttet ut av landgruppen som følge av denne gjennomgangen, slik at de må klareres på nytt dersom det kommer nye søknader om eksportlisens.[86] Se for øvrig punkt 6.2.3.

Utenriksdepartementet opplyser også i brev at det er utarbeidet et format for landklareringer som skal til regjeringsbehandling. I dette formatet fremgår, ifølge departementet, også forholdene som landdesken i departementet blir bedt om å kommentere. Hvilke forhold som trekkes fram er basert på de aktuelle kriteriene som skal vurderes i den konkrete saken.[87]

6.2.2 Hvordan bruker Utenriksdepartementet SIPRIs analyseverktøy?

Utenriksdepartementet redegjorde i eksportkontrollmeldingen for 2011 for at det var rom for å foreta mer systematiserte vurderinger av et mottakerland når det gjaldt forhold knyttet til den grunnleggende menneskerettighetssituasjonen, innbyggernes demokratiske rettigheter og faren for at det militære utstyret kunne brukes til intern undertrykking.

Et konkret tiltak for å styrke operasjonaliseringen av disse kriteriene var innføringen av en sjekkliste basert på et analyseverktøy som Stockholm Peace Research Institute (SIPRI) utviklet på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Denne sjekklisten ble først introdusert i eksportkontrollmeldingen for 2011. Sjekklisten skulle særlig bidra til å støtte opp om og systematisere bruken av EUs kriterium 2 om menneskerettigheter og humanitærrett i den endelige bestemmelsesstaten, og kriterium 3 om den innenrikspolitiske situasjonen i den endelige bestemmelsesstaten som følge av eksisterende motsetninger eller væpnede konflikter.

Vi har sammenlignet Utenriksdepartementets sjekkliste, slik den presenteres i stortingsmeldingen, med SIPRIs analyseverktøy. Sammenligningen viser at departementets sjekkliste ikke fanger opp viktige elementer fra verktøyet som skulle sikre systematikk i landvurderingene. Sjekklisten bidrar også i liten grad til å operasjonalisere EU-kriteriene.

Det opprinnelige analyseverktøyet utarbeidet av SIPRI er detaljert og omfattende. Verktøyet består av to hoveddeler: Del 1 er en liste knyttet til interne forhold i bestemmelsesstaten, mens del 2 er et hjelpemiddel for å kunne gjøre en konkret risikovurdering knyttet til selve eksporten. Del 1 tar utgangspunkt i en generell

[86] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[87] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.

vurdering av sentrale forhold og stiller spørsmål om alvorlige menneskerettighetsbrudd, en eventuell konfliktsituasjon, demokrati og respekt for internasjonal humanitærrett og strafferett. Dersom svaret er «negativt» eller «uklart» på noen av disse spørsmålene, er tanken at saksbehandler skal besvare en rekke konkrete spørsmål om blant annet menneskerettighetssituasjonen, demokratiske, sivile og politiske rettigheter og friheter, forhold knyttet til stabilitet og respekten for internasjonal humanitærrett og strafferett. Eksempelvis, dersom svaret på det overordnede spørsmålet om hvorvidt landet har et demokratisk styre er «nei», må flere detaljerte spørsmål om demokratiske, sivile og politiske rettigheter besvares.

Del 2 av verktøyet består av tre underkategorier: 1) materiellets funksjon og bruksområde, 2) vurdering av risiko knyttet til sluttbrukeren av materiellet og 3) risikoen for at materiellet kommer på avveie («avledning»).

Når det gjelder materiellets funksjon, dreier spørsmålene seg om hvorvidt slikt eller lignende materiell tidligere er blitt brukt til alvorlige menneskerettighetsbrudd, intern undertrykking eller brudd på internasjonal humanitærrett. Risikoen for at materiellet vil bli brukt til slike handlinger, skal også vurderes.

Spørsmålene om sluttbruker handler blant annet om hvorvidt sluttbruker opererer etter tydelige og ansvarliggjorte kommando- og kontrollstrukturer, og om sluttbruker har kunnskap og kapasitet til å bruke utstyret i tråd med menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett. De tar også opp sluttbrukers historikk med hensyn til brudd på menneskerettighetene og humanitærretten.

Avledningsrisikoen skal vurderes på bakgrunn av sluttbrukers historikk med hensyn til avledning, sikkerhet knyttet til oppbevaring av materiellet og sluttbrukers legitime behov for materiellet. Mottakerlandets system for eksportkontroll, grensekontroll og håndtering av ulovlig våpenhandel skal også vurderes.[88]

I Meld. St. 8 (2012–2013) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid* har Utenriksdepartementet sammenfattet SIPRIs analyseverktøy i en sjekkliste bestående av følgende sju punkter:

1. «holdning til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og respekt for humanitærrett
2. respekt for sivile og politiske rettigheter
3. rapporter fra kompetente organer om alvorlige brudd på menneskerettighetene, herunder bruk av tortur eller annen inhuman og krenkende behandling eller avstraffelse i mottakerstaten; eller vilkårlig frihetsberøvelse
4. risiko for at det militære utstyret kan brukes til brudd på grunnleggende menneskerettigheter, herunder kunnskap om slikt militært utstyr levert tidligere er brukt for å slå ned på fredelige demonstrasjoner eller lignende på en uakseptabel måte
5. risiko for uønsket avledning fra oppgitt sluttbruker, herunder om det militære utstyret eller den militære teknologien er ment for nasjonale sikkerhetsformål
6. forhold knyttet til ytringsfrihet, herunder pressefrihet eller forsamlingsfrihet
7. myndighetsovervåking, herunder sensur og vilkår for innbyggernes bruk av sosiale medier / internett»

Utenriksdepartementets sammenfatning tydeliggjør hvilke menneskerettslige forhold som det skal legges særlig vekt på. De sju forholdene som trekkes fram, er sentrale elementer også i SIPRIs verktøy. En sammenligning av SIPRIs analyseverktøy og Utenriksdepartementets sju konkrete punkter viser imidlertid at departementets sjekkliste ikke fanger opp alle elementene i SIPRIs analyseverktøy. Utenriksdepartementets sammenfatning sikrer dermed ikke en helhetlig vurdering av de innenrikspolitiske forholdene, slik SIPRI legger opp til. Utenriksdepartementets sammenfatning bidrar i liten grad til en faktisk operasjonalisering av EUs kriterier.

Ett eksempel er at Utenriksdepartementets sammenfatning ikke viser konkret hvordan respekten for humanitærrett skal vurderes. Dette til tross for at forholdet er et sentralt aspekt ved EUs kriterium 2. SIPRIs verktøy muliggjør i langt større grad en operasjonalisering fordi det går fram av selve verktøyet hvilke underpunkter som er aktuelle å vurdere. Disse handler om ratifisering av internasjonale konvensjoner, hvorvidt det eksisterer en uavhengig og fungerende domstol som kan dømme alvorlige brudd på humanitærretten, og om bestemmelsesstaten samarbeider med andre stater og den internasjonale straffedomstolen om straffeforfølgelse av slike lovbrudd. Andre forhold som skal vurderes, er om politi og

[88] Vedlegg til notat fra Utenriksdepartementet 12/00296-10 av 07.02.2013: 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. (B)

forsvar får opplæring i internasjonal humanitærrett, og om det finnes mekanismer som sikrer at militære styrker stilles til ansvar dersom de bryter internasjonal humanitærrett.

Et annet eksempel er vurderingen av mottakerlandets respekt for menneskerettigheter, som også er forutsatt i EUs kriterium 2. I Utenriksdepartementets sammenfatning er dette definert som blant annet respekt for sivile og politiske rettigheter, uten at det er konkretisert hva dette innebærer. SIPRIs verktøy beskriver hvordan en mer konkret vurdering kan gjøres. Dersom landet ikke styres demokratisk, forutsetter SIPRIs verktøy at flere detaljerte spørsmål besvares. Spørsmålene handler om beskyttelse mot myndighetsundertrykking, hvorvidt det er sivil kontroll av politiet, organiseringen av valgsystemet, den reelle muligheten til å danne politiske partier og grupperinger og maktfordelingen mellom utøvende, lovgivende og dømmende myndighet. Andre forhold som skal belyses, er graden av korrupsjon i statlige myndigheter, pressefrihet og akademisk frihet, forsamlingsfrihet og minoriteters rettigheter. Denne tilnærmingen bidrar til at vurderingen av kriterier er grundig og helhetlig i hvert enkelt tilfelle, og at kriteriene vurderes likt på tvers av landvurderingene.

Utenriksdepartementet opplyser at seksjon for eksportkontroll legger departementets sammenfatning av SIPRIs verktøy til grunn for landvurderingene. Departementet viser til at innføringen av de sju sjekkpunktene har ført til en mer systematisk og detaljert bestilling ved innhenting av grunnlagsmateriale til landvurderingene. Dette har igjen ført til en fastere struktur i landvurderingsnotatene som skal legges fram for beslutning.[89] Departementet viser til at «SIPRI-verktøyet som sådan benyttes av departementets regionaldesker som veiledning i forbindelse med deres vurderinger av konkrete land etter bestilling fra seksjon for eksportkontroll».[90]

Videre viser Utenriksdepartementet i brev til at SIPRI-verktøyet er en veiledning som i praksis bygger på EUs kriterier og EUs brukerveiledning. Viktige elementer som er omfattet av analyseverktøyet til SIPRI er ifølge departementet også omfattet av brukerveiledningen til EU-kriteriene. Departementet mener at de i praksis bruker denne veiledningen i behandling av søknader som krever grundige vurderinger når det gjelder de grunnleggende menneskerettighetene og humanitærretten osv.[91]

I Utenriksdepartementets interne dokumenter som ligger til grunn for revisjonen, er det ikke referert til EUs brukerveiledning. Departementet har heller ikke vist til den i muntlige og eller skriftlige intervjuer gjennomført i forbindelse med revisjonen.

6.2.3 Hvilke kriterier er behandlet i Utenriksdepartementets landvurderinger?

Flere av kriteriene i Utenriksdepartementets retningslinjer for behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell krever en vurdering av spesifikke forhold knyttet til hver individuelle eksport og kan derfor ikke forventes å bli tilstrekkelig vurdert i en overordnet landvurdering. Samtidig kan det ikke forventes at saksbehandler skal gjøre en fullstendig vurdering av alle de relevante forholdene i mottakerlandet i hver enkelt sak. Derfor må en mer generell vurdering av forholdene i mottakerlandet også ligge til grunn for behandlingen av enkeltsaker. Landvurderingene og behandlingen av de konkrete lisenssøknadene må altså ses i sammenheng. I revisjonen legger vi til grunn at forhold knyttet til alle kriteriene i retningslinjene, med unntak av kriterium 1 om respekt for medlemslandenes internasjonale forpliktelser, skal vurderes i de overordnede landvurderingene. Vi antar at forholdene knyttet til kriterium 1 hovedsakelig vil bli vurdert og er mest relevante i behandlingen av enkeltsøknader.

Vi har gått gjennom 28 landvurderinger hovedsakelig fra landgruppe 2 og 3 for å undersøke om retningslinjenes kriterier har blitt skriftlig vurdert, og kvaliteten på disse vurderingene. Utvalget er basert på en risikovurdering, jf. redegjørelse i punkt 2.1. Antallet avviker noe fra tabell 2 fordi fire av vurderingene enten ikke lar seg oppdrive eller ikke har tekst og bare representerer godkjenning for A- eller B-materiell, jf. fotnoter til tabellen.

Kriteriene som legges til grunn er:

- Stortingets 1959-vedtak og presisering av 1997

[89] Intervju med Utenriksdepartementet av 24.09.19.
[90] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[91] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.

- Sju av EUs kriterier for eksport av forsvarsmateriell
- ATTs artikkel 6 og 7, som legger begrensninger og setter kriterier for eksport av forsvarsmateriell under avtalen.

Til sammen er det elleve kriterier som er undersøkt i gjennomgangen av landvurderingene.

Er kriteriene vurdert skriftlig?

I denne delen av analysen har vi vurdert om de enkelte kriteriene er omtalt eller ikke, uten å vurdere omfang eller innhold nærmere, jf. punkt 2.1

Gjennomgangen viser at mange av landvurderingene bare omtaler noen få kriterier. 12 av 28 landvurderinger omtaler mellom 0 og 4 av de nevnte 11 kriteriene. 11 landvurderinger omtaler mellom 5 og 8 kriterier, og bare 5 landvurderinger omtaler 9 kriterier eller flere. Ingen landvurderinger omtaler alle kriteriene.[92]

Videre viser gjennomgangen at en rekke av de gjeldende landvurderingene er utarbeidet før sentrale kriterier ble tatt inn i Utenriksdepartementets retningslinjer.[93] To av de gjeldende landvurderingene er fra før 1998, og dermed er verken 1997-presiseringen eller EUs kriterier vurdert.[94] Dette betyr i praksis at verken menneskerettighets-situasjonen, demokratiske rettigheter, det politiske systemet, interne konflikter eller andre sentrale innenrikspolitiske spørsmål har blitt eksplisitt vurdert, selv om Norge i perioden 2013–2018 har eksportert både A- og B-materiell til disse landene.

Tabell 3 viser antall gjeldende landvurderinger som ikke omtaler de ulike kriteriene som var gjeldende på det tidspunktet landvurderingen ble utarbeidet. Mange av de gjeldende landvurderingene er mer enn ti år gamle og er dermed fra tiden før EUs kriterier og ATT-avtalens artikler ble tatt inn i retningslinjene. Dette er det tatt hensyn til.

[92] Det er her ikke tatt hensyn til at landvurderingene er utarbeidet til ulik tid, og at mange av dem er utarbeidet både før EU-kriteriene og ATT-artiklene ble tatt inn i retningslinjene.
[93] *Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992.*
[94] I tillegg mangler en senere omtale av 97-presiseringen (Montenegro).

Tabell 3 Kriterier som ikke er omtalt i de undersøkte landvurderingene

Kriterier	Antall landvurderinger som ikke omtaler kriteriet	Antall aktuelle landvurderinger totalt (n)[95]
1959-vedtaket	5	28
1997-presiseringen	3	28
Kriterium 2 – menneskerettigheter og humanitærrett	4	23
Kriterium 3 – interne konflikter	7	23
Kriterium 4 – regional stabilitet	3	22
Kriterium 5 – Norges og vennligsinnedes sikkerhet	10	21
Kriterium 6 – atferd overfor verdenssamfunnet	6	21
Kriterium 7 – avledning	11	21
Kriterium 8 – økonomisk og teknisk evne	21	21
ATT – artikkel 6 (risiko for brudd på humanitærrett mv.)	8	12
ATT – artikkel 7 (risiko for forbrytelser mot menneskeheten mv.)	7	12

Kilde: Riksrevisjonens analyse av landvurderingene

Analysen viser manglende omtale i landvurderingene når det gjelder alle de elleve kriteriene. For eksempel er Stortingets 1959-vedtak ikke omtalt i 5 av de 28 vurderingene. Forhold knyttet til EUs kriterium 2 om respekt for menneskerettigheter og humanitærrett er ikke omtalt i 4 av de totalt 23 landvurderingene som ble utarbeidet etter at EUs kriterier ble tatt inn i de norske retningslinjene fra 2009. Forhold knyttet til kriterium 3 om interne konflikter og motsetninger er ikke omtalt i 7 av de 23 vurderingene som er utarbeidet fra og med 2009. Forhold knyttet til ATTs artikkel 7 om risiko for brudd på internasjonale menneskerettigheter, humanitærrett og regler om terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet er ikke omtalt i 7 av de 12 landvurderingene som er utarbeidet etter at Norge ratifiserte traktaten. 8 av disse 12 landvurderingene inneholder ikke omtale av forhold relatert til ATTs artikkel 6 om risiko for forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser, eller folkemord.

Forhold knyttet til kriterium 7 om risiko for avledning er ikke omtalt i 11 av de 21 landvurderingene fra den aktuelle tidsperioden. For at avledningsfaren skal kunne vurderes tilstrekkelig i hver enkelt søknad og i henhold til kriteriet slik det er formulert i vedlegget til retningslinjene, er det nødvendig at disse vurderingene baserer seg på omfattende informasjon. Dette dreier seg om forhold knyttet til blant annet bestemmelsesstatens eksportkontroll, historikk med hensyn til re-eksport og mottakerstatens legitime forsvars- og sikkerhetsinteresser.

12 av de 28 gjeldende landvurderingene i utvalget ble utarbeidet før SIPRIs analyseverktøy ble tatt i bruk.

Utenriksdepartementet mener likevel at utviklingen i retningslinjene over tid gjenspeiles i landvurderingene, og at det har blitt en bedre systematikk i framstillingen i landvurderingene etter at sjekklisten med de sju punktene (sammenfatningen av SIPRIs analyseverktøy) ble tatt i bruk. Departementet viser til at oppdateringen av retningslinjene i 2014 innebærer at det stilles ytterligere krav til vurderingen, og at flere landklareringer fra ulike perioder derfor vil se ulike ut. Nye lisenssøknader vil ifølge departementet uansett

[95] Antallet (n) varierer fordi enkelte landvurderinger ble utarbeidet før EU-kriteriene ble tatt inn i retningslinjene, og enda flere ble utarbeidet før ATT trådte i kraft. I noen få landvurderinger kom det fram at situasjonen i landet ikke tilfredsstilte kravene i Kriterium 2 eller Kriterium 3 og derfor ikke ble klarert. Derfor ble heller ikke de øvrige kriteriene vurdert. I noen få landvurderinger kom det fram at situasjonen i landet ikke tilfredsstilte kravene i Kriterium 2 eller Kriterium 3, slik at landet ikke ble klarert. De øvrige kriteriene ble derfor ikke vurdert. Dette reflekteres ved å redusere n.

underlegges de til enhver tid oppdaterte retningslinjene med vekt på relevans i den enkelte sak. Departementet opplyser at landklareringsnotatene vil bli utviklet videre ved nye oppdateringer, og at målet er å oppnå størst mulig systematikk, en helhetlig struktur og et mer enhetlig språk.[96]

Hvor omfattende og grundig er Utenriksdepartementets vurdering av kriteriene?

Gjennomgangen foran har som nevnt bare sett på om forholdene har vært omtalt eller ikke. En analyse av hvor grundig og omfattende vurderingene er, viser at det er svært store forskjeller mellom landvurderingene på dette punktet. Siden alle landene i analysen befinner seg i landgruppe 2 og 3, det vil si land som ikke er medlem av EU eller NATO eller er andre særlig nærstående land, er det grunn til å forvente at de er vurdert opp mot kriteriene i Utenriksdepartementets retningslinjer på en grundig og omfattende måte. En beslutning om å åpne for eksport av norsk forsvarsmateriell til hvilket som helst av disse landene bør hvile på et solid vurderingsgrunnlag forankret i Utenriksdepartementets retningslinjer.

Et eksempel er vurderingen av kriterium 2 om respekt for menneskerettigheter og humanitærrett. For ett av landene består vurderingen av en enkelt setning om menneskerettighetssituasjonen i landet. Her står det bare at «mye står tydeligvis tilbake når det gjelder internasjonale konvensjoner, rammeverk og praksis på MR-siden». Vurderingen av et annet land inkluderer derimot en omfattende vurdering av sentrale menneskerettslige forhold og risikoen for intern undertrykking. Vurderingen er blant annet basert på informasjon om organiseringen av og ansvarsforholdene i forsvars- og sikkerhetssektoren, informasjon om dokumenterte menneskerettighetsbrudd fra blant annet FN-rapporter samt landets uttalte holdning til humanitærretten i konkrete tilfeller.

Et annet eksempel er vurderingen av forhold knyttet til kriterium 7 om avledningsfare. Én landvurdering inneholder kun en merknad om at eksporten anses å være for legitime forsvarsformål i mottakerstaten. Vurderingen av det samme kriteriet i en annen landvurdering innebærer et langt mer omfattende faktagrunnlag om landets system for eksportkontroll, historikk med hensyn til re-eksport og videresalg, ratifiserte konvensjoner og internasjonale avtaler om eksportkontroll, framtidig risiko for overføring til uønskede statlige og ikke-statlige aktører samt landets legitime forsvarsbehov.

Noen kriterier, inkludert de som er omfattet av retningslinjenes særlige avslagsgrunner (jf. punkt 3.3.4), vurderes mer overfladisk og mindre omfattende enn andre. Stortingets 1959-vedtak er vurdert grundig og omfattende i de fleste landvurderingene der disse forholdene kommenteres. Når det gjelder prinsippene som er omfattet av 1997-presiseringen og forhold knyttet til EUs kriterium 4 om regional stabilitet, er grundigheten i vurderingene mer sprikende. Forhold knyttet til kriterium 5 om Norges, vennligsinnedes og alliertes sikkerhet og kriterium 6 om mottakerlandets atferd overfor verdenssamfunnet blir sjelden vurdert utfyllende og systematisk. Det er svært få landvurderinger som inneholder mer enn et par setninger om disse forholdene. Når det gjelder EUs kriterium 3 om interne konflikter og kriterium 7 om avledningsfare, er vurderingene også som oftest lite grundige.

Gjennomgangen av landvurderingene viser at underpunktene i EU-kriteriene ikke vurderes konsekvent. Det gjøres en vurdering av ett underpunkt i én landvurdering og av et annet underpunkt i en annen vurdering.

Det finnes eksempler på grundige vurderinger av kriteriene i enkelte landvurderinger, men analysen viser at det ikke er noen systematisk gjennomgang av alle kriteriene i landvurderingene. Generelt er det store variasjoner når det gjelder hvilke kriterier som vurderes for hvert land, og hvor grundig disse gjennomgås.

Utenriksdepartementet viser i brev at det er manglende sporbarhet når det gjelder vurderingene av enkelte kriterier i landvurderingene. Dette skyldes ifølge departementet at de aktuelle kriteriene ikke har vært relevante i den gjeldende saken, eller at det ikke har vært behov for en omfattende drøfting. Departementet legger vekt på å drøfte de kriteriene som er relevante i sin behandling av saken. Derfor kan et klareringsnotat i en sak fremstå annerledes enn en annen sak når det gjelder vektingen av ulike kriterier og forhold.

[96] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

Videre viser Utenriksdepartementet til at Stortingets 1959-vedtak ikke alltid er vurdert fordi en sak ikke vil legges fram for regjeringsbehandling dersom det aktuelle mottakerlandet rammes av 1959-vedtaket. Det er derfor implisitt at sakene som legges fram ikke rammes av 1959-vedtaket.[97]

Eksempler på landvurderinger i landgruppe 2

I det følgende er det gitt eksempler på landvurderinger fra åtte land, det vil si halvparten av landene i landgruppe 2, jf. tabell 2. Alle disse åtte landene har importert A- og/eller B-materiell fra Norge i 2016–2018. Utenriksdepartementets retningslinjer angir hvilke varekategorier de ulike landgruppene kan motta, og hvilken dokumentasjon som kreves. Land i landgruppe 2 er godkjent som mottakere av A-materiell etter forutgående regjeringsbehandling, samt B-materiell.[98] Eksemplene beskriver hvordan kriteriene er vurdert for hvert enkelt av de åtte landene, hvor oppdaterte landvurderingene er, og om kriteriene vurderes på en gjennomgående systematisk måte.

I tillegg til landvurderingene av de åtte landene har vi sett nærmere på hvordan Utenriksdepartementet har praktisert retningslinjene om eksport av forsvarsmateriell ved eksport til De forente arabiske emirater, se kapittel 7/vedlegg 1. Gjennomgangen viser hvordan kriteriene som er nedfelt i retningslinjene, er operasjonalisert, beskrevet og vektlagt i landvurderingene av emiratene og i behandlingen av et utvalg søknader om eksportlisens.

Land A ble klarert som mottaker av forsvarsmateriell i varekategori B i 2006 og i varekategori A rundt 2010. Landvurderingen består av et grundig notat med vedlegg. Med utgangspunkt i en liste med kriterier fra retningslinjene er det hentet inn informasjon fra flere seksjoner i Utenriksdepartementet og fra EU-land. Også eksterne rapporter, blant annet fra FN og sivile organisasjoner, er gjennomgått.

I landvurderingen legges det særlig vekt på to hovedspørsmål: 1) om krig truer i området, jf. Stortingets 1959-vedtak, og 2) om situasjonen på menneskerettighetsområdet kan sies å ligge innenfor praktiseringen av regelverket / Stortingets 1997-presisering om menneskerettigheter og demokrati. Kriteriene drøftes opp mot interne konflikter og sikkerhet i landet, regionale konflikter i det geografiske området og landets rolle som global aktør. Videre redegjøres det for menneskerettighetssituasjonen, blant annet basert på den periodiske gjennomgangen ved FNs menneskerettighetsråd og rapporter fra sivile organisasjoner.

Med hensyn til EU-kriteriene mangler det en beskrivelse av kriterium 7 som tar for seg faren for avledning, videresalg og re-eksport, og kriterium 8 som omhandler mottakerlandets tekniske og økonomiske evne. For øvrig er situasjonen i landet utfyllende drøftet opp mot andre kriterier.[99]

Land B ble åpnet for salg av A-materiell tidlig i 1990-årene, men i 1998 ble klareringen innstilt etter Stortingets 1997-presisering om menneskerettigheter.

I 2013 ble landet gjenåpnet for A-materiell, og landvurderingen er også oppdatert senere. Bakgrunnen for å revurdere en åpning for salg av A-materiell var en henvendelse fra en eksportør som samarbeidet med et tredjeland om salg av forsvarsmateriell til landet. Direkte leveranser fra Norge forutsatte at landet var klarert for A-materiell.

I landvurderingen beskrives og drøftes innenrikspolitiske forhold, menneskerettighetssituasjonen, landets regionale og globale utenrikspolitikk og andre regionale forhold opp mot kriteriene. Det framgår imidlertid ikke eksplisitt hvorfor 1997-presiseringen ikke lenger hindrer klarering for A-materiell. Ifølge notatet har landets parlament senere fått tilført lovgivende makt, og lovforslag fra regjeringen skal forelegges parlamentet. Når det gjelder menneskerettigheter, heter det at landets lover «garanterer i teorien en rekke sivile rettigheter som ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og retten til å danne organisasjoner. Men myndighetene forbyr protester, og overvåker sosiale media. Alle politiske sammenslutninger som for eksempel partier er forbudt». Myndighetene har heller ikke tillatt etablering av uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner.

Ifølge notatet forventes imidlertid en ytterligere positiv utvikling når det gjelder demokrati og menneskerettigheter i landet. Forsvarsmateriellet som lisenssøknaden omhandler, anses ikke å bli brukt til

[97] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[98] Meld. St. 26 (2018–2019).
[99] Land A: notat fra Utenriksdepartementet av 07.07.2011 (fortrolig).

annet enn legitimt forsvar. Gitt den politiske situasjonen i landet understrekes det at enhver søknad vil bli underlagt en streng vurdering fra sak til sak, særlig i lys av risikoen for bruk i intern undertrykking.

I den oppdaterte landvurderingen redegjøres det for landets utenrikspolitikk. Det konkluderes med at det er lite sannsynlig at materiellet vil bli brukt til intern undertrykking eller til andre formål enn nasjonale sikkerhets- og forsvarsoppgaver.

Landet er ikke medlem i noen av eksportkontrollregimene, og avledningsfare er ikke eksplisitt drøftet. Kriterium 8 om mottakerlandets tekniske og økonomiske evne er heller ikke omtalt. Utover disse unntakene er alle kriteriene skriftlig vurdert.[100]

Land C har vært klarert for A-materiell siden 1992. Det ble utarbeidet en ny landvurdering i 2013 og enda en rundt midten av 2010-tallet.[101]

I 2013 ble det innhentet informasjon fra ulike hold basert på en liste med sentrale vurderingskriterier. I et vedlegg er det redegjort for innenriks- og utenrikspolitiske spørsmål knyttet til stabilitet og sikkerhet, grunnleggende menneskerettigheter og demokratiske rettigheter samt norske interesser i landet.

Landet ble senere vurdert i forbindelse med utviklingen i regionen. Et annet forhold som ble vurdert, var om utviklingen med hensyn til menneskerettigheter og intern undertrykking hadde vært særlig negativ. Når det gjelder menneskerettigheter og innenrikspolitiske forhold, vises det i notatet til at «det er utbredt medieovervåkning, pressesensur og selvsensur. Etter ISILs frammarsj har regjeringen ført det den kaller en 'iron fist'-strategi i håndteringen av protester og kritikk. I tillegg til arrestasjoner er også mange blitt betalt store summer for å stoppe sine kritiske ytringer i sosiale medier». Det er ellers vist til at landet ikke er medlem i Wassenaar eller har ratifisert ATT. Landet ble imidlertid vurdert som et stabilt land.

Kriterium 8 om mottakerlandets økonomiske og tekniske evne er ikke vurdert. Faren for avledning er heller ikke drøftet eksplisitt. Det ble konkludert med at landet fortsatt skulle være åpent for eksport av A-materiell.

Land D ble klarert for eksport av A-materiell fra Norge i 1992 og er flere ganger senere vurdert på nytt. Etter en periode med uroligheter ble landet gjenåpnet for eksport av A-materiell i 2008.

Rundt 2010 ble det på ny utarbeidet en landvurdering som følge av uroligheter i landet. Det blir redegjort for ulike forhold som den innenrikspolitiske situasjonen, fare for borgerkrig, indre uroligheter, intern undertrykking og grensekonflikt og gjort vurderinger opp mot kriteriene. Det oppgis at det ikke er noen umiddelbare løsninger i sikte for interne regionale uroligheter eller den politiske konflikten i en del av landet. I konklusjonen legges det likevel vekt på at situasjonen i landet ikke tilsier en forverring i retning av borgerkrig. Det er ingen åpenbar fare for at utstyret vil bli brukt til intern undertrykking, eller for at en grensekonflikt vil føre til krig. Det legges vekt på langsiktighet og forutsigbarhet for våpeneksportørene. I lys av urolighetene i landet må søknadene til enhver tid vurderes individuelt og fra sak til sak.

Det ble etter kort tid gjennomført ytterligere en landvurdering som følge av politiske omveltninger. Behandlingen av nye lisenssøknader ble holdt igjen et par måneder. Utenriksdepartementet vurderte deretter at situasjonen var i ferd med å normalisere seg «selv om det fortsatt er enkelte bekymringer knyttet til interne politiske og sivile forhold». Det er innhentet informasjon fra andre seksjoner og ambassaden. Landvurderingen gir en systematisk gjennomgang av den politiske situasjonen i landet sett opp mot kriteriene i de oppdaterte retningslinjene. Alle kriteriene er likevel ikke omtalt skriftlig, for eksempel mangler en eksplisitt omtale av ATTs artikkel 6 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser og av artikkel 7 om risiko for brudd på humanitærretten eller internasjonale menneskerettigheter. Kriterium 5 om sikkerheten i eget, allierte og vennligsinnede land, kriterium 6 om atferd overfor verdenssamfunnet, kriterium 7 om risiko for avledning og kriterium 8 om mottakerlandets økonomiske og tekniske evne blir ikke omtalt.

Senere gjøres det en oppdatering av landvurderingen der det heter at landet ikke har noe spesielt konfliktfylt forhold til nabolandene, men at det er status quo i konflikten med interne opprørsgrupper i landet. Menneskerettighetssituasjonen framstår som kritikkverdig, og det er store begrensninger på ytringsfriheten

[100] Land B: notat fra Utenriksdepartementet av 02.08.2013 (begrenset) og 01.12.2015 (fortrolig).
[101] Land C: notat fra Utenriksdepartementet av 17.04.2013 (fortrolig) og 06.01.2016 (fortrolig).

og politisk aktivitet. Et forslag til ny grunnlov vil gi de militære uforholdsmessig stor innflytelse. Konklusjonen er likevel at klareringen kan opprettholdes siden landet framstår som stabilt og de kritikkverdige forholdene er av intern karakter. Det presiseres at man ved søknadsbehandlingen særlig må ta hensyn til om materiellet er egnet for intern undertrykking. [102]

Land E ble klarert for A-materiell i 1992. I et notat fra 2018 vises det til at godkjenningen hadde blitt videreført noen år tidligere. 2018-notatet gir en meget kort redegjørelse om landet. Her står det blant annet at landet ikke har noe spesielt konfliktfylt forhold til nabolandene, men at det står mye «tilbake når det gjelder ratifisering av internasjonale konvensjoner, rammeverk og praksis på menneskerettighetssiden». Antiterrortiltak innebærer vide fullmakter til politiet og strenge straffer. Det konkluderes med at landet fortsatt er klarert for A-materiell.[103]

Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon på at følgende kriterier er vurdert: artikkel 6 om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten og artikkel 7 om brudd på humanitærretten og menneskerettighetene i ATT, kriterium 5 om sikkerheten i vennligsinnede og allierte land, kriterium 6 om atferd overfor verdenssamfunnet, kriterium 7 om risikoen for avledning og kriterium 8 om landets økonomiske og tekniske evne.

Utenriksdepartementet viser i brev til at vurderingen av Land E ble gjort i forbindelse med en gjennomgang av opprinnelige godkjenninger av flere land. Vurderingen fra 2018 må ifølge departementet ses i sammenheng med den opprinnelige godkjenningen av landet. Videre opplyser departementet at hensynet til menneskerettighetene vurderes i saken, men utgjør i seg selv ikke et hinder for at landet kan klareres for mottak av forsvarsmateriell. Det vil imidlertid gjøres en vurdering i konkrete lisenssaker når det gjelder risiko for bruk til interne undertrykkingsformål. Dersom et konkret utstyr representerer en slik risiko, vil lisens ifølge departementet ikke gis.[104]

I tillegg til de fem nevnte landene (land A–E) ble tre av landene i landgruppe 2 åpnet for mottak av A-materiell i henholdsvis 1992, 1994 og 1998. For *Land F* foreligger det ingen skriftlig dokumentasjon med vurdering av kriteriene. Når det gjelder *Land G*, omhandler et notat eksport av A-materiell til dette landet, men ingen av kriteriene er beskrevet. For *Land H* kommer det fram i landvurderingen, som ble utarbeidet for ca. 20 år siden, at det ikke er noe i den politiske situasjonen i landet som tilsier at salg av forsvarsmateriell i varekategori A er i strid med 1959-vedtaket. Det understrekes at man bør vise tilbakeholdenhet med hensyn til salg av håndvåpen. For øvrig framgår ingen andre vurderinger.

Det er ikke utarbeidet nyere landvurderinger for disse tre landene. Landene er dermed heller ikke vurdert etter nyere kriterier som følge av 1997-presiseringen, Norges inntreden i ATT og iverksettingen av EU-kriteriene.[105]

6.3 Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksportlisens

For å kunne eksportere forsvarsmateriell og flerbruksvarer lovlig fra Norge må eksportøren først få en lisens fra Utenriksdepartementet. Det gjelder uansett hvilket land materiellet skal eksporteres til, og hva det skal brukes til. Søknadene om eksportlisens behandles elektronisk av ansatte i seksjon for eksportkontroll.

Ifølge Utenriksdepartementet er det ingen automatikk i at lisens vil bli innvilget, selv om en landvurdering har konkludert med at et land er klarert for å motta A-materiell. Landvurderingene åpner kun opp for at departementet kan realitetsbehandle søknader om lisens.[106]

6.3.1 Rutiner for saksbehandlingen

Eksportører sender sine søknader om eksportlisenser via portalen E-lisens, og saksbehandlere og ledere i seksjon for eksportkontroll behandler søknadene i dette digitale fagsystemet, som ble innført fra høsten

[102] Land D: notater fra Utenriksdepartementet av 19.08.2010 (fortrolig), 13.09.2010 (fortrolig), 27.09.2010 (fortrolig), 30.07.2014 (fortrolig) og 08.11.2018 (begrenset).
[103] Land E: dokument nr. 14/75-99 08.11.2018 (begrenset).
[104] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[105] Land F: notat fra Utenriksdepartementet av 08.11.2018 (begrenset) og brev fra Utenriksdepartementet av 04.05.1992 (ikke offentlig). Land G: notat fra Utenriksdepartementet av 10.11.2008 (fortrolig) og 08.11.2018 (begrenset). Land H: notat fra Utenriksdepartementet av 29.01.1998 (fortrolig).
[106] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

2015. En sak får et saksnummer når en søknad registreres, og hver lisens som blir innvilget, får et lisensnummer som er forskjellig fra saksnummeret.

Eksportøren plikter å legge ved korrekt og tilstrekkelig dokumentasjon om produkt, mengde, verdi, mottaker og sluttbruker i søknaden.

Utenriksdepartementet opplyser at søknaden i utgangspunktet behandles av to saksbehandlere. I saksbehandlingen bruker saksbehandlerne en sjekkliste for eksportlisens, jf. faktaboks 2, for å sikre at de nødvendige forutsetningene for å kunne innvilge lisens er til stede. Denne sjekklisten berører blant annet mottakerland, om materiellet gjelder liste I eller liste II, sluttbruker, risiko for avledning og relevans for «humanitær undertrykking»[107]. Utenriksdepartementet opplyser videre at saksbehandler krysser av i sjekklisten for å vise at de relevante vurderingene er gjort. Der det vurderes å være nødvendig legges utfyllende informasjon i merknadsfeltet.[108]

Søknader som gjelder flerbruksvarer eller spørsmål om ikke-listede varer, vurderes også for å avklare om det er risiko for at varene vil bli brukt i et program for masseødeleggelsesvåpen eller som leveringsmidler for masseødeleggelsesvåpen. Søknaden skal videre vurderes opp mot relevant informasjon som kommer fram i databasene til de multilaterale eksportregimene der Norge er medlem. Disse databasene inneholder konkret informasjon om medlemslandenes avslag på lisenssøknader eller konkrete henvendelser, inkludert informasjon om typen vare, sluttbruk/sluttbruker, eventuelle mellomledd og begrunnelsen for avslaget. De inneholder også informasjon om konkrete forsøk på å omgå lands eksportkontrollregelverk. Ved eksport av forsvarsmateriell sjekker saksbehandlerne også oppgitt mottakerland opp mot departementets landvurderinger, og da først og fremst opp mot departementets landgrupper.[109]

Etter at saksbehandler har gjort en vurdering av saken og foretatt en innstilling til vedtak, oversendes saken til en annen saksbehandler for kvalitetssikring. Utenriksdepartementet opplyser at dersom det er tvil om utfallet, sendes saken i linjen for endelig beslutning.

Når søknaden innvilges, utsteder departementet en lisens for utførsel. Lisensen gis for enten ett eller tre år av gangen, avhengig av type lisens og antall planlagte leveranser. Vanlige eksportlisenser gis for ett år av gangen. Globale eksportlisenser, som omhandler eksport av forsvarsmateriell til faste mottakere innenfor NATO og andre nærstående land (men utenfor EØS), utstedes med gyldighet på inntil tre år. Dersom eksportøren ikke rekker å eksportere alle de planlagte varene i løpet av lisensperioden, er det mulig å få forlenget lisensen. I tilfeller der søknaden avslås, fyller saksbehandler ut et avslagsskjema med konkret informasjon om produktet og grunnen til avslaget som arkiveres hos departementet. Avslagene blir notifisert i henhold til praksis i de enkelte regimene og innenfor EU-samarbeidet.[110] Utenriksdepartementet viser til at notifikasjonene fra EU-landene gir nyttig informasjon om anvendelsen av EU-kriterier i konkrete saker.[111]

6.3.2 Antall eksportlisenser for forsvarsmateriell og flerbruksvarer i 2016–2018

Oversikter fra saksbehandlingssystemet i Utenriksdepartementet – E-lisens – viser at det årlig er behandlet og innvilget ca. 1800–1940 eksportlisenser for forsvarsmateriell og flerbruksvarer i perioden 2016–2018. Det ble gitt 15 avslag i 2016 og ca. 40 avslag hvert av årene 2017 og 2018. I 2019 ble det ifølge Utenriksdepartementet gitt 29 avslag på lisenssøknader.[112]

[107] Utenriksdepartementet har presisert at humanitær undertrykking dreier seg om intern undertrykking. Brev fra Utenriksdepartementet 02.03.2020.
[108] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[109] E-post fra Utenriksdepartementet av 29.06.2020.
[110] E-post fra Utenriksdepartementet av 29.06.2020.
[111] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020
[112] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020

Tabell 4 Antall innvilgede og avslåtte eksportlisenser for forsvarsmateriell og flerbruksvarer i perioden 2016–2018

	2016	2017	2018
Innvilgede lisenser	1831	1869	1942
Avslag*	15	41	40

Kilde: E-lisens, Utenriksdepartementet

* Basert på avslag som har fått saksnummer

6.3.3 Analyse av saksbehandlingen i et utvalg lisenser

Vi har gjennomgått 136 lisenssaker, og de fleste lisensene i utvalget gjelder eksport til mottakere i landgruppe 2 og 3. Landgruppe 2 og 3 består av land som ikke er allierte eller andre nærstående land. Vi mener derfor det er grunn til å forvente at Utenriksdepartementet gjør en grundig vurdering av hver sak opp mot departementets retningslinjer.

Bruken av sjekkliste for behandling av lisenssøknader

Utenriksdepartementets interne sjekkliste for saksbehandlerne skal bidra til å sikre at en rekke sentrale elementer blir vurdert i hver enkelt sak. Sjekklisten av 2017 er enkel og kortfattet, jf. eksemplet i faktaboks 2. Som det framgår av faktaboksen, skal punktene i hovedsak besvares med ja/nei eller tilsvarende uten ytterligere begrunnelse. I tillegg har sjekklisten et åpent felt der saksbehandler kan legge til egne kommentarer eller vurderinger.

Elementene som skal vurderes i henhold til sjekklisten, inkluderer risiko for avledning, relevans for humanitær undertrykking, hvorvidt saken berøres av sanksjoner eller tiltak, osv. Utenriksdepartementet opplyser at relevans for humanitær undertrykking skal forstås som en vurdering av risikoen for intern undertrykking. Relevansen vurderes på bakgrunn av situasjonen i landet og av om det er en risiko for at det konkrete utstyret vil bli brukt til slike formål.[113] Sjekklisten har dessuten et åpent felt der saksbehandler kan legge til egne kommentarer eller vurderinger.

Av de 136 sakene som vi har gått gjennom, er det 9 som mangler utfylt sjekkliste. I 16 av sakene er sjekklisten ufullstendig utfylt. I 15 av disse er det ikke oppgitt informasjon om avledningsrisikoen, altså risikoen for at materiellet kommer på avveie. I sju av sakene har saksbehandleren skrevet noe i kommentarfeltet. I tre av sakene med sjekkliste anses materiellet å være sensitivt.

[113] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.

Faktaboks 2: Sjekkliste (2017) for saksbehandling av lisenssøknad

UTENRIKSDEPARTEMENTET

17/14001 - Sjekkliste for eksportlisens Mai 2017

Vurdering av lisenssøknad

Mottakerland er klarert for mottak av forsvarsmateriell.:
Nei

Varenes klassifiseringskoder.:
OK

Liste I:

Liste II:
WA

Søknaden henviser til godkjent samarbeidsavtale.:
Nei

Sluttbruk:
Sivil

Relevant informasjon eller nektelser i regimedatabaser (WAIS, AGIS, NISS, EPOC mv).:
Nei

Risiko for avledning:
Lav

Leveransen kan omfattes av sanksjoner eller tiltak.:
Nei

Sensitiv sak:
Nei

Ubetydelig mengde:
Nei

Markedstilgjengelig teknologi:
Nei

Søknaden gjelder delleveranser.:
Nei

Relevans for humanitær undertrykkelse:
Nei

Innstilling:
Innvilges

Eventuelle kommentarer eller presiseringer.:

Dokumentasjon vedlagt av søker

Kilde: Utenriksdepartementet

I mai 2019 innførte Utenriksdepartementet en ny sjekkliste til bruk i saksbehandlingen. Den nye versjonen er betydelig mer omfattende enn den gamle. Blant annet inkluderer den et punkt om hvorvidt sluttbrukerdokumentasjonen anses som tilfredsstillende, og den legger opp til en mer nyansert vurdering av sluttbruker. Saksbehandleren blir også bedt om å spesifisere hvilke av databasene til de multilaterale eksportkontrollregimene som er aktuelle og sjekket, og eventuelt hvilke liste II-regimer som gjelder. I den nye sjekklisten er også «relevans for humanitær undertrykking» delt inn i to kategorier: 1) relevans for intern undertrykking og 2) relevans for brudd på humanitærretten. Det er et også et nytt punkt, «Relevans for catch all». Disse tre forholdene skal omtales nærmere i saksbehandlingsdokumentet. Siden vi ser på saker fra perioden 2016–2018, har vi brukt den gamle sjekklisten i analysen.

Utenriksdepartementets kontroll av sluttbrukerdokumentasjon

Eksportøren plikter å legge ved korrekt og tilstrekkelig dokumentasjon om sluttbruker i lisenssøknaden. Dokumentasjonskravene varierer avhengig av type materiell og landgruppe:

- Hvis det søkes om lisens for utførsel av forsvarsmateriell til NATO-land, nordiske og andre særlig nærstående land (Landgruppe 1), krever Utenriksdepartementet dokumentasjon på hvem som er sluttbruker. Det er likevel vanlig at det følger sluttbrukererklæring også i disse tilfellene.
- Ved utførsel av A-materiell til andre land enn land i landgruppe 1 krever Utenriksdepartementet en sluttbrukererklæring som er bekreftet av mottakerlandets myndigheter med re-eksportklausul for å utstede lisens. En slik erklæring innebærer at den endelige mottakeren skriftlig erklærer at varene ikke kan re-eksporteres uten godkjenning fra norske myndigheter.
- Søknad om lisens for eksport av B-materiell til landgruppe 1, 2 og 3 krever tilfredsstillende dokumentasjon på sluttbruker og sluttbruk. Når det gjelder flerbruksvarer til militært bruk, har departementet som praksis å behandle disse sakene på lik linje med sakene som omfatter B-materiell.[114] Utenriksdepartementet opplyser at hva som anses som tilfredsstillende dokumentasjon, vil avhenge av den konkrete saken.[115]

Utenriksdepartementet har utarbeidet maler for sluttbrukererklæringer for eksport av liste I-varer til landgruppe 1, liste I-varer til landgruppe 2 og liste II-varer til alle landgrupper. Disse er tilgjengelige på departementets nettsider.[116] Utenriksdepartementet opplyser at malen for sluttbrukererklæring for eksport av flerbruksvarer til militær bruk også legges til grunn for søknader som gjelder flerbruksvarer til sivilt bruk. [117] Departementet opplyser også at malene er å forstå som eksempler, ikke som krav som må oppfylles. Det er ifølge departementet alltid to saksbehandlere som vurderer hva som utgjør tilfredsstillende sluttbrukerdokumentasjon i hver enkelt sak. Hva som anses som tilfredsstillende dokumentasjon vil avhenge av den konkrete saken. Sluttbrukererklæringen- eller dokumentasjonen framlegges i E-lisens. [118]

Vår gjennomgang av de 136 lisenssakene viser at sluttbrukererklæring eller sluttbrukerdokumentasjon mangler i 16 av sakene.[119] Tre av sluttbrukererklæringene som gjelder A-materiell, mangler re-eksportklausul rettet mot norske myndigheter. To av disse har ingen re-eksportklausul, mens den siste har en re-eksportklausul som er rettet mot produsenten av varene, ikke mot norske myndigheter. Mangelen på korrekt re-eksportklausul er ikke kommentert av saksbehandler i noen av sakene.

Sammenlignet med Utenriksdepartementets eksempler på nettsiden, har et betydelig antall av sluttbrukerdokumentene/-erklæringene uregelmessigheter, som for eksempel manglende stempel eller brevhode, mangel på kontraktsnummer og -dato, eller at navnet til eksportøren mangler.

Gjennomgangen viser at sluttbruker i flere tilfeller har brukt malen for sluttbrukererklæring for liste I-varer selv om det er liste II-varer som skal eksporteres, og omvendt. Dette kan føre til at viktige elementer i sluttbrukererklæringen uteblir. For eksempel vil sluttbrukererklæringene for eksport av flerbruksvarer mangle adresse for installasjon og bekreftelse på at eksportøren eller en representant for eksportøren kan besøke installasjonen når som helst, dersom liste I-malen brukes. Hvis man bruker feil mal for liste I-varer, vil sluttbrukererklæringen ikke inneholde en bekreftelse på at materiellet kun skal brukes til nasjonale forsvarsformål.

Det finnes eksempler på saker der informasjonen i sluttbrukererklæringen eller -dokumentasjonen ikke har blitt tatt hensyn til, selv om den tilsynelatende burde ha fått konsekvenser for saksbehandlingen. I en sak som omhandler B-materiell til et land i landgruppe 2, er for eksempel sluttbrukerdokumentasjonen rettet mot tyske myndigheter, ikke mot norske myndigheter. I sluttbrukerdokumentasjonen er et tyskregistrert selskap oppført som «supplier» (leverandør) av varene, men dette selskapet er ikke nevnt i lisenssøknaden. Den norske bedriften som fremmer lisenssøknaden til Utenriksdepartementet er ikke nevnt i sluttbrukerdokumentasjonen. Et annet norsk firma er oppført som «consignee» (mottaker) i sluttbrukerdokumentasjonen, men dette firmaet er ikke nevnt i søknaden. Innholdet i

[114] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2020.
[115] Brev fra Utenriksdepartementet 02.03.2020.
[116] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/info_eksport/sluttbruker/id2413657/
[117] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.
[118] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020
[119] Elleve skal til landgruppe 2, to til landgruppe 3, to til landgruppe 4 og en til landgruppe 1.

sluttbrukerdokumentasjonen er ikke kommentert i saksbehandlingen, og søknaden om lisens er innvilget på vanlig vis. Utenriksdepartementet opplyser i brev at det har skjedd flere saksbehandlingsfeil i denne saken.

Det er flere saker i gjennomgangen der det framstår som om det er uregelmessigheter i sluttbrukerdokumentasjonen. I en lisenssøknad om eksport av A-materiell til et land i landgruppe 2 er sluttbrukererklæringen utstedt av kjøper, en privat bedrift som befinner seg i et annet land enn den statlige sluttbrukeren. Det private selskapet ser i denne saken ut til å fungere som en innkjøpsorganisasjon for den amerikanske marinen. Endelig statlig sluttbruker har ikke signert erklæringen, og det er ingen re-eksportklausul. Dette er ikke kommentert i saksbehandlingen, og søknaden innvilges uten ytterligere vurdering av sluttbruk. Vi har spurt Utenriksdepartementet om sluttbrukerdokumentasjonen i denne saken. I sitt skriftlige svar opplyser Utenriksdepartementet at denne saken gjelder A-materiell til et land i landgruppe 2 via en systemintegrator (det vil si en bedrift som setter sammen komponenter til ferdig produkt) i USA. Departementet viser til at den framlagte sluttbrukerdokumentasjonen beskriver forholdet og ble ansett som tilfredsstillende.[120]

Som det går fram i faktaboks 2, har sjekklisten ikke et eget punkt for vurdering av sluttbruker. Utenriksdepartementet opplyser i brev at vurderinger av sluttbruker og sluttbrukerdokumentasjon er dokumentert vurdert når man krysser i sjekklisten for sluttbruk (sivil eller annen bruk).[121] Gjennomgangen av lisenssakene viser at det er gjort skriftlige vurderinger av sluttbruker/kjøper i saksbehandlingen utover avkryssing i sjekklisten i 28 av 136 saker.

Settes det lisensvilkår?

Alle lisenser for eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruk skal inneholde et vilkår om kvartalsvis rapportering til Utenriksdepartementet. Det er også vanlig at lisensen innebærer restriksjoner når det gjelder re-eksport eller videresalg til andre sluttbrukere. I tillegg har Utenriksdepartementet anledning til å stille særskilte vilkår til lisensen der dette er hensiktsmessig. Av de 136 lisensene i utvalget er det 112 som omhandler forsvarsmateriell eller flerbruksvarer til militært bruk.[122] Ingen av disse lisensene inneholder andre vilkår enn rapportering, bortsett fra at noen eksplisitt presiserer at tillatelsen legger begrensninger på mulighetene for å re-eksportere utstyret.

24 av lisensene gjelder flerbruksvarer til sivilt bruk. Åtte av disse har ingen vilkår. Sju av dem har begrensninger knyttet til re-eksport. Utenriksdepartementet opplyser at for søknader som gjelder flerbruksvarer til sivil bruk, vil kravet til hva slags dokumentasjon eller sluttbrukerforsikringer som kreves avhenge av hvilken type vare og hvilken mottaker det gjelder.[123]

Vurdering av fare for intern undertrykking

Materiellets egnethet og risiko for bruk til intern undertrykking er et sentralt kriterium som skal vurderes i behandlingen av søknader om eksporttillatelse av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militært bruk. Samtidig vil vurderingen av risikoen for intern undertrykking avhenge av situasjonen i mottakerlandet. Hvor relevant ammunisjon er for intern undertrykking, vil for eksempel variere fra land til land. I et land som ofte preges av store opptøyer og demonstrasjoner, kan enkelte typer ammunisjon, først og fremst til håndvåpen, utgjøre en uakseptabel risiko for bruk til intern undertrykking. I et annet land, der risikoen for intern undertrykking først og fremst er knyttet til overvåking og lignende menneskerettighetsbrudd, kan slik ammunisjon være mindre relevant.

Av utvalget på 136 lisenser har vi gått gjennom 112 lisenser for å studere hvordan departementet har vurdert intern undertrykking. 24 lisenser er utelatt fordi retningslinjene ikke gjelder for flerbruksvarer til sivilt bruk. Et stort flertall av de resterende lisensene gjelder materiell som skal til mottakere i landgruppe 2 og 3. Vi mener derfor at dette er saker som i utgangspunktet er relevante for vurderinger av risiko for intern undertrykking. I gjennomgangen har vi kun tatt utgangspunkt i saksdokumentene som er tilknyttet hver enkelt lisens. Disse er, med noen unntak, ikke sett i sammenheng med informasjonen i de generelle landvurderingene utover det saksbehandler selv har gjort. Vi har heller ikke tatt stilling til om materiellet i hver sak er egnet for intern undertrykking eller ikke. Intern undertrykking vil for eksempel ikke være aktuelt i saker som handler om

[120] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.
[121] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[122] Dette tallet inkluderer også eksport til politibruk og eksport som går til bedrifters egen produktutvikling.
[123] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.

undervannsteknologi, luftvernsutstyr, missilteknologi eller jaktvåpen. Det er med andre ord ikke relevant å vurdere risikoen for intern undertrykking i alle de 112 saker som omhandler eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militært bruk.

I Utenriksdepartementets interne sjekkliste for saksbehandling av eksportlisenser skal intern undertrykking vurderes under punktet «Relevans for humanitær undertrykkelse».

Dette er dokumentert vurdert i alle sakene der det foreligger sjekkliste. I bare én av disse sakene har saksbehandler vurdert at saken har relevans for humanitær undertrykking. I de øvrige 126 sakene står det «nei» i dette feltet i sjekklisten. Hvilke vurderinger som er gjort, og hva denne ja/nei-konklusjonen bygger på, vises ikke i sjekklisten.

Gjennomgangen viser at saksbehandler har kommentert risikoen for intern undertrykking i de interne merknadene i 19 av 112 saker. I flesteparten av sakene har saksbehandler kommentert at materiellet ikke er – eller mest sannsynlig ikke er – egnet for intern undertrykking, eller at «risiko for intern undertrykking er vurdert». Det er i den skriftlige dokumentasjonen ingen forklaring på eller begrunnelse for hvorfor saksbehandler har vurdert situasjonen slik.

I én av sakene kommer det tydelig fram at vurderingen bygger på en tidligere produktvurdering av varen, der det har blitt konkludert med at materiellet ikke egner seg for intern undertrykking. I en annen sak vises det til at saksbehandler har diskutert saken, inkludert risikoen for intern undertrykking, med landdesken og den aktuelle norske ambassaden. Hva diskusjonene gikk ut på, kommer ikke fram av merknadene. I det ene tilfellet der spørsmålet om «Relevans for humanitær undertrykkelse» er besvart med «ja», påpeker saksbehandler at materiellet ikke egner seg for intern undertrykking. Det kan virke som om dette er basert på en produktvurdering, men ingen ytterligere forklaring eller begrunnelse er gitt. Det gis heller ingen forklaring på hvorfor «Relevans for humanitær undertrykkelse» er besvart med «ja», samtidig som saksbehandler vurderer at dette ikke er aktuelt.

I flere av landvurderingene presiserer Utenriksdepartementet at det på grunn av forhold i landet særlig må tas hensyn til risikoen for intern undertrykking i behandlingen av enkeltsaker. Blant annet gjelder dette Land D, omtalt under punkt 6.2.3. Begrunnelsen for dette er blant annet mye politisk uro og ustabilitet, interne konflikter med opprørsgrupper og kritikkverdige menneskerettslige forhold. I landvurderingen fra 2014 understrekes det hvor viktig det er at nye lisenser vurderes med hensyn til risikoen for intern undertrykking, og dette gjentas i oppdateringen av landvurderingen fra 2018.

Imidlertid ser det ikke ut til at risikoen for intern undertrykking nødvendigvis blir grundig vurdert i behandlingen av lisenssøknader til dette mottakerlandet. For eksempel har departementet i 2015 innvilget en søknad om eksport av ammunisjon til forsvaret i det aktuelle landet. I saksbehandlingen er det ingen skriftlige vurderinger av risikoen for intern undertrykking med unntak av et «nei» på «Relevans for humanitær undertrykkelse» i sjekklisten. I saksbehandlingen av to lisenssøknader fra 2016 og 2017 om eksport av radiolinjer til kommunikasjonsutstyr eid av forsvaret er det heller ingen skriftlige vurderinger av risikoen for intern undertrykking utover avkrysningen i sjekklisten. Begge søknadene innvilges. I behandlingen av en annen søknad om eksport av ammunisjon til forsvaret skriver saksbehandler at det er «intet som tyder på at materiellet vil bli brukt til intern undertrykking». Denne vurderingen er ikke begrunnet. Søknaden blir innvilget.

Av de 112 sakene som er gjennomgått, er det én sak der vurderingen av risikoen for intern undertrykking framstår som grundig. Den gjelder B-materiell til et land i landgruppe 2. I denne saken er risikoen for intern undertrykking vurdert i et eget tilleggsnotat som er godkjent av den politiske ledelsen. Spørsmålet er vurdert såpass grundig på grunn av situasjonen i mottakerlandet og aspekter ved den konkrete sluttbrukeren.

Utenriksdepartementet opplyser at vurderingen av intern undertrykking i saksbehandlingen er basert på hvilket utstyr eller teknologi det gjelder og hvilket land det gjelder. Det er praksis å omtale intern undertrykking i mer detalj kun i saker der det er relevant. Dersom intern undertrykking ikke vurderes som relevant for saken, vil dette ikke omtales eksplisitt i saksbehandlingen, annet enn gjennom et kryss i

sjekklisten. Ifølge departementet er det likevel gjort en konkret vurdering. Departementet viser i den sammenheng til at sjekklisten skal dokumentere at de relevante vurderingene er gjort.[124]

Utenriksdepartementet viser videre til at vurderingen av risikoen for intern undertrykking sjelden kommer til anvendelse fordi landklareringene, og inndeling av forsvarsmateriell i A- og B-materiell, i utgangspunktet virker begrensende. I de tilfellene der det søkes om å eksportere utstyr som kan være relevant, vurderes dette nærmere mot kriterium 2 om menneskerettigheter og humanitærrett i EUs åtte kriterier, jf. retningslinjenes vedlegg A. Departementet viser videre til at kriteriet retter oppmerksomheten mot utstyrets karakter og risikoen for at det kan bli brukt til intern undertrykking. Utenriksdepartementet opplyser at det så langt i liten grad har fanget opp at bedrifter i Norge vil eksportere slikt utstyr.[125]

I flere notater for ulike land er det imidlertid blitt vurdert om ulike typer norskprodusert materiell kan benyttes til intern undertrykking, som droner, bilde- og videoutstyr, ammunisjon og våpenstativer.

Utenriksdepartementet påpeker også at det i 2019 har forbedret sjekklisten for å gjøre den mer detaljert og utfyllende. Departementet viser til at det fortsatt er rom for forbedringer når det gjelder feltet om materiellets relevans for intern undertrykking. Det bør gå tydelig fram at det er utstyrets karakter sett i forhold til kriterium 2 som vurderes. Departementet erkjenner at det også er rom for større grad av skriftliggjøring av vurderinger i den enkelte sak, og har satt i gang et arbeid for å forbedre dette. Det gjelder også skriftliggjøring av relevante vurderinger av relevansen for intern undertrykking.[126]

Vurdering av avledningsfare

Alle de 136 lisenssakene ligger til grunn for gjennomgangen av departementets vurdering av avledningsrisiko, altså faren for at materiellet kommer på avveie. Flerbruksvarer til sivilt bruk er lisenspliktige fordi de kan brukes til å utvikle masseødeleggelsesvåpen. Dermed er det viktig at disse flerbruksvarene ikke kommer på avveie.

Gjennomgangen av de 136 sakene viser at det er 15 saker der punktet «Risiko for avledning» ikke er utfylt i sjekklisten. I 83 saker foreligger det ifølge vurderingene ikke noen risiko for avledning, mens risikoen er vurdert som lav i 20 saker og middels i 5 saker. I 2 saker er risikoen vurdert som henholdsvis «ukjent» (til landgruppe 2) og «ikke aktuelt» (til landgruppe 4).

I svarbrev opplyser Utenriksdepartementet at de har gått gjennom Riksrevisjonens utvalg av lisenssaker og sett nærmere på hvordan de fylte ut punktet som gjaldt avledningsrisikoen, i disse sakene. Departementet viser til at flere av lisensene er forlengelser av lisenser som er utstedt før E-lisens ble innført i 2015. I disse sakene foreligger det ikke direkte informasjon om at avledning har vært vurdert. Departementet opplyser videre at andre saker der avledningsrisikoen ikke er dokumentert vurdert, skyldes inkurier og forglemmelser. Utenriksdepartementet understreker at dette ikke nødvendigvis betyr at risikoen for avledning ikke er vurdert, og at dette ofte vil gå fram i de interne merknadene i saken. Rutinene for utfylling av sjekklistene har siden blitt skjerpet inn ifølge departementet.[127]

I 16 av de 136 sakene har departementet gjort skriftlige vurderinger av avledningsfaren utover det som framgår av sjekklisten. Disse vurderingene er ofte svakt begrunnet.

Utenriksdepartementet opplyser at de trekker på flere informasjonskilder når de skal vurdere risikoen for avledning. Disse inkluderer åpne kilder, andre lands notifiserte avslag i databasene til de multilaterale eksportkontrollregimene, tekniske konsultasjoner og informasjon fra samarbeidende tjenester. Departementet viser blant annet til flere konkrete saker der det er gitt avslag på søknader om eksport av flerbruksvarer til oppgitt sivilt bruk fordi de har vurdert at det er en uakseptabel risiko for avledning til militær sluttbruker. I disse sakene er avslaget gitt på bakgrunn av informasjon som finnes i regimedatabasene.[128]

Det er også eksempler på saker der avledningsrisikoen er grundig vurdert. I én sak som omhandler eksport av flerbruksvarer til land i landgruppe 4, er for eksempel risikoen for avledning i den konkrete saken diskutert i Operativ eksportkontrollgruppe og loggført med kommentarer i gruppens logg. Bemerkningene fra Operativ

[124] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[125] Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 02.03.2020.
[126] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[127] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.
[128] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.

eksportkontrollgruppe er vurdert i de interne merknadene i saksbehandlingen. For å redusere risikoen for avledning har departementet satt særskilte vilkår på lisensen. Vilkårene innebærer at eksportøren skal bekrefte overfor departementet at installeringen av varen er gjennomført i henhold til søknaden.

I noen få saker henviser saksbehandler til tilleggsdokumenter utover den aktuelle landvurderingen, der avledningsfaren vurderes spesifikt.

Vurderingen av avledningsrisikoen framstår som grundig i 6 av de 136 sakene. Vi har ikke tatt stilling til hvorvidt avledningsrisikoen er relevant i hver enkelt sak. Hvorvidt avledningsrisikoen vil være relevant, avhenger av materiellet og den konkrete sluttbrukeren i den aktuelle saken.

Utenriksdepartementet viser til at de har igangsatt et arbeid for å sikre større grad av skriftliggjøring av alle relevante vurderinger i E-lisens, inkludert av avledningsrisikoen i de tilfeller der det er en relevant problemstilling. Departementet påpeker at vurderingene av avledningsrisiko ofte er basert på sikkerhetsgradert informasjon. Denne informasjonen kan ikke deles i E-lisens. Departementet opplyser at saksbehandler i disse tilfellene skal oppgi referanse til gradert informasjon eller dato for internt møte i saken.[129]

Utenriksdepartementet viser i brev til at risiko for avledning bare vurderes i saker der dette anses som relevant. Departementet peker på at A-materiell kun kan selges til en statlig sluttbruker. Departementet viser også til at eksport av forsvarsmateriell bare tillates på grunnlag av dokumentasjon som godtgjør sluttbruk og sluttbruker. Dette demmer ifølge departementet opp for risiko for avledning. Hvorvidt en vurdering av risiko for avledning er relevant, er ifølge departementet avhengig av hva slags utstyr det er snakk om og informasjon om det aktuelle mottakerlandet.[130]

6.3.4 Praksis for bruk av enkelte lisenstyper

I gjennomgangen av data fra Utenriksdepartementets fagsystem E-lisens og tolletatens system for tolldeklarasjoner TVINN har vi gjort observasjoner som har gitt grunnlag for å se nærmere på enkelte sider ved saksbehandlingen av lisenssøknader. Det gjelder

- bruken av såkalte overføringslisenser
- vurderingen av sluttbruker ved søknader om lisens der det ikke er angitt en spesifikk mottaker eller et spesifikt mottakerland
- vurderingen av sluttbruker ved søknader om lisens for eksport til datterbedrifter og agenter i utlandet som kun er mellomledd mellom produsent og sluttbruker

Overføringslisenser

Eksportkontrollforskriften har iverksatt et EØS-direktiv[131] som innebærer at Utenriksdepartementet skal legge til rette for bruk av overføringslisenser, ikke eksportlisenser, når forsvarsmateriell skal utføres til mottakere innenfor EØS. I forskriften defineres en overføringslisens som en tillatelse fra nasjonale myndigheter i en EØS-stat som gir leverandøren rett til å overføre forsvarsrelaterte varer til en mottaker i en annen EØS-stat. Forskriften presiserer at reglene for overføringslisenser kun gjelder ved eksport av forsvarsrelaterte varer oppført på liste I, og at mottakeren må være innenfor EØS-området. Det finnes tre typer overføringslisenser: generell overføringslisens, global overføringslisens og individuell overføringslisens. Generelle og globale overføringslisenser er gyldige i en periode på tre år. Individuelle overføringslisenser gjelder for en spesifisert mengde forsvarsrelaterte varer til en mottaker i en eller flere sendinger. Felles for de tre typene overføringslisenser er at de kun skal benyttes til overføringer til mottakere innenfor EØS.

Eksportkontrollforskriften § 10 beskriver fire typetilfeller der en generell overføringslisens kan brukes for nærmere bestemte varekategorier innenfor forsvarsrelaterte varer oppført på liste I når:

«a) mottakeren inngår i en EØS-stats væpnede styrker eller en offentlig oppdragsgiver på forsvarsområdet som foretar innkjøp som utelukkende skal brukes av en EØS-stats væpnede styrker eller,
b) mottakeren er et foretak som er sertifisert i samsvar med § 13 eller,

[129] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[130] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[131] Direktiv 2009/43/EC

c) overføringen gjøres med sikte på demonstrasjon, evaluering eller utstilling eller,
d) overføringen gjøres med sikte på vedlikehold eller reparasjon, dersom mottakeren er den opprinnelige leverandøren av de forsvarsrelaterte varene.»

På Utenriksdepartementets nettsider informeres det om at generelle overføringslisenser utarbeides av bedriften selv. Det er ikke er nødvendig å søke Utenriksdepartementet om eksportlisens i disse tilfellene. På denne måten slipper bedriften å vente på at saken skal bli behandlet, og kan eksportere varene raskere. Bedriften må først forhåndsregistrere seg i E-lisens. Når registrering er mottatt utsteder departementet et brev som godkjenner at bedriften benytter generelle overføringslisenser. Utførslene må fremdeles rapporteres kvartalsvis til departementet gjennom E-lisens, på lik linje med annen eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruker.[132] For globale og individuelle overføringslisenser skal det søkes om lisens på vanlig måte.[133]

Informasjon fra E-lisens viser at 2300 overføringslisenser har vært gyldige i revisjonsperioden, og at det store flertallet av disse lisensene er utstedt til land innenfor EØS. 28 overføringslisenser er utstedt til land utenfor EØS. Alle disse er individuelle overføringslisenser. Litt under halvparten av disse lisensene gjelder forsvarsmateriell til mottakere i USA, De forente arabiske emirater eller Canada. Videre er det utstedt overføringslisenser til mottakere i New Zealand, Namibia, Japan, Sør-Korea, Indonesia, Tyrkia, Ny-Caledonia og Fransk Polynesia. Et flertall av disse lisensene omhandler jaktvåpen, men noen gjelder også vanlig forsvarsmateriell. Eksempler som gjelder forsvarsmateriell er lisenser til De forente arabiske emirater til en verdi av rundt 1 million kroner til sammen. Overføringslisenser til to andre land har en verdi av 7 millioner kroner hver. Et tredje eksempel er en overføringslisens verdt 37 millioner kroner som er merket «gratis».

Søk på lisensnumrene til overføringslisensene i TVINN viser at brorparten av disse lisensene ser ut til å benyttes innenfor de landene som Utenriksdepartementet har lagt opp til. Mottakerne av utførslene ser i all hovedsak ut til å befinne seg innenfor EØS-området eller i USA. I de tilfellene der mottakerlandet faller utenfor denne kategorien, samstemmer mottakerlandet oppført i TVINN med informasjonen som er oppført i E-lisens. Vi har kun funnet ett eksempel på en overføringslisens som er blitt brukt til å utføre en vare til et annet land enn det lisensen tillater, ifølge E-lisens.

287 av overføringslisensene står oppført uten mottakerland i E-lisens. Altså er det ikke mulig for oss å kartlegge hvilke land disse lisensene er utstedt til gjennom informasjonen som er tilgjengelig i E-lisens. Det er mulig å finne i overkant av 70 av disse lisensnumrene igjen gjennom søk i tolldata. Alle disse utførslene er blitt eksportert til land innenfor EØS. Vi har ikke informasjon om de resterende 200 overføringslisensene uten mottakerland.

På spørsmål om hvordan departementet forklarer de 28 overføringslisensene utstedt til mottakere i land utenfor EØS i lys av forskriftens begrensninger for bruk av slike lisenser, svarer departementet følgende:

> «I disse konkrete sakene valgte eksportøren feil type lisens i valgene i E-lisens. Her skulle det vært valgt 'eksportlisens' og ikke 'overføringslisens'. Dette korrigeres normalt, men ved en inkurie ikke i disse sakene. Sakene har imidlertid fått en korrekt saksbehandling slik det framkommer i hver enkelt sak.»

Lisenser uten spesifisert mottakerland i E-lisens

Datasettene med informasjon fra E-lisens viser at flere lisenser ikke har oppført et spesifikt mottakerland. I stedet er «world wide», «Liste II generell» eller lignende oppført der mottakerlandet vanligvis er oppgitt. Disse lisensene kan benyttes av eksportøren til å eksportere varer til flere land på en og samme lisens. «World wide»-lisenser ble ifølge Utenriksdepartementet introdusert for å erstatte behandlingen av et stort antall enkeltlisenser på liste II i olje- og gassindustrien og for å dekke utførsler av tidligere solgt utstyr som har vært i Norge for reparasjon eller kalibrering.[134]

---

[132] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/info_eksport/generell_lisens/id2075944/
[133] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[134] Brev fra Utenriksdepartementet 19.06.2020.

Søk i E-lisens viser at «world wide»-lisenser ikke benyttes av departementet i stort omfang. I revisjonsperioden er det utstedt totalt ni lisenser i denne kategorien.

Samtidig viser søk på de aktuelle lisensnumrene i tolldata (TVINN) at det er svært mange utførsler på et par av lisensene til mottakerland «world wide». Én av lisensene har hele 310 utførsler i TVINN. Mottakerne befinner seg i 51 ulike land, inkludert Russland, Kina, De forente arabiske emirater, Aserbajdsjan, Qatar, Gabon, Egypt, Nigeria og Singapore. En annen lisens med samme eksportør er i TVINN registrert med 209 utførsler. Utførslene går til mottakere i 35 ulike land, blant annet Kina, Russland, Egypt og De forente arabiske emirater. Lisensene gjelder i hovedsak eksport av optiske instrumenter. Verdien av utførslene registrert med disse to lisensnumrene er vel 17 millioner kroner.

Søk i E-lisens på lisenser til «Liste II generell» som mottakerland viser at Utenriksdepartementet benytter denne kategorien lisenser til en viss grad. Kategorien ble ifølge Utenriksdepartementet introdusert for å erstatte behandlingen av et stort antall enkeltlisenser på Liste II til godkjente mottakerland. Slike lisenser innvilges til bedrifter som har mange utførsler av en definert vare, under visse vilkår, til uspesifiserte kjøpere eller sluttbrukere i de landene som står oppført på lisensen.[135] I revisjonsperioden har det vært utstedt 30 slike lisenser. Vi klarer kun å finne utførsler på 10 av disse lisensene i tolldataene. Søk i TVINN viser at det har vært 244 utførsler på disse lisensene i revisjonsperioden, til mottakere i 32 land. En av lisensene er benyttet til 70 utførsler til mottakere i 15 ulike land. Det store flertallet av disse landene er europeiske eller andre særlig nærstående land, men noen utførsler har også gått til private bedrifter i Kina og De forente arabiske emirater. I E-lisens er det ikke oppført noen spesifisering av sluttbruker for denne lisensen[136].

På spørsmål om hvorvidt eksporten til blant annet Kina og De forente arabiske emirater er i tråd med vilkårene for denne lisensen, svarer Utenriksdepartementet at de to landene ikke står på listen over mottakerland. Utførsler til de to landene vil derfor ikke være i tråd med lisensvilkårene.[137]

En annen lisens til «Liste II generell» har blitt benyttet av eksportøren i forbindelse med 25 ulike utførsler. Utførslene har gått til mottakere i 12 ulike land. Det store flertallet av disse er europeiske og andre særlig nærstående land. Samtidig har det også vært enkelte utførsler til Nigeria, Sri Lanka og Singapore på denne lisensen.

På spørsmål om hvordan departementet vurderer sluttbruker i behandlingen av søknader uten spesifisert mottaker eller mottakerland, svarer Utenriksdepartementet at det legger vekt på at departementet er kjent med den norske eksportøren, og at lisensene begrenses til sivil bruk av mindre sensitive varer i angitte land. Utover dette vurderes ikke sluttbruker/sluttbruk ytterligere.[138]

Vi har sett nærmere på to lisenser som er gitt til en bedrift for eksport av lisenspliktige optiske måleinstrumenter (varenummer 90314900) til mottakerland «world wide». Bedriften er av betydelig størrelse, og Utenriksdepartementet er godt kjent med denne. Ved å følge lisensene i tolldata kommer det fram at de er brukt på vel 520 utførsler til 55 ulike land. Blant disse inngår flere land av bekymring, det vil si land med ulovlige våpenprogram, land som er kjent for å spre sensitive varer eller teknologi, eller land Norge ikke ønsker å bidra til å styrke militært. Det inkluderte også utførsler i 2017 og 2018 til en kjøper som i anledning en annen søknad ble diskutert i møter i Operativ eksportkontrollgruppe i 2018. Denne saken endte med avslag.

Lisenser til utførsler til datterselskaper eller andre som kun er mellomledd

Flere norske bedrifter har etablert datterselskaper i andre land. Disse datterselskapene følger lovverket til landet der de opererer, ikke norsk regelverk. Et norsk datterselskap som for eksempel opererer i USA, skal følge amerikanske eksportkontrollregler og vil kunne eksportere forsvarsmateriell til de landene som amerikanske myndigheter tillater.

---

[135] Brev fra Utenriksdepartementet 19.06.20120.
[136] Det står kun *TBD* oppført under feltet for sluttbruker, noe som kan tolkes som en forkortelse for «to be determined».
[137] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[138] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.

Utenriksdepartementet understreker at retningslinjene forutsetter at eksport av forsvarsmateriell til utenlandske mottakere, inkludert datterbedrifter, ikke skal tillates på en måte som vil være en omgåelse av norsk eksportkontroll. Eksport av A-materiell tillates bare når den endelige sluttbruker er statlige myndigheter. Departementet viser til at eksport av visse deler og komponenter kan tillates eksportert etter egne regler jf. retningslinjenes kapittel 6. For leveranser av deler under samarbeidsavtaler kan departementet avstå fra å kreve sluttbrukerdokumentasjon for det ferdige produktet hvis det ferdige produktet ikke framstår som norsk.[139]

Vi har gjort søk i datasettene fra E-lisens og identifisert lisenser gitt til fire eksportører som vil utføre varer til datterselskapene eller søsterselskapene/morselskapene sine i utlandet. Gjennomgangen viser at de fleste lisensene som gis i denne kategorien, enten gjelder utførselstypen «midlertidig utførsel til utlandet med retur til Norge» eller «gratis», som innebærer at varen gis bort uten kostnad. Samtidig er det også en del vanlige salgsutførsler der varebetegnelsene indikerer at dette i all hovedsak dreier seg om eksport av deler.

Det store flertallet av lisensene er utstedt til datterselskaper eller selskaper innenfor EØS. Et par av eksportørene har mange lisenser som er utstedt til datterselskaper i USA. Noen lisenser gjelder eksport til datterselskaper eller søsterselskaper/moderselskaper i andre nærstående land, som Canada, New Zealand og Australia.

På spørsmål om hvordan sluttbruk/sluttbruker blir vurdert i de lisensene der en norsk bedrifts datterbedrift i mottakerlandet kun er et mellomliggende salgsledd, svarer Utenriksdepartementet at «forholdet blir nærmere vurdert, eventuelt blir ytterligere informasjon innhentet, og vilkår for lisensen kan gjøres gjeldende».

På spørsmål om hvordan Utenriksdepartementet går fram for å vurdere private bedrifter som opererer som innkjøpsorganisasjoner for statlige sluttbrukere, oppgir departementet at det bruker åpne kilder, informasjon om avslag i EU- og Wassenaar-samarbeidets databaser eller andre lister eller orienteringer samt eventuelt informasjon fra E-tjenesten.[140] Departementet viser også til at det vil kreves sluttbrukererklæring / dokumentasjon som bekrefter at den endelige sluttbrukeren er statlige myndigheter, og at innkjøpsorganisasjonen opererer på vegne av disse.[141]

Se for øvrig kapittel 7/vedlegg 1 om Utenriksdepartementets vurdering av private innkjøpere som opererer på vegne av statlig sluttbruker.

6.4 Andre forhold ved Utenriksdepartementets forvaltningspraksis i eksportkontrollsaker

6.4.1 Arkivering/journalføring og sporbarhet

Vi har gjennomgått dokumenter som er journalført på åtte saker i revisjonsperioden (2016–2018), og som framstår som særlig relevante for eksportkontroll. Formålet har vært å undersøke om arkivlovens krav om ordning og journalføring er etterlevd.

Søk i det offentlige postjournalsystemet E-innsyn[142] viser at det ikke er store avvik mellom dato for ferdigstilling av dokumentet (dokumentdato) og dato for journalføring/registrering (journaldato) på de mest relevante saksnumrene. Et stort flertall av dokumentene er journalført innen en uke. Nær alle dokumentene er journalført innen 20 dager. Når det gjelder dokumentet det tok lengst tid å journalføre, gikk det 77 dager fra dokumentet ble ferdigstilt, til det ble journalført.

Videre har vi gjennomgått dokumentdato og journaldato på alle dokumentene som er arkivert på tre saksnumre knyttet til eksportkontroll i Utenriksdepartementets graderte arkiv («begrenset»). På to av disse saksnumrene ser det ikke ut til å være store avvik mellom dokumentdato og journaldato. På det tredje saksnummeret er det store avvik mellom dokumentdato og journaldato for en rekke av dokumentene. Rundt halvparten av dokumentene i denne saken, 39 av totalt 82 dokumenter, ble arkivert innen 7 dager. 8

[139] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[140] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.
[141] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[142] eInnsyn.no er en felles publiseringstjeneste for postjournaler fra statlige, kommunale og fylkeskommunale organ.

dokumenter ble arkivert mellom 1 uke og 1 måned etter dokumentdato, mens 12 dokumenter ble arkivert 1–12 måneder etter. 21 dokumenter ble arkivert mellom 1 og 4,5 år etter dokumentdato. Dokumentet med størst avvik mellom dokumentdato og journaldato ble ikke arkivert før etter 6 år og 3 måneder.

Journalføringstid kan hevdes å være et mindre vesentlig aspekt for graderte saker som offentligheten uansett ikke vil få tilgang til. Lang journalføringstid kan likevel indikere en praksis som medfører risiko for at sentrale dokumenter ikke blir arkivert på en måte som gjør det mulig å gjenfinne dem i ettertid.

Utenriksdepartementet opplyser om at departementet ikke har innført et saks- og arkivsystem for saksbehandlere på gradert nett. Dette er en faktor som ifølge departementet medvirker til forsinket journalføring av graderte dokumenter.[143]

6.4.2 Graderingspraksis

Vi har sett på praksisen for å skjerme dokumenter fordi de inneholder informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom den blir kjent for uvedkommende (sikkerhetsloven), eller fordi de trenger beskyttelse av andre grunner (*instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter* [beskyttelsesinstruksen]). Datagrunnlaget er 45 notater utarbeidet i Utenriksdepartementet i forbindelse med landvurderinger eller behandling av eksportlisenser. Denne kartleggingen viser at 35 av dokumentene har formalfeil i graderingen:

- Elleve dokumenter er gradert «begrenset» med hjemmel i en for lengst utdatert sikkerhetsinstruks. Instruksen ble opphevet i 2001 og erstattet av sikkerhetsloven, men instruksen er brukt som hjemmel på dokumenter utarbeidet i årene 2013–2016.
- Fire andre dokumenter er merket «fortrolig» (jf. beskyttelsesinstruksen) med hjemmel i en gammel og opphevet offentlighetslov.
- Ti dokumenter er gradert etter beskyttelsesinstruksen med referanse til offentlighetsloven, men uten å angi hvilken paragraf i offentlighetsloven som hjemler skjermingen etter beskyttelsesinstruksen.
- Ti dokumenter er skjermet etter beskyttelsesinstruksen og har henvisning til paragrafen om taushetsplikt i offentlighetsloven, men mangler referanse til loven som hjemler taushetsplikten.

Formalfeilene i graderingspraksisen kan illustreres med følgende eksempel: Et notat til utenriksråden om en lisenssøknad om eksport av flerbruksvarer til Russland er påført stempel med «Begrenset iht offentlighetsloven para 13.1 jf. lov om eksportkontroll». Her er det to formalfeil: For det første hjemler ikke offentlighetsloven graderingen «begrenset», som er en gradering brukt i sikkerhetsloven. For det andre mangler det referanse til instruksen som hjemler skjermingen, nemlig beskyttelsesinstruksen, som det av stemplingen for øvrig kan se ut til at saksbehandleren har ment å bruke.

Utenriksdepartementet opplyser i brev at de vil følge opp formalfeilene i graderingen internt både gjennom introduksjon av nye notatmaler med riktige hjemler og gjennom kursing. Departementet vil også gjennomgå de aktuelle notatene og be arkivet påføre riktig gradering der det er nødvendig.[144]

6.4.3 Saksbehandlingstid

Målene for saksbehandlingstid er, ifølge Utenriksdepartementets retningslinjer, tolv uker for søknader om lisens for A-materiell og seks uker for øvrige søknader.[145]

Departementet understreker at saksbehandlingstiden som er angitt i retningslinjene, er veiledende og ment som en indikasjon på hva industrien kan forvente. Saksmengden øker fra år til år med hensyn til antall og kompleksitet, og variasjonen i saksbehandlingstiden er stor, også innenfor tidsrommet 2016–2018.[146] Utenriksdepartementet viser til at det ikke er mulig å hente ut pålitelige data om saksbehandlingstid fra E-lisens, og departementet har derfor ikke opplysninger om dette.[147]

---

[143] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[144] Brev fra Utenriksdepartementet av 04.11.2020.
[145] Utenriksdepartementets retningslinjer om eksport av forsvarsmateriell.
[146] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[147] E-post fra Utenriksdepartementet av 01.07.2020

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening opplyser i intervju at tilbakemeldingen fra medlemsbedriftene er at saksbehandlingen av lisenssøknader går raskt. Systemet er godt strukturert, og ukompliserte lisenssøknader behandles raskt. Den raske saksbehandlingen ses på som et konkurransefortrinn internasjonalt, fordi norske bedrifter til en viss grad kan reagere raskere enn bedrifter fra andre land i anbudsprosesser. Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening er av den oppfatning at Utenriksdepartementet har kommet langt når det gjelder å sikre en effektiv saksbehandling.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forenings oppfatning får støtte i intervjuer med de to store norske produsentene: Kongsberg Gruppen ASA og Nammo AS. Kongsberg Gruppen har ikke hatt problemer med at lang saksbehandlingstid i forvaltningen har ført til økonomiske tap, men mener det kan bli et problem dersom ressursene i forvaltningen på sikt ikke står i stil med antall saker og sakenes kompleksitet. Nammo opplever at standardsøknader behandles raskt, og at behandlingstiden normalt sett ikke er til hinder for framdriften i bedriftens prosesser.[148]

Utenriksdepartementet opplyser at det arbeides løpende med tiltak som kan effektivisere saksbehandlingen. Et viktig tiltak vil være et mer avansert og bedre utviklet E-lisenssystem som blant annet sikrer mer effektiv sporing i sakene og minsker behovet for manuelle kontrollgjennomganger. Det er igangsatt et arbeid for å utvikle standardiserte tekster til bruk i saksbehandling og kommunikasjon med bedriftene som gir ekstra kvalitetssikring og mer ensartethet i saksbehandlingen, og som virker effektiviserende på tidsbruken.[149]

6.4.4 Likebehandling

Forvaltningsprinsippet om likebehandling forutsetter at like saker skal behandles likt av forvaltningen. Vi har sett på Utenriksdepartementets saksbehandling når det gjelder klassifisering av forsvarsmateriell i kategoriene A- og B-materiell. En bedrift som får klassifisert sitt produkt som B-materiell, vil kunne eksportere til langt flere land enn en bedrift som får tilsvarende produkt klassifisert som A-materiell. Lik klassifisering av likt materiell er viktig for å sikre at bedriftene får operere på like vilkår.

På spørsmål om hvordan departementet går fram for å klassifisere det aktuelle materiellet som enten A- eller B-materiell, opplyser Utenriksdepartementet at dersom produktets klassifisering allerede er kjent, tar saksbehandlingen utgangspunkt i den klassifiseringen som allerede foreligger. Dersom produktet ikke er klassifisert tidligere, eller saksbehandler er usikker på korrekt klassifisering, går saken til produktvurdering før videre saksbehandling.[150]

Vi har gjennom E-lisens identifisert flere saker der tilsynelatende identisk materiell har vært klassifisert ulikt, som både A- og B-materiell. Dette har blitt undersøkt på to måter. Først gikk vi gjennom lisenser fra revisjonsperioden organisert etter eksportør. Undersøkelsen viste at noen typer materiell ofte klassifiseres som både A- og B-materiell, selv om eksportør, varebeskrivelse og varekode er identisk. Dette gjelder særlig droner og deler til våpenutstyr. I flere av disse tilfellene er det sannsynlig at det har skjedd en feiltasting, der alle lisensene med en type materiell er klassifisert som A-materiell unntatt en som er klassifisert som B, eller omvendt. Samtidig er omfanget av dette for stort til å kunne forklares av feiltasting alene.

Deretter tok vi utgangspunkt i noen konkrete typer materiell for å undersøke hvilke varekoder og klassifiseringer disse hadde fått. Varetypene som ble undersøkt, var våpenstativer, kommunikasjonsutstyr, termiske kameraer, bevegelsessensorer og andre sensorer. Denne undersøkelsen viser ingen klare indikasjoner på at ulik klassifisering av samme type materiell er et omfattende problem. I et par tilfeller er klassifiseringen åpenbart en feiltasting, for eksempel der materiell med varekode fra liste II til et land i landgruppe 3 er klassifisert som A-materiell.

Ingen av sakene der tilsynelatende identisk materiell har blitt identifisert som enten A- eller B-materiell, har omhandlet eksport som skal til land utenfor landgruppe 1. Altså har materiellet i alle sakene der det er usikkerhet knyttet til riktig klassifisering, uansett blitt eksportert til land som er åpnet for eksport av A-materiell. Konsekvensene av en eventuell feilklassifisering er dermed ikke særlig omfattende i disse tilfellene. Det er heller ingen indikasjoner på at forskjellige eksportører behandles ulikt som følge av ulikheter

[148] Intervju med Kongsberggruppen AS 4. mars 2020; brev fra Nammo AS av 27.04.2020.
[149] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.
[150] Brev fra Utenriksdepartementet av 02.03.2020.

i klassifiseringen. Variasjonen finnes først og fremst innenfor en type materiell produsert av samme eksportør.

Utenriksdepartementet opplyser at de har funnet at det i enkelte lisenser ved en inkurie har vært krysset av for A-materiell i stedet for B-materiell. Departementet påpeker at søknaden og lisensieringen likevel er behandlet riktig sett ut fra hvilket materiell det søkes om eksportlisens for.[151]

Kongsberg Gruppen og Nammo opplyser begge i intervju at de opplever at Utenriksdepartementet behandler like saker likt. Forsvars- og sikkerhetsindustriens interesseforening har heller ikke kjennskap til eller fått rapporter om urimelig forskjellsbehandling fra medlemsbedrifter.

[151] E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 08.11.2019.

7 Utenriksdepartementets landvurdering og behandling av enkeltsøknader om lisens for eksport av militært materiell til De forente arabiske emirater

Utenriksdepartementets landvurdering og behandling av enkeltsøknader om lisens for eksport av militært materiell til De forente arabiske emirater er gjennomgått og presentert i et vedlegg (vedlegg 1) som er gradert «begrenset», jf. sikkerhetsloven § 5-3 og § 5-4, eller omfattet av taushetsplikt og unntatt offentlighet i henhold til offentleglova § 13, jf. lov om eksportkontroll § 2, fjerde ledd. Se for øvrig omtale i vurderingene, punkt 11.4.

8 Tolletatens kontroll ved utførsel av strategiske varer

Tolletaten har ansvaret for vare- og dokumentkontroll ved eksport av strategiske varer. Dette kapitlet beskriver hvordan Tolletaten gjennomfører denne kontrollen, omfanget av faktiske kontroller og ulike utfordringer i kontrollarbeidet.

Utførselsdeklarasjoner som oppfyller visse kriterier og anses å ha høy risiko, blir stoppet i Tolletatens IT-system for innsending og behandling av tolldeklarasjoner (TVINN). Disse deklarasjonene blir behandlet manuelt og skal gjennomgå kontroll. Første steg i kontrollen er at tolleren gjør en vurdering av opplysningene i deklarasjonen (skjermkontroll). De neste stegene er eventuelt en grundigere dokumentkontroll og så en fysisk kontroll.

Analysen viser at ca. 10 prosent av utførslene av både våpen og ammunisjon og flerbruksvarer gjennomgår dokumentkontroll, mens rundt 1 prosent blir kontrollert fysisk. Kontrollnivåene er ikke høyere for eksport til land med ulovlige våpenprogram, land som er kjent for å spre sensitive varer eller teknologi, eller land som Norge ikke ønsker å styrke militært, enn for eksport til andre land. Det er imidlertid store forskjeller i kontrollnivåene mellom ulike tollregioner.

8.1 Generelt om utførselskontroll

8.1.1 Tolltariffen

Til grunn for all import og eksport av varer og kontroll av disse ligger Tolltariffen. Tolltariffen er en fortegnelse og inndeling av varer som følger et harmonisert internasjonalt system for beskrivelse og koding av varer vedtatt av Verdens tollorganisasjon. Varene er delt inn i til sammen 97 kapitler, og fortegnelsen er for mange varers del svært detaljert. Tolltariffen utgjør over 500 A4-sider.

Varene i Tolltariffen er gitt et åttesifret nummer, et såkalt varenummer, se nærmere forklaring i faktaboks 3.

Faktaboks 3 Oppbyggingen av Tolltariffen

En varekode eller et varenummer i Tolltariffen består av åtte siffer, hvor de to første sifrene viser til kapittelnummeret som varen tilhører. Kapittel 93 utgjøres for eksempel av «Våpen og ammunisjon; deler og tilbehør dertil», mens kapittel 29 gjelder organiske kjemikalier. Et kapittel er delt videre inn i underkategorier. For eksempel gjelder underkategoriene 93.01–93.05 våpen og deler til våpen, mens kategori 93.06 gjelder «Bomber, granater, torpedoer, miner, raketter og liknende krigsmateriell samt deler dertil; patroner og annen ammunisjon og prosjektiler samt deler dertil, herunder hagl og forladninger til patroner». Nivået under er delt inn i kategoriene «haglpatroner», «andre patroner» og «annet». Dette betyr at både bomber, granater, torpedoer, miner og raketter går i samme underkategori og er benevnt som «annet» med varenummer 93.06.90.00.

Mens våpenkapitlet er svært grovmasket i inndelingen, er andre kapitler svært detaljert inndelt. Et eksempel er underkapittel 91.01 som gjelder armbåndsur, lommeur og stoppeklokker av edelt metall som deles videre inn i en rekke underkategorier. Varenummer 91.01.29.00 gjelder for eksempel et ikke-elektrisk armbåndsur av edelt metall som ikke har automatisk opptrekk.

Kilde: Tolltariffen, Tolldirektoratet

8.1.2 Utførselsdeklarasjon

Når en søknad om eksportlisens er innvilget, kan eksportøren begynne prosessen med utførsel av varene. Når varen er klar for utførsel, fyller eksportøren, eller den som deklarerer på vegne av eksportøren, ut et elektronisk deklarasjonsskjema i TVINN –Tolletatens elektroniske fortollingssystem. Skjemaet fylles ut enten av bedriften selv eller av en speditør som gjør dette på bedriftens vegne. Fysisk utførsel av varen er ikke tillatt før deklarasjonen er godkjent – enten automatisk eller manuelt av Tolletaten.

Tolldeklarasjonen skal inneholde en rekke opplysninger, blant annet om eksportøren, speditøren, kunden, varen, varens verdi, varenummeret og når og hvor varen skal føres ut av landet. Dersom varen det gjelder, krever lisens for å kunne eksporteres, skal en egen rubrikk krysses av, og lisensnummeret føres opp i en annen rubrikk på deklarasjonen. Selve lisensen skal ikke legges ved tolldeklarasjonen, men den må kunne framlegges ved eventuell kontroll. Dersom en utførselsdeklarasjon gjelder flere ulike varer med ulike varenumre i Tolltariffen, skal opplysningene fylles ut for hver vare. Dette kalles en varelinje. En deklarasjon kan derfor bestå av mange forskjellige varelinjer. I 2018 var det totalt ca. 1,5 millioner eksportdeklarasjoner med i alt 4,5 millioner varelinjer, altså i gjennomsnitt tre varelinjer per deklarasjon.

Når utførselsdeklarasjonen er utfylt og sendt inn, blir den behandlet av Tolletaten. Fram til omorganiseringen av Tolletaten 1. juni 2019 ble den behandlet ved et av Tolletatens regionkontorer eller ved en grensestasjon. Hvis deklarasjonen ble sendt elektronisk, kunne eksportøren eller speditøren selv bestemme hvilket kontor den skulle sendes til. Etter omorganiseringen er kontrollene de samme, men det er ikke lenger regionen som organisatorisk enhet som har ansvaret. Beskrivelsen nedenfor er basert på organiseringen slik den var i revisjonsperioden.

8.1.3 Inputkontroll

Utførselsdeklarasjonen går først gjennom inputkontrollen, en automatisert kontroll hvor deklarasjonen i hovedsak sjekkes for formelle feil. Dersom inputkontrollen avdekker slike feil, blir deklarasjonen avvist, og en ny og korrekt versjon må sendes inn. En eksportør som skal eksportere en vare med et varenummer som uansett vil være omfattet av lisensplikt, kan ikke fylle ut deklarasjonen uten å krysse av for at det foreligger lisens. Dette vil være tilfellet for våpen og ammunisjon. [redacted] [152]

8.1.4 Maskekontroll

Den neste delen av utførselskontrollen består av maskekontrollen. Her blir en deklarasjon som oppfyller visse kriterier, stoppet og plukket ut for kontroll, mens deklarasjoner som ikke oppfyller kontrollkriteriene, automatisk blir godkjent. Maskekontrollen består av såkalt lokale og sentrale masker. De sentrale maskene er utplukkskriterier som er definert av Tolldirektoratet sentralt, og som gjelder for hele landet uavhengig av hvilket kontor som behandler deklarasjonen. Kriteriene for å bli stoppet kan for eksempel gjelde bestemte varenumre, mottakerland, ord i varebeskrivelsen eller mottakernavn, enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter eller kombinasjoner av disse. Det kan også gjelde verdi, vekt og kombinasjoner av enkeltkriterier.

Tollregionene kan ha egne lokale masker i tillegg: Disse gjelder bare for de deklarasjonene som blir behandlet ved det aktuelle regionkontoret. Tollregionene står fritt til å utforme sine egne masker, men det er ofte naturlig å avgrense dem til spesifikke bedrifter, enten generelt eller for spesifikke varer fra disse.

Kontrollen av en deklarasjon som stoppes i en maske, begynner med at saksbehandleren som har fått saken, får deklarasjonen opp på skjermen. På bakgrunn av saksbehandlerens erfaring med eksportøren eller deklaranten – og tilgjengelig tid og skjønn – vurderer vedkommende opplysningene i deklarasjonen (skjermkontroll). Deretter velger han eller hun enten dokumentkontroll, fysisk kontroll eller bortvalg. Ved *bortvalg* frigis varen for utførsel, og tolleren skal huke av for årsaken til at han eller hun ikke gjennomfører en kontroll, i en nedtrekksmeny i fagsystemet. Årsaken kan for eksempel være at saksbehandleren anser at det ikke er behov for ytterligere kontroll fordi transaksjonen ser kjent ut eller er lik tidligere utførsler fra denne bedriften, eller at det mangler ressurser til å gjennomføre kontrollen. Velger tolleren å gå videre til *dokumentkontroll* kan det innebære å innhente dokumenter som eksportlisens, faktura, fraktbrev, kopi av

[152] Unntatt offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.

korrespondanse m.m. Ved tvil kan det bety at vedkommende slår opp i ulike kilder på internett, eller at regionkontorene tar kontakt med ansvarlig enhet i Tolldirektoratet eller Utenriksdepartementet. Hvis dokumentkontrollen ikke anses å gi godt nok grunnlag for å godkjenne deklarasjonen, kan tolleren velge å kontrollere varene, altså inspisere varene på tollager.[153]

Maskesystemet er knyttet til ulike kontrollnivåer, se redegjørelse i faktaboks 4.

Faktaboks 4 Kontrollnivåer og maskesystemet

[redacted].[154]

En flerbruksvare – for eksempel et gyrokompass – har samme varenummer i Tolltariffen uavhengig av om gyrokompasset det dreier seg om, er omfattet av lisensplikt eller ikke. Lisensplikten avhenger av om de tekniske spesifikasjonene til det aktuelle gyrokompasset oppfyller kriteriene i vareliste II. Varenumre på kontrollnivå 1 er altså varer som kan deklareres både med og uten lisens, men det anses ikke som nødvendig med et høyere kontrollnivå fordi varene på dette nivået ikke er forbundet med tilstrekkelig risiko. Da er det teknisk mulig å fylle ut feltet for eksportrestriksjoner i selve deklarasjonen. Selv om det deklareres uten lisens for et varenummer på kontrollnivå 1, vil ikke deklarasjonen stoppes i maskekontrollen.

[redacted][155] Hvis varen derimot omfattes av varelistene, tar tolleren kontakt med eksportøren og ber om at det søkes om eksportlisens fra Utenriksdepartementet.

[redacted][156]

Sanksjonsmasker er sentrale masker som er definert på grunnlag av lover og forskrifter som følger av de internasjonale sanksjonene Norge til enhver tid er folkerettslig forpliktet til å følge gjennom vedtak i Sikkerhetsrådet (FN), slik som sanksjonene mot Nord-Korea, Iran og Darfur/Sudan. Det gjelder også forskriftene som følger av sanksjoner som Norge frivillig har sluttet seg til, for eksempel EUs sanksjoner mot Russland etter invasjonen av Krim eller mot Syria. I alt gjelder dette sanksjoner mot ca. 25 land (2018–2019).

[153] Referater fra intervjuer med representanter fra Tolletaten, foranalyse 2019.
[154] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[155] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[156] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.

Kilde: Tolldirektoratet

Dersom en deklarasjon ikke blir stoppet for kontroll som et resultat av et såkalt masketilslag, blir varen automatisk ekspedert. Det skjer også dersom alle vilkårene er oppfylt etter manuell kontroll. Når deklarasjonen er godkjent, enten automatisk eller etter manuell kontroll, er varene å anse som frigitt og kan fraktes lovlig ut av landet.

Alle masketilslag eller utplukk og kontroller som er utført i forbindelse med fortollingsprosessen, skal registreres direkte i TVINN. Dette gjelder både positive og negative kontrollresultater. I tillegg blir all informasjon om masketilslag overført direkte til Treff, som er den elektroniske plattformen til Tolletatens etterretningssenter.

8.2 Tolletatens faktiske kontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer

Vi har innhentet data med opplysninger fra alle eksportdeklarasjoner for alle typer varer ut av Norge i årene 2016–2018 med unntak av eksport av mat/næringsmidler, jf. punkt 2.2.

8.2.1 Hvor omfattende er kontrollen av utførsler av våpen og ammunisjon?

Tabell 5 viser omfanget av Tolletatens kontroll med de utførslene som er deklarert som våpen og ammunisjon. Antall utførsler (varelinjer) utgjør [redacted][157] per år, og mellom 8 og 10 prosent av disse ble gjenstand for dokumentkontroll. Det er svært få fysiske kontroller [redacted].[158]

Tabell 5 Kontrollnivåer for eksport av våpen og ammunisjon

	2016	2017	2018
Antall varelinjer – varer på Tolltariffens kapittel 93	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Andel varelinjer – dokumentkontroll (%)	9,8	7,6	8,0
Andel varelinjer – fysisk kontroll (%)	< 1	< 1	< 1

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra TVINN (Tolletaten)

8.2.2 Hvor omfattende er kontrollen av utførsler av flerbruksvarer?

For å analysere og vurdere omfanget av Tolletatens kontroll av flerbruksvarer er det mulig å ta utgangspunkt i en kontrollmaske som stopper utførselsdeklarasjoner for varer med varenumre på [redacted]),[159] altså som det *er* eller som det *kan være* utførselsrestriksjoner på etter eksportkontrolloven. Siden utførselsrestriksjoner på andre varer (blant annet avfall og kulturhistoriske/antikvariske gjenstander) også inngår i kontrollmasken, vil ikke alle deklarasjonene som stoppes, gjelde forsvarsmateriell eller flerbruksvarer. Flesteparten av varenumrene som inngår i masken, gjelder imidlertid flerbruksvarer.

Vi har analysert data for alle deklarasjonene som er blitt stoppet av denne kontrollmasken i perioden 2016–2018, og beregnet hvor mange av varelinjene som ble kontrollert, enten gjennom dokumentkontroll eller både dokumentkontroll og fysisk kontroll (en fysisk kontroll vil normalt bare skje etter en dokumentkontroll). Resultatene av denne analysen vises i tabell 6.

[157] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[158] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[159] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.

Tabell 6 Antall utførsler (varelinjenivå) med restriksjoner (maske 9633) andel som gjennomgår dokumentkontroll, og andel som gjennomgår fysisk kontroll

	2016	2017	2018
Antall utførsler (varelinjenivå) med kontrollverdi 3	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Andel dokumentkontroll (%)	12	9	9
Andel fysisk kontroll (%)	1,4	1,0	1,1

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra TVINN (Tolletaten)

Antall utførsler varierer stort mellom tollregionene, fra ca. [redacted] hver i to andre regioner. Andelen tilslag i masken som blir gjenstand for dokumentkontroll, er rundt 10 prosent for landet som helhet, men varierer fra 2 prosent i to regioner til 19 prosent i tollregionen med størst antall deklarasjoner.

[redacted][160] Samlet sett for hele landet blir 1 prosent av deklarasjonene som stoppes av denne kontrollmasken, kontrollert fysisk.

Hvis analysen avgrenses til bare å se på kontrollen av flerbruksvarer til «land av bekymring», øker kontrollprosenten bare marginalt. Her blir 11 prosent av deklarasjonene som har eller kan ha restriksjoner, gjenstand for dokumentkontroll, mot 9 prosent for alle land under ett. Når det gjelder fysisk kontroll av flerbruksvarer til disse landene, er andelen helt lik, altså 1 prosent.

En tollregion uttaler i intervju at det gjennomføres få fysiske kontroller i regionen (to fysiske utførselskontroller av flerbruksvarer i 2018). Store avstander og lav bemanning er hovedårsaken til dette. Regionkontoret mener Tolletaten er blitt mer og mer sentralisert, og det er stadig færre tollere med lokalkunnskap i landsdelen. Det er en svært liten tilstedeværelse av tollere langs kysten i regionen. Utførsel kan gjøres der eksportøren ønsker. Med lav bemanning og lange avstander blir det praktisk vanskelig å gjøre fysiske kontroller av utførsler. En annen region gjennomfører også svært få fysiske utførselskontroller av flerbruksvarer (én fysisk kontroll i 2018). Regionkontoret uttaler at fysiske kontroller ikke har høy prioritet i etaten.[161]

Når det gjelder en tollregions bekymring for å miste lokalkunnskap gjennom økende sentralisering, viser Tolldirektoratet til at det er tollere rundt omkring i hele landet, og at det vil det fortsette å være slik. Samtidig peker Tolldirektoratet på at det er viktig å sikre at kunnskapen samles, slik at den kan brukes i hele etaten. Det er risikabelt å bli for avhengig av lokale kontakter.[162]

8.2.3 Hvor omfattende er kontrollen av deklarasjoner med høy risiko?

Tolldeklarasjoner blir som nevnt plukket ut for manuell behandling og kontroll fordi de oppfyller visse kriterier. Deklarasjonene som stoppes av en eller flere masker, blir tildelt en verdi (maskeverdi) som indikerer graden av risiko knyttet til deklarasjonen. [redacted]

[160] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[161] Intervju med Tollregion Nord-Norge 04.12.2019 og intervju med Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[162] Intervju med Tolldirektoratet 19.05.2020.

[redacted]

Antall eksportdeklarasjoner med høy risiko, og hvor mange av disse som faktisk gjennomgår dokumentkontroll og eventuelt også fysisk kontroll, vises i tabell 7.[163] Mens tabell 5 gjelder våpen og ammunisjon og tabell 6 primært gjelder flerbruksvarer, vil tabell 7 kunne gjelde både forsvarsmateriell generelt, flerbruksvarer og også andre varer.

Tabell 7 Deklarasjoner med høy risiko , antall totalt og andel som blir kontrollert

	2016	2017	2018
Antall deklarasjoner med høy risiko	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Andel dokument kontrollert (%)	25,5	21,7	23,4
Andel fysisk kontrollert (%)	3,3	1,8	2,0

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra TVINN (Tolletaten)

Tabellen viser at det for landet som helhet er et stigende antall høyrisikodeklarasjoner i løpet av perioden, ca. 50 prosent økning fra 2016 til 2018. Totalt gjennomgikk ca. en firedel av alle høyrisikodeklarasjonene dokumentkontroll, og ca. 2–3 prosent gjennomgikk fysisk kontroll. Det er store variasjoner mellom regionene – [redacted][164]

[redacted][165]

En analyse av høyrisikodeklarasjonene avgrenset til ni såkalte land av bekymring – altså kjente transittland, land med ulovlige program for masseødeleggelsesvåpen eller land som den norske stat ikke ønsker skal få en styrket militær kapasitet som følge av eksporten – viser at kontrollnivået er enda lavere for disse enn for høyrisiko-deklarasjonene samlet: Bare 17 prosent av høyrisikodeklarasjonene til disse landene gjennomgår dokumentkontroll, og 1 prosent blir fysisk kontrollert (2016–2018).

Flere av de intervjuede tollregionene opplyser at de normalt kontrollerer stoppede deklarasjoner merket med høy risiko. Imidlertid kan det som tidligere nevnt være forhold (tidsmangel, kjent avsender) som gjør at de likevel ikke foretar dokumentkontroll.[166]

[163] Siden en deklarasjon kan inneholde flere varelinjer, kan man som et alternativ beregne antall varelinjer med høyrisikoprofil og andelen av disse som er registrert som kontrollert enten med dokumentkontroll eller fysisk kontroll. Dette er gjort, og tallene for andelen varelinjer som er kontrollert, er nesten identisk med tallene for deklarasjoner.
[164] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[165] Unntatt offentlighet jf. offlov § 13 jf. tollov §12-17, offlov § 24.
[166] Intervju med Tollregion Midt-Norge 18.11.2019 og intervju med Tollregion Nord-Norge 18.11.2019.

8.3 Finansdepartementets og Tolldirektoratets styringssignaler og kommentarer til kontrollnivåene

8.3.1 Styringssignaler om kontroll av strategiske varer

Finansdepartementets tildelingsbrev til Tolletaten viser at to av hovedmålene til etaten er å a) legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer og b) beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. Tildelingsbrevet for 2016 etablerer to styringsparametere: antall dokumentkontroller og antall fysiske kontroller. Parameterne gjelder alle typer varer, ikke strategiske varer spesielt.

I tildelingsbrevet for 2017 vises det til de to hovedmålene, og styringsparameteren for utførsler er dette året formulert som «antall utførselskontroller med treff», det vil si deklarasjoner som *endres* etter dokumentkontroll eller fysisk kontroll. Både denne og øvrige styringsparametere for utførsler gjelder utførsler generelt, ikke strategiske varer spesielt. Resultatmålene for disse parameterne skal utformes av Tolletaten selv. Et særskilt tiltak i tildelingsbrevet for 2017 er etableringen av Tolletatens etterretningssenter. Senteret skal bidra til en mer kunnskapsbasert tilnærming og mer systematiske risiko- og vesentlighetsbaserte kontroller.

For 2018 gjelder de samme hovedmålene og styringsparameterne som for 2017, altså antall utførselskontroller (generelt) med treff.

Tolldirektoratet har rapportert resultatene for de ulike styringsparameterne til departementet i styringsdialogen og i årsrapportene for hvert år. Antall kontroller og treff gjelder dermed utførsler generelt og er ikke brutt ned på underkategorier.

Finansdepartementet opplyser at det fra 2019 ikke lenger styrer på antall treff i utførsels- eller etterkontrollen. Departementet styrer i stedet på effekter, blant annet opplevd oppdagelsesrisiko blant næringsdrivende ved uriktig deklarering, samlet antall overtredelser og antall alvorlige overtredelser avdekket samt samlede beslag og beslagenes gjennomsnittsstørrelse. Det styres også på parametere knyttet til etterlevelse, det vil si parametere som handler om hvordan Tolletaten kan sikre at brukerne etterlever regelverket bedre.

Tolldirektoratet ga følgende styringssignal til regionkontorene for 2016:

> «Tollregionen skal følge opp arbeidet innen fagfeltet og skal rapportere på arbeidet med eksportkontroll av militært materiell og strategiske varer. Det skal rapporteres på antall kontroller og hvilke resultater som er oppnådd [og] hvilke restriktive tiltak (masker e.l.) som er etablert regionalt, og hvorledes det lokale samarbeidet med andre myndigheter som har en rolle innen eksport av strategiske varer, fungerer.»[167]

I de to påfølgende årene var styringssignalet for utførselskontrollen mer generelt formulert til å gjelde restriksjonsbelagte varer generelt: «[K]ontroll av tillatelse til utførsel av restriksjonsbelagte varer [skal] prioriteres.» Restriksjonsbelagte varer inkluderer også ulike typer avfall, sjeldne plante- og dyrearter og kulturskatter. I disponeringsskrivet for 2018 gikk det i tillegg fram at regionene måtte regne med å delta i kontrollaksjoner mot et risikoområde for å bygge ny kunnskap om risikoen innenfor et ukjent eller lite kartlagt område.

8.3.2 Finansdepartementets og Tolldirektoratets kommentarer til Tolletatens kontroll av strategiske varer

I intervjuer ble Finansdepartementet og Tolldirektoratet informert om kontrollnivåene vi har beregnet for utførsler av våpen og ammunisjon, høyrisikodeklarasjoner og utførsler på varenumre med kontrollnivå 3 som beskrevet i punkt 8.1.4.

Finansdepartementet har ingen kommentarer til kontrollnivået. Departementet viser til at Tolletaten har mange kontrollområder og at det er Tolletaten som står nærmest til å vurdere sin ressurs- og

[167] Disponeringsskriv for 2016.

virkemiddelbruk basert på risiko og vesentlighet og til å prioritere ressursene mellom ulike områder og arbeidsoppgaver. Tolletaten har fagekspertisen og kan best vurdere kontrollnivået. Det er derfor et bevisst valg når Finansdepartementet i styringen av Tolletaten ikke tar stilling til kontrollnivået på enkeltområder i etaten.[168]

Tolldirektoratet mener nivåene er lave, men ikke overraskende. Tolldirektoratet opplyser at de gjerne skulle gjennomført flere kontroller, men mangler ressurser til dette. I forbindelse med omorganiseringsprosessen arbeides det med å finne ut hvordan den totale ressursbruken i etaten kan optimaliseres framover. Det er ønskelig å få større effekt ut av ressursene. Ifølge direktoratet vil ikke en økning av de lokale ressursene i tollregionene nødvendigvis møte utfordringene ved ulovlig utførsel av strategiske varer. Direktoratet understreker at kontroll bare er én komponent i et større bilde. I tillegg kommer etterretningsarbeidet og det nære samarbeidet med PST og Utenriksdepartementet. Som følge av en økning av varestrømmen av enkelte varer til enkelte land, ble det for eksempel startet et eget prosjektet i 2019 på dette området i etatens etterretningssenter.

Finansdepartementet opplyser videre i brev til Riksrevisjonen at etterretningssenteret i 2019 utarbeidet en situasjonsrapport om strategiske varer i direkte transitt gjennom Norge. Ifølge departementet ble det på bakgrunn av denne rapporten igangsatt økt kontrollaktivitet. Departementet understreker for øvrig at Tolletaten utfører sine kontroller med det ressursgrunnlaget som er tilgjengelig til enhver tid, og gjør prioriteringer på bakgrunn av risiko og vesentlighet.[169]

Tolldirektoratet peker på at det er vanskelig å sammenligne én region med en annen når det gjelder antall fysiske kontroller, blant annet fordi noen regionkontorer dekker større avstander enn andre. Samtidig uttaler direktoratet at de gjerne skulle ha gjennomført flere kontroller, men at de må prioritere innenfor gjeldende ressursrammer.[170]

Finansdepartementet er ikke kjent med hvorfor det er store forskjeller i kontrollnivået mellom de ulike regionene i landet. Det skal være risiko- og vesentlighetsvurderinger som ligger til grunn for kontrollnivået, og det er derfor naturlig at nivået kan variere mellom ulike regioner.

Finansdepartementet har ikke oppfattet at økt sentralisering er en utfordring ved den nye organisasjonsmodellen som trådte i kraft i juni 2019, og mener det gir store fordeler å samle ressursene på færre tollsteder på vareførselsområdet. Departementet har heller ikke inntrykk av at Tolletaten er bekymret for å tape lokalkunnskap ved økt sentralisering.[171]

8.4 Utfordringer i utførselskontrollen

Gjennom datainnsamlingen er det identifisert flere ulike forhold som gjør arbeidet med å sikre en effektiv utførselskontroll vanskeligere.

8.4.1 Manglende sammenheng mellom kodene i Tolltariffen og varelistene

Det er Tolltariffen og Tolltariffens varenumre som ligger til grunn for tolldeklarasjonene og uførselskontrollen, mens det er kategoriene og kodene i liste I og liste II som ligger til grunn for eksportlisensene som innvilges av Utenriksdepartementet. Et grunnleggende problem er at det ikke er noen sammenheng mellom strukturen og oppbyggingen av Tolltariffens kapitler, kategorier og varenumre på den ene siden og kategoriene i eksportkontrollens varelister på den andre siden. Problemet er størst for flerbruksvarer og kan illustreres med følgende eksempel:

Militære droner brukes ofte til etterretning og overvåking, men kan også bære våpen. Vareliste II (kategori 9A012.a) regulerer droner som kan opereres utenfor droneoperatørens naturlige synsvidde, og som a) enten har kapasitet til å fly i over én time, eller b) som kan fly mellom 30 og 60 minutter *og* klarer takeoff og stabil flyvning i vindkast på over 43 km/t (12 m/s). I tillegg har listen andre kategorier for andre droner som blant

[168] Intervju med Finansdepartementet 23.06.2020 og brev til Riksrevisjonen 30.10.2020.
[169] Brev til Riksrevisjonen 30.10.2020.
[170] Intervju med Tolldirektoratet 19.05.2020.
[171] Intervju med Finansdepartementet 23.06.2020.

annet er definert med kriterier for rekkevidde og navigasjonssystem. I Tolltariffen, derimot, er det bare ett varenummer for droner (88021101), uten noen form for underkategorier og spesifikasjoner. En toller som behandler en utførselsdeklarasjon for droner, vil derfor med standarddokumentasjonen han eller hun har tilgjengelig, bare ha varenummeret som gjelder for alle typer droner, og mangle informasjon som gjør det mulig å vurdere om den aktuelle dronen faller inn under de ulike kriteriene definert i vareliste II.

Også for våpen og ammunisjon er det lite sammenheng mellom kategoriene i Tolltariffen og kategoriene i liste I.

Regionkontorene uttaler også at det nasjonale handlingsrommet for å utnytte Tolltariffen bedre i utførselskontrollen er begrenset. Tolltariffen kunne likevel vært mer nyansert for strategiske varer, for eksempel ved at de siste to sifrene i det åttesifrede varenummeret, som enkeltlandene selv råder over, hadde vært utnyttet bedre med tanke på kontrollformål.[172] Når det gjelder Tolltariffens funksjonalitet, mener Tolletatens etterretningssenter at det er viktigere at datakvaliteten i TVINN blir bedre enn at Tolltariffen spisses eller fingraderes mer for strategiske varer.[173]

8.4.2 Kvaliteten på dataene i tolldeklarasjonene

Tolldirektoratets etterretningssenter viser i intervju til at kvaliteten på dataene i deklarasjonene er en stor utfordring. Det er selvdeklarering av varer som eksporteres, og feiltasting og andre feil er relativt vanlig og rettes ofte ikke opp. Dette er ikke spesielt for Norge. Det er per i dag ingen aktuelle alternativer til selvdeklarering.

De intervjuede regionkontorene opplyser at de oppdager mange feildeklarasjoner i dokumentkontrollen og de fysiske kontrollene, men at de har ikke et godt nok grunnlag til å si om dette skyldes bevisste forsøk på å unndra seg kontroll. Tollregionene oppdager sjelden store feil i deklarasjoner av forsvarsmateriell. Den største utfordringen gjelder flerbruksvarer. Det antas at de fleste feil skyldes at Tolltariffen er vanskelig å forstå og bruke, og at det er lav fagkompetanse hos dem som fyller ut deklarasjonene. Mange bedrifter kjøper spedisjonstjenester fra egne firmaer som da står for utfyllingen av deklarasjonene. Speditørene har ofte lav kompetanse når det gjelder eksport, og inntjeningen deres avhenger av antall utfylte deklarasjoner, som kan bestå av opptil 100 deklarasjoner per person/dag. Tolletaten stiller ingen kompetansekrav til dem som deklarerer materiellet, og dersom bedriftene heller ikke gjør dette, kan kvaliteten bli dårlig.

Detaljeringsnivået på varebeskrivelsen avgjøres av eksportøren eller speditøren alene. Lite spesifiserte varebeskrivelser på deklarasjonene gjør kontrollen av flerbruksvarer vanskeligere siden varenumrene ikke gir svar på om det er lisensplikt. Fakturaopplysninger vil oftest heller ikke gi svar på dette, og det blir nødvendig å bestille tilleggsdokumentasjon som for eksempel produktark og/eller slå opp i spesielle kilder for å avgjøre om varen omfattes av lisensplikt eller ikke, noe som kan være tidkrevende.

Det er heller ikke et krav om å føre opp lisensnummer på deklarasjoner for lisenspliktige varer. Tekstfeltet for å fylle inn lisensnummer på deklarasjonen er et fritekstfelt som ikke tvinger deklaranten til å føre opp et lisensnummer. Dette fører til vilkårlig utfylling og tap av informasjon som svekker kontrollmulighetene. Ett regionkontor opplyser at det har vært vanskelig å få gjennomslag for å styrke kontrollsystemet. Krav om påføring av lisensnummer i deklarasjonen kunne ha bedret kontrollen. Det arbeides imidlertid med å utvikle en ny versjon av TVINN, og da forventes det forbedringer på dette området.[174]

Vi gikk gjennom datasettene fra Utenriksdepartementet og tolletaten for å finne ut hvor mange av alle lisensnumrene for lisenser innvilget av departementet i årene 2016–2018 som kan gjenfinnes på én eller flere utførselsdeklarasjoner i samme periode. Bare 53 prosent av alle innvilgede lisenser i perioden kunne gjenfinnes i tolldatasettet. En forklaring kan være at lisenser som ble innvilget i siste halvdel av 2018, ikke ble benyttet på utførsler før i 2019. Dersom vi eliminerer alle lisensnumrene innvilget i 2018, stiger andelen av det totale antallet lisensnumre fra 2016 og 2017 som var ført opp på utførselsdeklarasjoner i perioden

[172] Intervju med Tollregion Oslo og Akershus 25.11.2019.
[173] Intervju med Tolletatens etterretningssenter 28.11.2019.
[174] Intervju med Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.

2016–2018, bare til 56 prosent. Vi har også sett mange eksempler på at materiell som utvilsomt er lisenspliktig, ikke er oppført med lisensnummer i deklarasjonene.

Tolletatens reaksjoner ved feildeklarasjoner avhenger av alvorlighetsgrad. Deklarasjonen kan eventuelt sendes tilbake til deklaranten for å bli rettet opp. Ved mer alvorlige tilfeller kan det gis en administrativ sanksjon, et overtredelsesgebyr. Dette skjer sjelden: Tollregion Oslo og Akershus utstedte for eksempel ett overtredelsesgebyr i 2018. I Tollregion Midt-Norge er det ikke gitt noen overtredelsesgebyrer på strategiske varer.[175]

Faktaboks 5 Eksempel på lav datakvalitet som svekker kontrollmulighetene: flydeler

En produsent av deler til blant annet militære jagerfly har ifølge E-lisens ulike lisenser som er benyttet for eksport av flymotordeler på liste I til kunder i USA (12 lisenser) og Belgia (1 lisens) i perioden 2016–2018. I TVINN finner vi til sammen 192 utførsler hvor disse lisensnumrene er blitt oppført. I nesten samtlige (188 av 192) er det ført opp en presis varebetegnelse, for de resterende 4 er det bare angitt «aircraft parts». For de øvrige utførslene derimot – der bedriften eksplisitt har angitt at det *ikke* foreligger lisensplikt (2230) – er det for omtrent en tredel (711) bare angitt «aircraft parts». Dette medfører ekstra tidsbruk til dokumentinnhenting og undersøkelser for en toller som skulle ønske å foreta en dokumentkontroll av en slik deklarasjon.

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra E-lisens (Utenriksdepartementet) og TVINN (Tolletaten)

Finansdepartementet opplyser i intervju at det ikke er kjent med at antall feildeklarasjoner som kommer fram i dokument- og varekontrollen, er såpass høyt at det kan påvirke kontrollmulighetene i utførselskontrollen. Departementet er ikke inne på et såpass detaljert nivå i styringen av Tolletaten. Departementet er kjent med at Tolletaten arrangerer kurs for næringslivet, herunder speditører og eksportører, blant annet for å bedre kvaliteten på dataene i deklarasjonene.[176]

Finansdepartementet viser i brev til at det i den nye organiseringen av etaten er opprettet en egen avdeling som har nasjonalt ansvar for oppfølging, blant annet av det som avdekkes av dårlig datakvalitet.[177]

8.4.3 Manglende tilgang til E-lisens og integrering av IT-systemene på tvers av etater

Manglende tilgang til samarbeidspartneres informasjonssystemer oppleves som en begrensning i det løpende samarbeidet. Verken Tolletaten eller PST hadde i revisjonsperioden tilgang til Utenriksdepartementets fagsystem E-lisens og kunne dermed ikke selv undersøke hvilke bedrifter som hadde lisens. Dette er i ferd med å endres, og etterretningssenteret i Tolletaten har i 2020 fått enkelte tilganger. Det er planer for at også de opprinnelige tollregionene, som etter omorganiseringen av Tolletaten i 2019 er blitt til tolldivisjoner, skal få tilgang til E-lisens. Utenriksdepartementet og PST har ikke tilgang til Tolletatens datasystem for utførselsdeklarasjoner – TVINN. Riktignok bestiller og mottar PST hvert kvartal datauttrekk fra TVINN for utførsler til spesifikke land, som så blir distribuert til distriktskontorene. Men PST kan ikke selv søke fritt i databasen, så i den grad mistenkelige utførsler går via andre land enn det uttrekket gjelder, vil de ikke kunne fanges opp.

Det er også andre praktiske konsekvenser av at virksomhetene ikke har tilgang til hverandres informasjonssystemer. Tolletatens saksbehandlere i regionene kan ikke direkte kontrollere om det oppgitte lisensnummeret er et gyldig lisensnummer. Hvis en toller ønsker å se lisensdokumentet i forbindelse med en kontroll, må det bestilles fra deklaranten (eksportøren/speditøren). Med lesetilgang kunne tollerne ha gått rett på lisensdokumentet. Ett regionkontor opplyser at de får tilgang til en liste fra Utenriksdepartementet over eksportører som får avslag.[178]

[175] Intervju med Tollregion Oslo og Akershus 25.11.2019 og Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[176] Intervju med Finansdepartementet 23.06.2020.
[177] Brev av 30.10.2020.
[178] Intervju med Tollregion Oslo og Akershus 25.11.2019.

En utfordring i utførselskontrollen er at Utenriksdepartementets E-lisens er basert på *sluttbruker*, mens deklarasjonene i Tolletatens system TVINN registrerer den som fysisk mottar varen i mottakerlandet. Sluttbruker og kjøper er ikke nødvendigvis den samme. Et eksempel på en slik transaksjon er at en norsk bedrift selger flerbruksvarer til Perus marine og innhenter lisens for utførsel med Perus marine som sluttbruker. Kjøperen som er registrert i TVINN, er derimot et mellomledd i Peru, et verft som bygger på oppdrag for marinen. Perus marine (*Marina de Guerra de Peru*) vil derfor ikke bli fanget av en eventuell triggerordmaske. Og deklarasjonen av flerbruksvarene fra den norske bedriften – som skal til Perus marine – blir derfor ikke merket som en varedeklarasjon med risiko i TVINN.

Det manglende samsvaret mellom mottakerne i E-lisens og TVINN kan også ha andre negative konsekvenser for eksportkontrollen, se eksempler i faktaboks 6 og 7.

Faktaboks 6 Lisenser for eksport til De britiske Jomfruøyene benyttet til utførsler til Kina

Et norsk selskap fikk tre lisenser for eksport av avanserte navigasjons-/måleinstrumenter til tre selskaper på De britiske Jomfruøyer i Karibia. Ifølge tolldataene er disse lisensene benyttet til tre utførsler med selskaper i Kina som mottakere. Et søk på hjemmesidene til det ene kinesiske selskapet (Z) viser at firmaet er lisensiert av kinesiske myndigheter for eksport/import av militære produkter fra/til sitt morselskap Y:

> «As the exclusive military products trade channel of [Y], [Z] is responsible for marketing and sales of all [Y's] military products, such as submarines, missile destroyers, missile frigates, fast missile boats, patrol boats, amphibious ships and various types of underwater weapons, ship-borne weapons, electronic equipments and various types of military bridges. [Z] is also the major import channel of all military equipment and technology for [Y].»

Ved å søke på utførsler til det kinesiske selskapet Z i TVINN får vi 34 treff, alle fra det norske selskapet. Sju av utførslene har oppført lisensnummer. Disse lisensene er utstedt for eksport til mottakere i Storbritannia og Jomfruøyene, mens varene altså er utført til mottakere som fysisk befinner seg i Kina.

Utenriksdepartementet viser til at disse eksemplene er sivile fartøyer identifisert ved navn og IMO-nummer som framgår av lisensen. Det er også dokumentert i søknaden og sluttbrukererklæringen. Skipene var under bygging i Kina for sluttbrukere lokalisert på Jomfruøyene. Saksbehandlers vurdering var at sluttbruken var sivil og varen ikke sensitiv.[179] Skipene er ifølge nettstedet Marinetraffic.com nå registrert på Bahamas. Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er søkt om tillatelse for re-eksport slik lisensen krever.

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra E-lisens (Utenriksdepartementet) og TVINN (Tolletaten); møte med Utenriksdepartementet 10.09.2020.

Faktaboks 7 Lisens for eksport til Oman også benyttet til De forente arabiske emirater

En norsk bedrift fikk ifølge E-lisens innvilget lisens til å eksportere lisenspliktige navigasjonsinstrumenter til en kunde i Oman. Ved å søke på utførsler i TVINN hvor eksportøren har oppført dette lisensnummeret, er det treff på utførsler både til Oman og til De forente arabiske emirater.

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra E-lisens (Utenriksdepartementet) og TVINN (Tolletaten)

Tolldirektoratet er kjent med at mange land har integrerte toll- og lisensdatasystemer. Et eksempel på en slik integrering framgår av faktaboks 8. Tolldirektoratet viser til at det i dag er vanlig at slike systemer utvikles.

[179] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

EU legger dessuten vekt på at alle prosesser på tollområdet skal være digitalisert. Tolletaten i Norge arbeider også med digitalisering og utvikling av systemene. Én aktivitet er å knytte egne datasystemer bedre sammen med datasystemene til de vel 20 regelverkseierne (Utenriksdepartementet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet osv.). Det varierer imidlertid noe hvor «modne» regelverkseierne er til å sette i gang et slikt samarbeid, og på hvilket nivå de er. På eksportkontrollområdet har Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttrykt ønske om et elektronisk system med automatisk avregning av lisenspliktig utførsel mot det som framgår av den aktuelle lisensen.

Finansdepartementet gir i intervju uttrykk for at departementet er opptatt av samarbeid, informasjonsutveksling og integrering av IT-systemer. En samordning av lisensieringssystemet og deklarasjonssystemet, slik flere land har gjennomført, har imidlertid ikke kommet opp som et tema i styringsdialogen med Tolletaten. En slik samordning vil være et budsjettspørsmål og avhenge av helhetlige prioriteringer, uten at dette så langt er vurdert i denne konkrete saken. Departementet viste til at Tolletatens virksomhetsstrategi blant annet inneholder områdene effektiv informasjonsdeling og god etterretning.[180]

Finansdepartementet viser også i brev til Riksrevisjonen til at en kobling av lisensieringssystemet til Utenriksdepartementet og TVINN er et tiltak som bør vurderes nærmere. Tolletaten har vurdert at et system som automatisk validerer/avskriver lisenser som deklareres i TVINN, vil kunne være et godt tiltak for å bedre kvaliteten på oppgaveførselen.

Når det gjelder utveksling av TVINN-data mellom Tolletaten og PST og Utenriksdepartementet, viser Finansdepartementet til at TVINN inneholder informasjon som dekkes av taushetspliktsbestemmelsene i tolloven og som ikke automatisk kan deles med PST eller UD. Videre kan det være komplisert å finne fram i TVINN, og data kan feiltolkes. Tolletaten mener derfor at etatens egne ansatte er best rustet til å hente data ut fra TVINN og dele disse.[181]

Faktaboks 8 Integrering av IT-systemer for utførsler og lisenser i Sverige

Svenske myndigheter har utviklet et system for å hindre at eksportørene misbruker eksportlisensene i utførselskontrollen. Inspektionen för strategiska produkter (ISP), som er lisensieringsmyndighet, har et elektronisk system som er koblet til den svenske tolletatens datasystem. All lisensrelevant informasjon, inkludert informasjon om eksportør, verdi, mengde og sluttbruker, overføres automatisk til tolletaten. Tolletaten har på sin side et system som avregner hver lisenspliktige utførsel mot informasjonen som framkommer av den aktuelle lisensen. På denne måten kan ikke eksportør «overutnytte» lisensen ved å utføre flere utførsler enn lisensen egentlig tillater. Avregningssystemet til tolletaten gir beskjed når lisensen er «brukt opp». Ingen lisenser godkjennes av ISP uten at lisensinformasjonen overføres til tolletaten.[182]

Kilde: Inspektionen för strategiska produkter

8.4.4 Kompetanse og samarbeid

Regelverket for eksportkontroll og ikke-spredning oppleves som komplekst og komplisert å forholde seg til, særlig når det gjelder flerbruksvarer. Det kan være vanskelig å skille mellom materiell som er lisenspliktig og ikke, og det oppstår stadig nye produkter og bedrifter som eksporterer slikt materiell. Utførselskontrollen avhenger av at deklarasjonen stoppes i maskekontrollen, slik at tollerne kan sjekke om det er en listeført vare som deklareres. Hvorvidt tolleren finner ut om varen er listeført, vil i praksis avhenge av vedkommendes vurderinger. Regionkontorene viser til at det er stor variasjon i tollernes kompetanse og erfaring.[183]

[180] Intervju med Finansdepartementet 23.06.2020.
[181] Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen, 30.10.2020.
[182] Intervju med Inspektionen för strategiska produkter, Stockholm, 27.06.2019.
[183] Intervju med Tollregion Nord-Norge 04.12.2019 og Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.

Tolletatens etterretningssenter viser i intervju til at det må arbeides mer helhetlig og strategisk for å avdekke større ulovligheter, og mener det vil være viktig å øke regionenes kompetanse om trusselbildet for strategiske varer. Forståelsen for trusselbildet er avgjørende når regionene kontrollerer eksporten. Det er ikke tilstrekkelig bare å kontrollere om det foreligger lisens på varene som går ut, eller om varene er å finne på en liste.[184]

Andre utfordringer som regionkontorene trekker fram, er at deklareringen kan gjøres i mange deler av landet. Dersom varene deklareres på grensen, kan det være varierende kompetanse blant tjenestemennene som må gjøre vurderinger på stedet. De som bevisst vil unndra seg kontroll, kan for eksempel velge å deklarere varer i regioner der det er få kontroller. En annen bekymring er at Tolletaten har lite kunnskap om risikoen for at Norge utnyttes som et transittland.[185]

Internt i Tolletaten opplever de ansatte at det er god kontakt og kommunikasjon mellom etterretningssenteret, den relevante avdelingen i direktoratet og tollregionene. Det er kontakt én eller flere ganger ukentlig, enten i møter eller på telefon og e-post. Antall tips mellom aktørene er likevel lavt. Tolletatens etterretningssenter oppgir i intervju at senteret i 2018 har gitt fire tips til regionene. Regionene kan også legge inn tips, men i 2018 kom det ikke inn noen tips fra regionene til Tolletatens etterretningssenter. Det har også kommet få tips utenfra. Flere regionkontorer viser til at det er et samarbeid mellom ulike etater med ansvar for eksportkontroll på nasjonalt nivå, men opplever at samarbeidet mellom etatene på lokalt nivå er utilstrekkelig. Regionkontorene i Tolletaten er avhengige av konkrete tips fra PST og andre hvis de skal ha mulighet til å fange opp lisenspliktige varer, særlig varer på liste II.

Tolldirektoratet uttaler i intervju at direktoratets arbeid på eksportkontrollområdet vil bli styrket gjennom den nye omorganiseringen av Tolletaten. Målet for omstillingen er blant annet å sikre mer spesialisering, unngå dublering samt å samle og bygge opp kompetansemiljøer innenfor konkrete fagområder.[186] Første fase i omorganiseringen av Tolletaten startet i juni 2019, mens andre fase startet i oktober 2020, og denne revisjonen har derfor ikke vurdert hvilke effekter omorganiseringen har hatt på kompetansesituasjonen i Tolletaten.

8.4.5 Ressursdisponering og organisering

Som omtalt i punkt 8.2 er det store variasjoner i kontrollnivået mellom regionene. Det foreligger ikke data som viser hvor mye ressurser de ulike regionkontorene bruker på å behandle tolldeklarasjoner for strategiske varer. Tolldirektoratet viser til at hver tollregion har en fagkoordinator for strategiske varer og en såkalt maskeansvarlig som har ansvaret for å utvikle og legge til nye og fjerne lokale masker i systemet. Disse to rollene utfyller hverandre. Det er likevel forhold som tyder på at ressursbruk, prioritering eller organiseringen av arbeidet slår ut i svært varierende kontrollnivåer for høyrisiko-deklarasjoner og flerbruksvarer:

Tabell 8 viser antall dokumentkontroller av høyrisikodeklarasjoner som i gjennomsnitt gjennomføres per dag ved de ulike regionkontorene. Antall (gjennomsnitt) høyrisikodeklarasjoner som regionkontorene får inn til behandling, er angitt i parentes. Fire av seks regioner kontrollerer færre enn 1,5 høyrisikodeklarasjoner per dag. Tollregion F skiller seg klart ut og har vesentlig høyere aktivitet. Regionkontoret har én saksbehandler som er dedikert til kontroll av strategiske varer.[187] Regionkontoret gjennomførte i 2018 gjennomsnittlig 13 dokumentkontroller per dag[188] – i tillegg til fysiske kontroller.

[184] Intervju med Tolletatens etterretningssenter 28.11.2019.
[185] Intervju med Tollregion Nord-Norge 04.12.2019 og Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[186] Intervju med Tolldirektoratet 19.05.2020.
[187] Intervju med Tollregion F.
[188] Beregnet på grunnlag av at det er vel 250 arbeidsdager i året, ferie er altså ikke tatt hensyn til.

Tabell 8 Antall høyrisikodeklarasjoner som gjennomgår dokumentkontroll gjennomsnittlig per dag 2016–2018 (gjennomsnittlig antall innkomne høyrisikodeklarasjoner per dag i parentes)

Dokumentkontroller	Region	2016	2017	2018
Antall dokumentkontroller per dag – høyrisikodeklarasjoner (varelinjenivå)	Tollregion A	0,4 (2,9)	0,6 (7,7)	1,0 (10,4)
	Tollregion B	0,2 (1,9)	0,5 (2,2)	0,6 (1,8)
	Tollregion C	1,1 (12,3)	1,1 (13,9)	1,5 (14,8)
	Tollregion D	2,2 (12,6)	1,2 (11)	2,4 (13,8)
	Tollregion E	0,9 (4,3)	1,2 (7,3)	1,1 (7,2)
	Tollregion F	9,5 (22,8)	10,5 (28,2)	13,1 (36,7)

Kilde: Riksrevisjonen basert på uttrekk fra TVINN (Tolletaten)

Bildet og tallene for kontroll av flerbruksvarer er omtrent det samme som i tabell 8.

9 Etterkontroll, etterforskning og straffeforfølgelse

Dette kapitlet handler om kontrollen av eksportører av strategiske varer etter utførsel og om anmeldelser og etterforskning av mulige brudd på regelverket. Tolletaten kan gjennomføre etterkontroller av eksportører. Det vil si at de i ettertid kan undersøke om blant annet eksportøren deklarerte riktig og hadde gyldig eksportlisens. Utenriksdepartementet kan som regelverkseier for eksportkontrolloven blant annet undersøke om rapporteringsplikten og andre lisensvilkår er fulgt. PST har ansvar for å etterforske saker der det er mistanke om brudd på eksportkontrollregelverket.

Oppsummert viser undersøkelsen at Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller. Kun ni etterkontroller er gjennomført i perioden 2016–2018. Utenriksdepartementet følger opp rapporteringsvilkåret i lisensene, men legger til grunn at det er eksportøren som i hovedsak skal følge opp at særskilte lisensvilkår etterleves. Utenriksdepartementet foretar ikke selv noen inspeksjoner eller annen form for verifisering av flerbruksvarer til sivil sluttbruk. Det har i perioden 2016–2018 vært tre anmeldelser av brudd på eksportkontrollregelverket, og to saker har vært etterforsket av PST.

9.1 Tolletatens etterkontroller av eksportører av strategiske varer

Data fra tollregionene viser at det gjennomføres svært få etterkontroller av eksportører av strategiske varer. I treårsperioden 2016–2018 er det gjennomført totalt ni etterkontroller rettet mot eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer på landsbasis. Seks av disse ble utført av en og samme tollregion. Tre tollregioner gjennomførte én kontroll hver, mens to regionkontorer ikke gjennomførte noen etterkontroller rettet mot strategiske varer i denne perioden.[189]

Utvelgelsen av eksportører for etterkontroll skal ifølge Tolletatens regionkontorer fortrinnsvis være risikobasert.[190] Når det gjelder eksportører av strategiske varer, kan utvelgelsen være basert på blant annet informasjon fra eksterne samarbeidspartnere, bistandsanmodninger fra utlandet, analyse av data fra relevante databaser eller feil avdekket hos eksportøren i utførselskontrollen.

Gjennomføringen av en etterkontroll skal skje i henhold til etatens *Veileder for gjennomføring av toll- og avgiftsrevisjon*. Som hovedregel varsles eksportøren på forhånd om at en kontroll skal gjennomføres. Når kontrollen settes i gang, vil tollrevisor gjennomgå virksomhetens regnskap og annen relevant dokumentasjon, blant annet bokførte salg, betalinger, avtaler/kontrakter samt fraktdokumenter og andre underlagsdokumenter for tidligere deklarasjoner. Når det gjelder eksportører av strategiske varer, kan tollrevisor undersøke om det forelå korrekt lisens fra Utenriksdepartementet ved utførsel. Det kan også være aktuelt å vurdere om varene er deklarert med riktig varenummer gjennom å se på bilder eller gjennomføre en fysisk kontroll.

Når kontrollen er avsluttet, skriver tollrevisor en kontrollrapport som dokumenterer eventuelle funn. Hvis det er avdekket mindre alvorlige regelbrudd, blir saken sluttbehandlet internt i tolletaten. Tolletaten har selv mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr i slike saker. Ved alvorlige brudd anmelder Tolletaten saken til politiet.

Tollregionene samarbeider i noen grad med Utenriksdepartementet i forbindelse med etterkontroll av eksportører av strategiske varer, for eksempel når det er behov for å avklare lisensplikt, eller ved innhenting av lisensdokumentasjon.

Utfallet av etterkontrollene varierer. Tollregionen som gjennomførte seks av de ni kontrollene, opplyser at det ikke ble avdekket alvorlige feil i etterkontrollene de gjennomførte i perioden 2016–2018. Stort sett dreide disse seg om manglende eller feil deklarering. I et par av disse sakene ble det ifølge tollregionen utstedt overtredelsesgebyr og anbefalinger om endringer. En av de tre andre etterkontrollene, som ble gjennomført

[189] Oversendelsesbrev fra Tolldirektoratet 15.11.2019.
[190] Beskrivelsene av etterkontrollen er basert på brev fra tollregionene av 20.11.2019, såframt ikke annet er oppgitt.

av en annen tollregion, avdekket feil ved deklarerte prosedyrekoder, feilklassifisering, feil ved tollverdi og feildeklarert avsender og mottaker. I denne saken ble det fattet vedtak om advarsel for brudd på tolloven.[191]

Tre regionkontorer viser til at det i 2016 ble overført flere oppgaver og ansatte fra Tolletaten til Skatteetaten. Flere av regionkontorene uttaler at de ikke har eller har svært få tollrevisorer som arbeider med etterkontroll. Tolletaten har ikke avklart hva etterkontrollen skal innebære framover.

Tollregionene har ulike syn på hvorvidt etterkontroll er et nyttig og effektivt virkemiddel i eksportkontrollen av strategiske varer. En av regionene understreker i intervju at kontrollen av strategiske varer i hovedsak må skje i forkant av utførselen. Hvis varene først leveres til en utenlandsk mottaker som ønsker å beholde dem, vil det være nærmest umulig å få disse tilbake til Norge[192]. En annen tollregion viser derimot til at etterkontroll gir en god mulighet til å se helheten i en sak.[193] En tredje region peker på at etterkontroll er nyttig særlig når det gjelder kontroll av flerbruksvarer, siden opplysningene som kommer fram i deklarasjonen i TVINN ofte er for generelle til at Tolletaten kan fange opp disse varene i utførselskontrollen.[194] Denne regionen peker også på at etterkontrollen kan virke forebyggende, ettersom tollrevisor bidrar til informasjonsdeling og bevisstgjøring om eksportkontrollregelverket blant relevante bedrifter.

Flere tollregioner viser til at lærdom fra etterkontrollene kan brukes til å utvikle nye, spissede kontrollmasker for å styrke utførselskontrollen. Informasjon om gjennomførte kontroller og funn gjøres tilgjengelige for relevante ansatte som jobber med deklarasjonskontroll (i fagsystemet VIRK).[195]

En av tollregionene understreker at ressursene som kreves til en etterkontroll, varierer fra sak til sak og avhenger av kontrollens omfang. Omfattende etterkontroller av bedrifter med mange deklarasjoner kan ta alt fra seks måneder til ett år å gjennomføre.[196]

Også Tolldirektoratet viser til at etterkontroller er svært ressurskrevende og trekker fram etterkontrollen av Forsvarets logistikkorganisasjon i saken om salget av Nigeria-båtene som eksempel. Etterkontroll som kontrollmetode har derfor ikke blitt prioritert. Tolldirektoratet mener det likevel kan bli aktuelt å gjøre flere etterkontroller innenfor eksport av strategiske varer. Dette må balanseres opp mot de andre kontrolltiltakene.

Finansdepartementet legger vekt på at etterkontroll er ett av Tolletatens kontrollvirkemidler, og at det er etaten som vurderer den nærmere innretningen og ressursbruken opp mot andre kontrollvirkemidler. Departementet har ikke vurdert om det er nødvendig å gjøre noe med ressurssituasjonen for etterkontroll.[197] Departementet styrer ikke Tolletatens ressursbruk på enkeltområder, men legger til grunn at etaten gjør helhetlige prioriteringer ut fra risiko og vesentlighet.[198]

9.2 Utenriksdepartementets oppfølging av eksportlisenser

Innenfor Utenriksdepartementet ansvarsområde er det to aspekter ved eksportkontrollen som innebærer oppfølging etter utførsel:

- vilkår som stilles til lisensen om kvartalsvis rapportering av eksportert materiell (blant annet mengde og verdi) til departementet, og eventuelle andre særskilte lisensvilkår (eksportørenes hovedansvar)
- krav om godkjenning fra norske myndigheter for re-eksport av visse typer materiell (sluttbrukers hovedansvar)

[191] Brev fra tollregionene av 20.11.2019.
[192] Intervju med Tollregion Oslo og Akershus 25.11.2019.
[193] Intervju med Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[194] Brev fra tollregionene 20.11.2019.
[195] Brev fra tollregionene 20.11.2019.
[196] Intervju med Tollregion Midt-Norge 18.11.2019.
[197] Intervju med Finansdepartementet 23.06.2020.
[198] Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen, 30.10.2020.

9.2.1 Utenriksdepartementets oppfølging av lisensvilkår

Alle bedrifter som har lisens til å eksportere forsvarsmateriell på liste I eller flerbruksvarer på liste II til en militær sluttbruker, plikter å rapportere utførslene til Utenriksdepartementet. Denne rapporteringen skal skje hvert kvartal gjennom det elektroniske saksbehandlingssystemet E-lisens. Det kan også være rapporteringsplikt på utførsler av varer der spesifikke vilkår om rapportering er påført lisensen, eller på utførsler av flerbruksvarer til sivile sluttbrukere og sivilt sluttbruk. Utenriksdepartementet opplyser i brev at de gjennomgår rapportene fra bedriftene jevnlig. Dersom rapportering mangler, følges dette opp direkte med bedriften. Departementet gjennomgår og kvalitetssikrer rapporteringen hvert kvartal og årlig.[199]

Utenriksdepartementet opplyser at de har de samme rutinene for å følge opp rapporteringsvilkåret for alle typer materiell.[200] Utenriksdepartementet viser til at eksportørenes etterlevelse av rapporteringsplikten er blitt vesentlig bedret etter innføringen av E-lisens i 2015. Det er i dag særlig mindre bedrifter som eksporterer våpen og utstyr til sport og jakt, som må minnes på rapporteringsvilkåret.[201] Se videre omtale av rapporteringsplikten og våre stikkprøver på rapporteringen i kapittel 10.

I enkelte saker kan eksportøren pålegges særskilte vilkår i tillegg til vilkåret om rapporteringsplikt. Tilleggsvilkårene vil i så fall gå fram av selve lisensen. I intervju opplyser Utenriksdepartementet at slike vilkår stilles etter en nøye vurdering i den enkelte sak. Det vil oftest være aktuelt i saker som handler om eksport av flerbruksvarer til sivil sluttbruk.[202] Departementet opplyser også at slike lisensvilkår følges opp individuelt og fra sak til sak, avhengig av vilkåret.[203]

Utenriksdepartementet opplyser at de følger opp saker der det er oppdaget, eller er mistanke om, brudd på lisensvilkårene. Det gjelder både brudd på rapporteringsplikten og andre særskilte lisensvilkår. I disse sakene vil departementet undersøke fakta i saken og eventuelt be om en utfyllende forklaring fra eksportøren. Reaksjonen avhenger av hvor alvorlig bruddet er, og eventuelt om eksportøren har begått gjentatte brudd. I mange tilfeller vil departementet også be om en redegjørelse for hvilke tiltak eksportøren vil iverksette for å unngå nye brudd.[204]

Det har ifølge departementet vært én sak om brudd på lisensvilkårene i perioden 2016–2018: I april 2017 kom det fram at en forsvarsbedrift ikke hadde rapportert inn en utførsel av forsvarsmateriell til Brasil i 2015 til en verdi av 188 millioner kroner, selv om lisensen hadde et eksplisitt vilkår om kvartalsvis rapportering av utførsler. Det foreligger ikke informasjon om eventuelle andre saker i perioden der det har vært brudd på vilkårene.

Vi har spurt Utenriksdepartementet om hvordan de har fulgt opp i to konkrete saker med eksport av flerbruksvarer til bedrifter i Russland for å sikre at to særskilte vilkår som er angitt i lisensene, etterleves. Vilkårene handler om

- at norsk eksportør til enhver tid skal ha kontroll over det utleide utstyret, og
- at det skal verifiseres at kamerautstyret blir installert på *sivilt* fartøy.

Departementet svarer at det er eksportørens ansvar å rapportere til departementet dersom vilkårene brytes. Departementet viser til at de får tilsendt eksportørenes rapporter som skal dokumentere at vilkårene er etterlevd, og at departementet følger opp ved behov. Departementet viser også til at dersom det avdekkes manglende rapportering om brudd, kan dette medføre straffeansvar, jf. eksportkontrollforskriften § 20.[205] Vi viser videre til gradert vedlegg B, der vi gir en nærmere omtale av lisensbehandlingen og Utenriksdepartementets faktiske oppfølging av en av de to ovennevnte lisensene. Blant annet har vi sett på hvilke rapporter Utenriksdepartementet har mottatt fra eksportøren etter at lisens ble innvilget.

---

[199] Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2019.
[200] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019 og brev av 19.06.2020.
[201] Brev fra Utenriksdepartementet 19.06.2020.
[202] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[203] Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 21.08.2019.
[204] Brev fra Utenriksdepartementet 21.08.2019.
[205] Brev fra Utenriksdepartementet 02.03.2020.

Utenriksdepartementet viser til at brudd på vilkår kan føre til advarsel i engangstilfeller, at lisensen blir inndratt, eller i alvorlige saker til anmeldelse for brudd på eksportkontrollen. Videre viser departementet til at dersom departementet kommer til at det er risiko for at sensitive flerbruksvarer kan være ment for uakseptable, militære formål, vil ikke lisens innvilges.[206]

9.2.2 Utenriksdepartementets behandling av søknader om re-eksporttillatelse

Alle lisenssøknader om eksport av A-materiell (våpen og ammunisjon) til landgruppe 2, det vil si land som etter regjeringsbehandling er godkjent for eksport av våpen og ammunisjon, krever sluttbrukererklæring med re-eksportklausul, jf. punkt 3.4.1. Bruken av re-eksportklausul er et sentralt virkemiddel for å forhindre avledning, altså at materiellet ender opp hos en uønsket sluttbruker eller benyttes til uønsket bruk. Sluttbrukererklæring med re-eksportklausul innebærer at sluttbruker forplikter seg til å be om godkjenning fra norske myndigheter før materiellet videreselges innenlands eller re-eksporteres til et annet land. Sluttbrukererklæring med re-eksportklausul kan også foreligge i saker der det eksporteres liste I-varer til landgruppe 1, som består av NATO-allierte og andre nærstående land, og i saker som handler om eksport av flerbruksvarer.

Utenriksdepartementet viser til at dersom de avdekker brudd på inngåtte forpliktelser med hensyn til videresalg eller re-eksport, vil dette kunne få konsekvenser for senere anskaffelse av norsk forsvarsmateriell. Departementet vil også gjøre eksportkontrollregimene og EU oppmerksomme på bruddene.[207]

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at en søknad om re-eksport eller videresalg behandles som om det var en ny søknad om lisens. Slike forespørsler kommer vanligvis i form av en e-post, gjennom E-lisens eller som en generell henvendelse. De behandles fortløpende. Ofte er det den norske eksportøren som fremmer forespørselen på vegne av mottakeren. Ifølge departementet gjør dette det vanskelig å tallfeste antall søknader. Det er per i dag ikke mulig å sortere ut søknader om re-eksport fra andre lisenssøknader i E-lisens. Seksjon for eksportkontroll kan likevel bekrefte at slike forespørsler bare forekommer unntaksvis.[208]

Når det gjelder eventuelt videresalg av forsvarsmateriell som mottakere i landgruppe 1 har kjøpt fra Norge, viser Utenriksdepartementet til at leveranser av materiell mellom partene i NATO er forankret i avtaler og mangeårig praksis og etablert tillit. Dette framgår av Meld. St. 25 (2019–2020) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2019, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. Ved eksport til land i landgruppe 1 kreves det dokumentasjon som viser hvem sluttbruker er. Dokumentasjonen som kreves, avhenger av den enkelte sak. Departementet legger til grunn at videresalg ikke skjer uten forhåndskonsultasjoner.

9.2.3 Andre former for etterkontroll: inspeksjon og bekreftelse av mottatte varer

Innholdet i Utenriksdepartementets maler for sluttbrukererklæringer, slik de er presentert på Utenriksdepartementets nettsider, muliggjør også andre former for etterkontroll. Malen for sluttbrukererklæringen for liste I-varer inneholder et vilkår om at sluttbruker må bekrefte mottak av varene fra Norge hvis Utenriksdepartementet ber om det. Malen for sluttbrukererklæringen for liste II-varer inneholder et vilkår om at den norske eksportøren, eller en representant for denne, kan inspisere installasjonen når som helst. En slik inspeksjon kan gjennomføres uten forvarsel. Ifølge Utenriksdepartementet kan også noen andre særlig sensitive saker innebære at det kreves en sluttbrukererklæring som gir adgang til inspeksjon. Inspeksjon etter utførsel kan i utgangspunktet bare gjennomføres hvis sluttbrukererklæringen som ligger ved lisenssøknaden, tillater det.[209]

Vi har spurt Utenriksdepartementet i hvilken grad de har benyttet seg av noen av de nevnte kontrollmulighetene. Departementet opplyser at de ikke har som praksis å gjennomføre inspeksjoner. Departementet opplyser videre at det ikke er praksis for å be om bekreftelse av mottak av liste I-varer. Departementet understreker at det er eksportøren som har ansvaret for å sikre og verifisere at varene

[206] Brev fra Utenriksdepartementet 04.11.2020.
[207] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[208] Intervju med Utenriksdepartementet 24.09.2019.
[209] Brev fra Utenriksdepartementet 21.08.2019.

kommer fram. Siden liste I-materiell fra Norge hovedsakelig eksporteres til statlige myndigheter i godkjente land, og er basert på omfattende og tilfredsstillende informasjon om sluttbruker og andre forhold i saken, mener departementet at bekreftelse på mottak ikke har vært særlig aktuelt eller relevant for Norges del.[210]

Det er eksempler på andre land som i større grad enn Norge gjennomfører etterkontroll, se faktaboks 9 og 10.

Faktaboks 9 Etterkontroll i Sveits

Sveits har gjennomført etterkontroller gjennom inspeksjon i mottakerlandet siden 2014. I perioden 2014–2017 gjennomførte sveitsiske myndigheter tre–ni inspeksjoner per år.

Verifikasjonsbesøk kan bare skje i tilfeller der statlig sluttbruker har forpliktet seg til dette gjennom sluttbrukererklæringen. Disse erklæringene inneholder en klausul der sluttbruker samtykker til «post-shipment verification». Sveits krever ikke verifikasjonsbesøk i land som deltar i alle de fem eksportkontrollregimene. For mottakerland som faller utenfor denne kategorien, gjøres det en risikovurdering basert på blant annet vurderinger av sannsynligheten for avledning, og hvor omfattende skaden av en eventuell avledning antas å være. I tillegg tas materiellets egenskaper, geografisk spredning og avledningshistorikk i betraktning når aktuelle land skal velges ut.

Kilde: Inspektionen för strategiska produkter (2018)

Faktaboks 10 Forslag om etterkontroll i Sverige

I Sverige har Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ansvar for å behandle søknader om eksportlisens for strategiske varer. ISP er en selvstendig institusjon underlagt det svenske utenriksdepartementet. Sverige har foreløpig ikke et system for etterkontroller. I oktober 2017 besluttet den svenske regjeringen å be ISP utrede spørsmålet om hvorvidt etterkontroller i utlandet er i tråd med svensk regelverk om eksport av forsvarsmateriell. Regjeringen ba også ISP komme med forslag til hvordan et system for slike etterkontroller kan utformes.

I intervju opplyser ISP at de også har muligheter for å gjennomføre etterkontroller av eksportører av strategiske varer. Det svenske regelverket for eksport av forsvarsmateriell gir svenske myndigheter tilsynsrett. Altså kan ISP få tilgang til alle dokumenter som tilhører eksportøren, og som er nødvendig for kontrollen, og til bedriftens lokaler. ISP gjennomfører rundt 25 slike tilsyn per år. Det finnes en tilsvarende tilsynshjemmel i loven om flerbruksvarer. Videre opplyser ISP at de i noen tilfeller ber mottaker om bekreftelse på at varene er kommet fram etter utførsel. Dette er ikke vanlig praksis, men gjøres i saker der det tidligere har skjedd at materiell har havnet på avveie.

Kilde: Intervju med Inspektionen för strategiska produkter 27.06.2019

9.3 Anmeldelser og etterforskning av brudd på eksportkontrolloven

PST har ansvar for å etterforske saker der det er mistanke om brudd på eksportkontroll-loven og på reglene om ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Det framgår av i intervju med PSTs distriktskontorer at de legger til grunn at det i hovedsak er Den sentrale enhet som har ansvaret for etterforskning i slike saker. De mener at distriktskontorenes ansvarsoppgaver er

[210] Brev fra Utenriksdepartementet 21.08.2019. Utenriksdepartementet presiserer at A-materiell kun går til statlige sluttbrukere, mens B-materiell også kan gå til private kjøpere (for eksempel systemintegratorer), men det må da vurderes fra sak til sak.

knyttet til forebygging. Distriktskontorene opplyser samtidig at de har mulighet til å gjennomføre en form for foreløpig etterforskning ved mistanke om at en aktør begår eller vil begå brudd på eksportkontrollregelverket. I slike tilfeller har de lokale PST-kontorene mulighet til å sette inn ekstra ressurser på en forebyggende sak og utnytte disse ressursene systematisk for å forsøke å avdekke om en straffbar handling er i ferd i med å skje. Dette arbeidet innebærer blant annet å bruke ulike verktøy for informasjonsinnhenting.[211]

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser imidlertid at Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2007 legger etterforskningsansvaret til PSTs distriktsenheter som utgangspunkt. For saker i Oslo politidistrikt ligger etterforskningsansvaret i Den sentrale enhet (DSE). Rundskrivet gir retningslinjer for når etterforskningsansvaret for saker fra politidistriktene utenfor Oslo kan eller skal overtas av DSE.[212]

PST viser til at lovverket ikke gir hjemmel til at PST kan bruke skjulte tvangsmidler i informasjonsinnhentingen i forebyggende saker etter eksportkontroll-lovgivningen og med hensyn til spredning av masseødeleggelsesvåpen.[213] Ifølge PST ville tilgang til disse metodene, for eksempel finansiell etterretning, telefonavlytting og lignende, gitt bedre mulighet til å avdekke ulovligheter knyttet til eksportkontroll.[214] Samtidig viser etaten til at forsøk på å bryte eksportkontrollregelverket ofte befinner seg i grenseland mellom et brudd på dette lovverket og et mulig forsøk på etterretningsvirksomhet. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller der en utenlandsk etterretningsaktør er involvert. Dersom handlingen vurderes som et forsøk på etterretningsvirksomhet, har PST lov til å bruke tvangsmidler i politiarbeidet.[215]

I etterforskningssaker har derimot PST adgang til å benytte inngripende metoder.[216]

I perioden 2016–2018 har PST hatt totalt tre saker som omhandler brudd på eksportkontrollregelverket, til behandling. I den første av disse sakene ble det opprettet etterforskningssak som så ble henlagt på grunn av bevisets stilling. I den andre saken ble det besluttet å ikke opprette etterforskningssak. Dette ble begrunnet med at det ikke var rimelig grunn til å undersøke om det forelå en straffbar handling. I den tredje saken ble det levert anmeldelse i 2017, og saken er fortsatt under etterforskning.[217]

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at antall etterforskede og henlagte saker etter eksportkontrolloven også kan ha sammenheng med annet enn PSTs ressursinnsats. Etterforskning avhenger for det første av at saker blir anmeldt, primært av Tolletaten, Utenriksdepartementet og PST selv, men også andre. For det andre må det være et tilstrekkelig grunnlag for at PST kan etterforske saken. Dersom det ikke er mulig å finne tilstrekkelige bevis for at det har foregått en straffbar handling, vil saken kunne henlegges.[218]

---

[211] Intervju med PSTs sentrale enhet 08.03.2019 og intervjuer med PST distriktskontorer av 20.09.2019, 08.10.2019, 18.11.2019 og 03.12.2019.
[212] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 04.11.2020.
[213] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 04.11.2020.
[214] Intervju med PST Sør-Øst 08.10.2019.
[215] Intervju med PST Øst 20.09.2019.
[216] Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 04.11.2020.
[217] Brev fra PST til Riksrevisjonen av 29.04.2019 og e-post av 24.8.2020.
[218] Referat fra intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 02.06.20.

10 Utenriksdepartementets rapportering om eksport av strategiske varer

Dette kapitlet omhandler Utenriksdepartementets rapportering til Stortinget om eksport av strategiske varer. Utenriksdepartementets rapportering er sammenlignet med data fra andre kilder for å belyse om rapporteringen er fullstendig. I kapitlet omtales også en kartlegging vi har gjort av omsetningen til norske forsvarsbedrifters datterselskaper i utlandet.

Opplysninger som legges fram for Stortinget, skal være korrekte og utførlige. Stikkprøver vi har gjort, viser at tallene som rapporteres for ammunisjon og kommunikasjonsutstyr til militære sluttbrukere, i de årlige stortingsmeldingene, stemmer godt overens med tallene som kommer fram av tolldataene og underliggende dokumentasjon. Utenriksdepartementets fagsystem E-lisens har tekniske svakheter når det gjelder uttrekk av data, men det er ikke indikasjoner på at dette påvirker rapporteringen til Stortinget.

10.1 Utenriksdepartementets og Statistisk sentralbyrås rapporteringer om eksport

Utenriksdepartementet rapporterer årlig til Stortinget i en egen melding om eksport av strategiske varer og myndighetenes arbeid med eksportkontroll. I meldingen oppgis blant annet informasjon om omfanget (målt i verdi) av A- og B-materiell som eksporteres fra Norge, og hvordan denne eksporten fordeler seg på ulike land og ulike materiellkategorier (liste I). Meldingene inneholder også tall for omfanget av flerbruksvarer til militær sluttbruk fordelt på land og med en angivelse av hva slags varekategori det hovedsakelig er snakk om for hvert land (for eksempel kommunikasjonsutstyr). Grunnlaget for denne rapporteringen er eksportørenes rapportering av lisenspliktige utførsler i E-lisens. Innehavere av eksportlisenser av A- og B-materiell samt flerbruksvarer til militær sluttbruker er som nevnt pliktige til hvert kvartal å etterskuddsvis rapportere om utførsler på aktuelle lisenser i foregående kvartal. Det er altså ingen rapporteringsplikt for mengden eksporterte flerbruksvarer til sivile sluttbrukere.

Rapporteringen fra bedriftene til departementet skjer elektronisk. E-lisens sender eksportørene en automatisk påminnelse om rapportering hvert kvartal, 14 dager før fristen utløper. Etter fristen gjennomgås dataene som er rapportert inn. Dersom de er fullstendige, blir de godkjent, og dersom de er ufullstendige, blir det sendt en purring til eksportøren. Ved slutten av fjerde kvartal gjøres en samlet gjennomgang og kvalitetskontroll av datagrunnlaget, som skal brukes i statistikk, i dialog med eksportørene. Det endelige datagrunnlaget omarbeides til stortingsmeldingens tabeller.[219]

Også Statistisk sentralbyrå rapporterer om eksport av militære våpen og ammunisjon gjennom sin handelsstatistikk. Denne statistikken er basert på data i form av eksportdeklarasjoner i TVINN, som skal fylles ut før varene passerer ut av Norge, på vei, jernbane eller fra norsk flyplass eller havn, se punkt 8.1.2.

På grunn av ulike kategorier er ikke statistikken fra Statistisk sentralbyrå og Utenriksdepartementet direkte sammenlignbare. I de årlige stortingsmeldingene viser Utenriksdepartementet dessuten til at statistikken fra Statistisk sentralbyrå, som er basert på bedriftenes tolldeklarasjoner, kan inneholde feil dersom eksportøren deklarerer feil. Datakvaliteten i TVINN er, som omtalt i punkt 8.4.2, ifølge Tolletatens vurdering i mange tilfeller svak. I 2017 avdekket imidlertid VG at eksport av raketter til Brasil til en verdi av 188 millioner kroner var inkludert i Statistisk sentralbyrås statistikk, men utelatt i Utenriksdepartementets rapportering for 2015. Bedriften hadde lisens for eksporten, men hadde ikke overholdt rapporteringsplikten til Utenriksdepartementet, jf. tidligere omtale av denne saken i punkt 9.2.

I det følgende redegjøres det for ulike stikkprøver vi har gjennomført for å undersøke samsvaret mellom tall i E-lisens – som ligger til grunn for departementets årlige rapportering til Stortinget – og tall i tolldata (TVINN), som ligger til grunn for Statistisk sentralbyrås handelsstatistikk. Deretter redegjøres det for fullstendigheten i datauttrekk fra E-lisens.

[219] Brev fra Utenriksdepartementet av 19.06.2020.

10.2 Stikkprøver for å undersøke graden av samsvar mellom Utenriksdepartementets rapportering og Statistisk sentralbyrås rapportering

10.2.1 Rapportert eksport av ammunisjon i stortingsmeldinger sammenlignet med deklarert eksport av ammunisjon i TVINN

Kategoriene i E-lisens og TVINN er som nevnt ovenfor oftest ulike og vanskelige å sammenligne, men for enkelte varetyper, blant annet ammunisjon, er det godt samsvar mellom de to systemene: Ammunisjon kategoriseres som ML3 i stortingsmeldingene og varenummer 93063000 i TVINN. Vi har sammenlignet verdien av eksport av ammunisjon til ulike land i perioden 2016–2018 slik den er rapportert i stortingsmeldingene, og verdien av registrerte utførsler av ammunisjon i TVINN.[220]

Det ble eksportert ammunisjon til 25 land i 2016 og 2017 og til 23 land i 2018 ifølge de årlige stortingsmeldingene. Gjennomgangen av tolldata for samtlige utførsler av lisenspliktig ammunisjon til disse landene i perioden 2016–2018 viste først at det var en del tilfeller der den årlige utførselen av ammunisjon som var registrert i TVINN, var betydelig større enn det som ble rapportert i stortingsmeldingene. Ved nærmere gjennomgang av TVINN-dataene og underliggende dokumentasjon for de største avvikene, viste det seg at avvikene kunne forklares og ikke representerte reelle avvik.[221] Tvert imot var det i disse tilfellene god konsistens mellom rapporterte tall i stortingsmeldingene og «korrigerte» TVINN-data.

10.2.2 Rapportert eksport av flerbruksvarer til militær sluttbruk i stortingsmeldinger sammenlignet med deklarerte utførsler i TVINN

Også når det gjelder flerbruksvarer til militær sluttbruker, gjør ulike statistikk-kategorier det vanskelig å sammenligne tall fra Tolletaten (TVINN) og Utenriksdepartementet (E-lisens). Det er likevel mulig å få en indikasjon på kvaliteten på tallene i E-lisens som ligger til grunn for rapporteringen i de årlige stortingsmeldingene, nemlig ved å sammenligne land som ifølge tabellen i stortingsmeldingene har mottatt kommunikasjonsutstyr til militære sluttbrukere, med utførselstallene for den norske produsenten som ifølge TVINN eksporterer flest flerbruksvarer til militære kunder i de aktuelle landene. Det aktuelle varenummeret i TVINN gjelder apparater, nettverk, andre sendere og mottakere for kommunikasjon.

Det kan være andre produsenter som selger tilsvarende varer til militære sluttbrukere i samme land, og som vi ikke kjenner til. Men hvis tallene fra tolldataene for lisensiert kommunikasjonsutstyr til militære sluttbrukere[222] fra den *ene* store produsenten er *større* enn det som framgår av stortingsmeldingen, ville det kunne indikere svakheter ved rapporterte tall i stortingsmeldingen.

Tilsvarende som det vi først fant ved sammenligningen av tall for ammunisjon foran, fant vi først en del avvik med større utførsler i TVINN for den ene produsenten enn det Utenriksdepartementet rapporterte som total eksport av kommunikasjonsutstyr til militære sluttbrukere for hvert av de aktuelle landene. Men også her lot de største avvikene seg forklare ved å gå nærmere inn på TVINN-dataene. Korrigert for omdeklareringer og andre opplysninger som kommer fram ved å gå nærmere inn på underliggende dokumentasjon for de aktuelle deklarasjonene i TVINN, er det også her god konsistens mellom TVINN og E-lisens/ stortingsmeldingene.

10.2.3 Fullstendigheten av datauttrekk fra E-lisens

I gjennomføringen av revisjonen viste det seg ved bestilling av data fra Utenriksdepartementets E-lisens at systemet har tekniske svakheter som førte til at uttrekk av data ikke ble fullstendige.

Antall lisenser (unike lisensnumre) utstedt i perioden 2016–2018, og som vi gjennom sammenstilling av data fra ulike databestillinger vet eksisterer i databasen, er 5642. I samarbeid med Utenriksdepartementet testet vi om alle lisensene kom med i uttrekket der vi ba om å få ut alle lisensene utstedt i denne perioden.

---

[220] I gjennomgangen er det regnet bare ut fra verdien av utførsler av lisenspliktige ammunisjonstyper. Verdien på utførsler der det eksplisitt står, eller der det er åpenbart ut fra registreringen i TVINN, at produktet er unntatt lisensplikt (for eksempel løspatroner), er trukket fra totalverdien. I de fleste tilfeller har dette hatt liten innvirkning på gjenstående verdier, siden de aller fleste produkter i denne kategorien er lisenspliktige.

[221] Avvikene skyldtes særlig omdeklareringer (rettinger), registrering av gjenutførsler av reparerte varer som allerede var registrert som eksportert og at verdiene på enkelte utførsler hadde frakt og forsikring inkludert, noe som i henhold til regelverket ikke skal inkluderes i verdien.

[222] Vi har bare regnet inn utførsler («varelinjer») fra produsent X som har varenummer 8517XXXX, kundenavn som klart angir militær sluttbruker, og korrekt oppgitt lisensnummer.

Datauttrekket som fulgte, inneholdt bare 3873 lisenser. Altså manglet 1769 saker i uttrekket, eller 31 prosent av lisensene, selv om de eksisterer i databasen.

På spørsmål om hvordan departementet vurderer E-lisens som verktøy for bedriftenes rapportering og som grunnlag for departementets rapportering til Stortinget, samt hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt for å utbedre svakhetene ved rapporteringsfunksjonen, svarer Utenriksdepartementet at E-lisenssystemet i dag ikke er satt opp for den typen datauttrekk Riksrevisjonen etterspurte. Dette er noe som aldri tidligere har blitt benyttet eller ansett nødvendig å utvikle. Det var derfor nødvendig å tilpasse et særlig datauttrekk, som så krevde omfattende manuell bearbeiding og justering. Tross dette arbeidet har det ikke gitt et godt nok svar på bestillingene fra Riksrevisjonene.

Videre viser departementet til at ved testing av ulike funksjoner høsten 2020, har departementet observert at det eksisterer andre funksjoner enn det departementet har brukt tidligere, som gjør det mulig å lete opp lisenser under alle kategorier lisenser utstedt i løpet av årene 2016–2018. Summen er da 5647 unike lisenser. Dette uttrekket krever imidlertid videre justeringer og kvalitetssikring, og det er ikke satt opp som en spesifikk rapport eller statistikkfunksjon. Testen indikerer at E-lisens har klare begrensninger rundt ny type statistikk og datauttrekk, men lisenser har ikke forsvunnet fra systemet. Utenriksdepartementet prioriterer å rette opp denne tekniske svakheten i det nye E-lisenssystemet.

Departementet understreker at den oversikten Riksrevisjonen etterspurte ikke er den samme funksjonen som brukes til rapporteringen til Stortinget. E-lisens er i utgangspunktet utviklet for å kunne saksbehandle lisenssøknader og rapportere om eksportverdien av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær bruk til Stortinget. E-lisens som verktøy for bedriftenes rapportering og som grunnlag for departementets rapportering til Stortinget anses å være adekvat. Rapporteringsprosessen krever imidlertid betydelige ressurser i form av manuell gjennomgang hvert kvartal og ved årets slutt, og dette er noe som vil utbedres i neste versjon av lisenssystemet. Rapporten som brukes for å lage statistikk til Stortinget er utviklet for dette formålet, og departementet foretar løpende kvalitetssikring av bedriftenes rapportering opp mot innvilgede lisenser. Rapporten gjennomgås nøye i departementet, før utkastet til rapport sendes til de største bedriftene for en ytterligere kvalitetssjekk. Etterpå gjennomgås rapporten enda en gang i departementet, før den ferdigstilles til statistikken, som inngår i de årlige Stortingsmeldingene.

10.3 Omsetning fra norske bedrifters datterselskaper i utlandet

Tall fra Forsvarets forskningsinstitutt viser at nesten halvparten av omsetningen fra norskeide forsvarsbedrifters eksport ikke går fram av Utenriksdepartementets årlige rapportering til Stortinget. Årsaken er at bedriftene har betydelig omsetning i og eksport fra datterbedrifter i andre land enn Norge.

Forsvarets forskningsinstitutt publiserer årlig en rapport med statistikk for aktiviteten i den norske forsvarsindustrien. Disse rapportene baserer seg på egenrapporterte tall fra forsvarsbedriftene selv, i tillegg til tall fra virksomhetenes årsregnskap og tall fra Nato Support and Procurement Agency. Forsvarets forskningsinstitutts definisjon av *eksport* i denne sammenhengen inkluderer både lisenspliktig og ikke-lisenspliktig eksport som definert av Utenriksdepartementet. Forskjellen mellom definisjonen til Forsvarets forskningsinstitutt og Utenriksdepartementets definisjon er at Forsvarets forskningsinstitutt begrenser seg til forsvarsrelatert eksport og ikke inkluderer sivil lisenspliktig eksport. Forsvarets forskningsinstitutt rapporterer også på ikke-lisenspliktig forsvarsrelatert eksport, det vil si forsvarstilpassede varer til militær sluttbruker som ikke anses å ha en strategisk betydning.

Forsvarets forskningsinstitutts rapport for 2018, med tittelen *Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2018*, viser at omsetningen fra norske selskapers datterbedrifter i utlandet var nesten like høy som omsetningen fra den samlede forsvarsrelaterte eksporten fra Norge i 2018. Ifølge rapporten var omsetningen fra de utenlandske datterselskapene på 5,54 milliarder kroner i 2018. Rapporten viser samtidig at eksporten fra Norge utgjorde 6,63 milliarder kroner. Mens den forsvarsrelaterte eksporten minket med 8 prosent fra 2017 til 2018, økte omsetningen fra utenlandske datterselskaper med 21 prosent, eller nær 1 milliard kroner i samme periode. Datterselskapenes aktiviteter utgjorde 34 prosent av den samlede forsvarsrelaterte omsetningen i 2018, mot 28 prosent i 2017.

Forsvarsindustrien har – blant annet som en konsekvens av den teknologiske utviklingen – i økende grad blitt internasjonal. Norske bedrifter tar del i internasjonaliseringen av forsvarsindustrien ved blant annet oppkjøp eller etableringer av datterbedrifter i andre land. Utenlandske bedrifter ønsker å gjøre det samme i Norge. Internasjonaliseringen skjer også ved at stadig flere våpensystemer består av deler som produseres i ulike land. Dette utfordrer de nasjonale reguleringene for eksportkontroll.[223] Den teknologiske utviklingen i form av 3D-printing og immateriell programvare truer også med å gjøre nasjonale reguleringer og kontroll basert på nasjonale, fysiske grenser mindre relevante og effektive med hensyn til å kontrollere eksport av deler og teknologi til masseødeleggelsesvåpen og missiler.[224]

Et eksempel på internasjonal produksjon av våpensystemer er en kontrakt inngått i desember 2018 mellom det amerikanske selskapet Raytheon og USAs forsvarsdepartement (ved Naval Sea Systems Command) om produksjon av deler til missiler (Evolved Sea Sparrow Missile – ESSM). De ferdige missilene kjøpes av Saudi-Arabia gjennom det amerikanske våpensalgprogrammet Foreign Military Sales. Kontrakten for produksjon av deler til missilene er på ca. 25 millioner dollar, eller nesten 250 millioner kroner. 44 prosent av arbeidet i denne kontrakten utføres ved Nammos produksjonsbedrift på Raufoss, 33 prosent utføres i Canada og 22 prosent i Australia. Den norske andelen utgjør likevel en meget begrenset del, anslagsvis 5 prosent, av den totale verdien av missilene og eksporten av disse fra USA til Saudi-Arabia. Eksport av rakettmotorer eller andre komponenter til missiler til Saudi-Arabia er ikke tillatt i henhold til dagens norske reguleringer. Produksjon av deler som skal integreres i våpensystemer i USA, som så selges videre til de landene USA har godkjent for denne typen materiell, er imidlertid tillatt, jf. bestemmelsen om delleveranser under samarbeidsavtaler, punkt 6.2 i Utenriksdepartementets retningslinjer. Nammo opplyser om at produksjonen inngår som del av et mellomstatlig program (ESSM-programmet) som er drevet fram og ledet på myndighetsnivå.

Et annet eksempel er bedriften DSG, som har spesialisert seg på ammunisjon som kan brukes under vann og fortsatt ha gjennomtrengningsevne til tross for vannmotstanden. Bedriftens utviklingsavdeling ligger i Norge, og bedriften har lisens for teknologieksport til USA. Produksjonen skjer i USA, og eventuelt salg ut av USA skjer da etter USAs reguleringer. Bedriften framstår som norsk på hjemmesidene og bruker aktivt referanser til «det norske» i profileringen.[226]

[223] Meld. St. 19 (2017–2018).
[224] Brockmann og Bauer 2017.
[225] https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/Contract/Article/1714535/
[226] https://dsgtec.com/about/

11 Vurderinger

Norge er bundet av internasjonale avtaler som regulerer handel med forsvarsmateriell og flerbruksvarer. Flerbruksvarer er sivile varer som kan ha viktige militære anvendelser, først og fremst knyttet til masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler for slike våpen.

Selvpålagte nasjonale restriksjoner ligger også til grunn for kontroll med eksport av forsvarsmateriell. Stortingets 1959-vedtak slår fast at «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». Vedtaket innebærer videre at eksport av våpen og ammunisjon bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de utenriks- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område. I 1997 ble det presisert at Utenriksdepartementet skal vurdere en rekke politiske spørsmål, blant annet spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter i mottakerlandet. Disse forutsetningene er nedfelt i Utenriksdepartementets retningslinjer.

Oppsummert viser denne undersøkelsen at det er betydelige svakheter i de ulike leddene i myndighetenes system for eksportkontroll av forsvarsmateriell og flerbruksvarer – fra forebyggende aktiviteter overfor næringsliv og akademia, vurderinger av forholdene i mottakerland og behandling av søknader om eksportlisens til kontroll ved vareutførsel, oppfølging av lisensvilkår og anmeldelser av lovbrudd.

Undersøkelsen viser eksempler på at varer som er omfattet av lisensplikten, men som mye tyder på at er ført ut av landet uten lisens. I tillegg har vi sett at enkelte lisenser har blitt brukt til utførsler til land som ikke var inkludert på den aktuelle lisensen. Selv om det ikke kan forventes at myndighetene klarer å forhindre all ulovlig eksport, er det vår vurdering at systemet for eksportkontroll av strategiske varer ikke er tilstrekkelig effektivt for å hindre slik eksport.

I tillegg til risikoen for ulovlig eksport viser undersøkelsen at Utenriksdepartementet har innvilget lisenser uten en tilstrekkelig grundig vurdering, gitt det som kommer fram av dokumentasjonen. Dermed er det risiko for at myndighetene gir tillatelse til eksport som ikke er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

11.1 PSTs lave prioritering av det forebyggende arbeidet øker risikoen for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens

Myndighetenes forebyggende arbeid er svært viktig for å redusere risikoen for ulovlig eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer, og for å avdekke og stanse skjulte og fordekte anskaffelsesforsøk. PST har lovfestede oppgaver med forebygging og etterforskning av brudd på regelverket om eksportkontroll og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen. Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og har derfor et ansvar for å øke bevisstheten og kunnskapen om eksportkontrollregelverket hos relevante samfunnsaktører, jf. de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll, for eksempel Meld. St. 8 (2015–2016).

Siden eksportører av strategiske varer selv har ansvaret for å søke om eksportlisens, er det viktig å drive forebyggende aktiviteter rettet mot ulike miljøer, både akademiske kunnskapsmiljøer og potensielle eksportører. For eksempel er det risiko for at små bedrifter som produserer flerbruksvarer, ikke alltid er klar over det militære potensialet i produktene sine eller er kjent med metoder som aktører kan bruke for å forsøke å tilegne seg varer og kunnskap for å utvikle masseødeleggelsesprogram på ulovlig vis.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet gjennomfører utstrakt seminar- og møteaktivitet overfor næringslivet for å informere om eksportkontrollregelverket. I tillegg gir departementet informasjon og veiledning på sin hjemmeside om eksportkontroll. Innsatsen overfor akademia har vært svakere, men har økt fra 2019.

Undersøkelsen viser videre at PSTs forebyggende arbeid med eksportkontroll og ikke-spredning ligger på et svært lavt nivå. Dette til tross for at ikke-spredning og eksportkontrollsaker er en av PSTs hovedoppgaver og en lovpålagt oppgave, jf. politiloven § 17 b. Særlig siden 2016 har det forebyggende arbeidet vært nedprioritert til et minimumsnivå. PST i enkelte politidistrikter mener de har forholdsvis god oversikt over relevante bedrifter og akademia, men jevnt over er den forebyggende innsatsen svært lav i distriktene. PSTs

bedriftsbesøk hos potensielle eksportører av lisenspliktige flerbruksvarer – den såkalte preventaktiviteten – er nesten eller helt fraværende i enkelte store og viktige politidistrikter. PST har likevel fulgt opp konkrete saker, både overfor bedrifter, institusjoner og akademia.

Liten innsats i det forebyggende arbeidet fra PSTs side gir større risiko for at lisenspliktige strategiske varer eksporteres uten lisens. Lav prioritering av dette saksfeltet over tid i PST innebærer også at kompetanse, nettverk og informasjonskanaler som det har tatt tid å bygge opp, gradvis forsvinner. Dette vil svekke det forebyggende arbeidet ytterligere.

11.2 Utenriksdepartementet har i mange tilfeller åpnet opp for salg av forsvarsmateriell til land på et for dårlig grunnlag

Stortinget har lagt vekt på at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en «omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold» i vedkommende område. Forutsetningene i Stortingets 1959-vedtak og 1997-presisering om menneskerettighetene utgjør, sammen med EUs åtte kriterier om våpeneksport og ATTs artikler 6 og 7, et sett av kriterier som skal vurderes for hvert enkelt land. Kriteriene er nedfelt i Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell og reflekterer Stortingets vedtak og forutsetninger på området.

Nesten halvparten av Utenriksdepartementets landvurderinger for landgruppe 2 og 3 som var gjeldende ved årsskiftet 2018/19, ble utarbeidet før 2010. Det innebærer at flere eldre landvurderinger ikke drøfter forhold i mottakerlandet opp mot nyere internasjonale avtaler eller forpliktelser. Dette gjelder både EUs kriterier for eksport av forsvarsmateriell og FN-avtalen om våpenhandel (ATT). De fleste av landene uten oppdaterte landvurderinger har mottatt forsvarsmateriell fra Norge i revisjonsperioden 2016–2018.

Viktige kriterier i retningslinjene for eksport av forsvarsmateriell er ikke vurdert eller er utilstrekkelig vurdert i mange landvurderinger. Stortingets 1959-vedtak er ikke eksplisitt vurdert eller tatt stilling til i 5 av de 28 landvurderingene vi har undersøkt. Risikoen for at materiellet kommer på avveie eller benyttes til uønskede formål, såkalt avledningsfare, er ikke omtalt i halvparten av tilfellene. Omtale av respekt for menneskerettigheter og brudd på humanitærretten mangler også i flere av landvurderingene. Dette gjelder også for noen av landvurderingene som er utarbeidet etter at Norge tok EUs kriterier inn i retningslinjene og sluttet seg til ATT

Landvurderingene er gjennomgående korte. Det finnes eksempler på grundigere landvurderinger, men mange er såpass knappe og overfladiske at de i realiteten ikke vurderer de faktiske forholdene i mottakerlandet. Dermed utgjør de ikke et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å behandle enkeltsøknader om eksportlisens. I en oppdatering av landvurderingen for ett land fra 2018 redegjøres det for eksempel for kriteriene på vel tre linjer. Her heter det at landet ikke har noe spesielt konfliktfylt forhold til nabolandene, at antiterrortiltak innebærer vide fullmakter til politiet og strenge straffer, og at landet står mye «tilbake når det gjelder ratifisering av internasjonale konvensjoner, rammeverk og praksis på menneskerettighetssiden». Det konkluderes med at landet fortsatt er klarert for A-materiell.

Etter vår mening gir mange landvurderinger ikke et tilstrekkelig grundig og gjennomarbeidet beslutningsgrunnlag for å avgjøre om landet tilfredsstiller kravene for å motta norsk forsvarsmateriell eller ikke. Det er ikke utarbeidet en fast mal for landvurderingene som sikrer at alle kriteriene blir dekket. Problemet forsterkes av at vurderingene ikke oppdateres ved behov, for eksempel når nye kriterier tas inn i retningslinjene.

Utenriksdepartementet anskaffet i 2011 et analyseverktøy fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) med begrunnelsen om at dette skulle bidra til mer systematiske risikovurderinger av mottakerland. Analyseverktøyet skulle bidra til mer systematiske vurderinger av EUs kriterier om menneskerettigheter og humanitærrett og den innenrikspolitiske situasjonen.

Utenriksdepartementet har sammenfattet verktøyet i form av en sjekkliste bestående av syv hovedpunkter. Denne er presentert i de årlige stortingsmeldingene om eksportkontroll. Undersøkelsen viser at departementets sjekkliste ikke fanger opp viktige elementer som er omfattet av analyseverktøyet. Blant annet konkretiserer ikke departementets sjekkliste hvordan respekten for humanitærrett eller

menneskerettslige forhold som sivile og politiske rettigheter faktisk skal vurderes. Dette er forhold som SIPRIs analyseverktøy legger til rette for en nyansert og grundig vurdering av. Ved å utarbeide sin egen sammenfatning i stedet for å bruke det opprinnelige verktøyet har ikke Utenriksdepartementet, etter vår vurdering, utnyttet muligheten til å sikre en mer systematisk konkretisering av sentrale vurderingskriterier.

11.3 Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisenser gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger følges opp

I saksbehandlingen av søknader om eksportlisens for forsvarsmateriell skal enkelte kriterier i retningslinjene behandles særskilt. For eksempel skal Utenriksdepartementet vurdere risikoen for at det konkrete materiellet kan brukes til intern undertrykking, og risikoen for at materiellet kan komme på avveie og havne hos en uønsket sluttbruker eller benyttes til uønsket sluttbruk (avledningsfare).

I undersøkelsen har vi gjennomgått et utvalg på 136 lisenssaker som er innvilget av departementet, hvorav 112 gjelder søknader om forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militær sluttbruker. De øvrige 24 sakene handler om flerbruksvarer til sivilt sluttbruk. Undersøkelsen viser at det gjennomgående er en manglende skriftliggjøring av beslutningsgrunnlaget og vurderinger som er gjort i søknadsbehandlingen. I mange saker kommer det ikke fram noen skriftlige vurderinger utover utfyllinger i en sjekkliste som skal dokumentere at vurderinger er gjort. Eventuelt har saksbehandler også påført noen korte merknader i saksbehandlingssystemet E-lisens.

Når det gjelder risikoen for intern undertrykking i landet det skal eksporteres til, er det etter vårt syn kun én sak der departementets vurdering framstår som grundig. Av de 112 sakene der risikoen for intern undertrykking skal vurderes, er det gjort skriftlige vurderinger utover å krysse av i sjekklisten i 19 saker. Disse vurderingene er imidlertid svakt begrunnet. Basert på vår undersøkelse kan vi ikke si noe om intern undertrykking faktisk er relevant i den enkelte sak eller ikke. I mange saker, for eksempel innenfor flerbruksområdet, vil det åpenbart ikke være det. Men etter vårt syn burde det – for å sikre sporbarheten – uansett framgå av saksbehandlingen om departementet har gjort en reell vurdering av materiellets egnethet for intern undertrykking utover å krysse av dette kriteriet i sjekklisten

I 16 saker foreligger det skriftlige vurderinger av avledningsfare som går utover å krysse av i sjekklisten, men disse er ofte svakt begrunnet. Etter vår vurdering framstår departementets vurdering av risikoen for avledning som grundig i kun 6 av de 136 sakene som er gjennomgått.
En grundig vurdering av risikoen for avledning forutsetter også en grundig vurdering av sluttbrukeren. I Innst. 54 S (2016–2017) viser utenriks- og forsvarskomiteens flertall til at den viktigste sikringen mot at norsk materiell havner på avveie, er å fastholde et strengt regelverk for eksport av forsvarsmateriell, med en grundig forhåndsvurdering av risiko og sluttbruker. Gjennomgangen av lisenssaker viser at det sjelden gjøres skriftlige vurderinger av sluttbrukeren eller eventuelle mellomledd slik som innkjøpsorganisasjoner, i saksbehandlingen utover det som er bekreftet vurdert i sjekklisten. I tillegg forekommer det ofte uregelmessigheter i sluttbrukerdokumentasjonen for forsvarsmateriell sammenlignet med Utenriksdepartementets maler. Eksempler på uregelmessigheter kan være at kontraktsnummer og -dato eller navn på eksportør mangler.

Undersøkelsen har avdekket konkrete eksempler på saker der Utenriksdepartementet etter vår vurdering burde ha gjort en grundigere vurdering av kjøper/sluttbruker og mellomledd når slike er brukt.

Lite grundige vurderinger av sluttbruker fører etter vår vurdering til økt risiko for at materiellet avledes til en uønsket sluttbruker eller til uønsket sluttbruk. Det gjeldende systemet for behandling av lisenssøknader for forsvarsmateriell, og også for flerbruksvarer, er basert på stor tillit til at sluttbrukererklæringen og eventuelt re-eksportklausulen skal sikre at materiellet ikke havner på avveie. Desto viktigere er det at sluttbrukerdokumentasjonen er korrekt, og at Utenriksdepartementet skriftliggjør hvilke vurderinger som er gjort av både sluttbruker og innkjøpsorganisjoner som fungerer som mellomledd.

Ifølge Utenriksdepartementet er det ingen automatikk i at lisens vil innvilges, selv om en landvurdering har konkludert med at et land er klarert for å motta A-materiell. Landvurderingene åpner kun opp for at

departementet kan realitetsbehandle søknader om lisens. Undersøkelsen viser likevel at departementet ikke har skriftlig vurdert alle de relevante vurderingskriteriene i forbindelse med hver enkelt sak, og vi har sett eksempler på at saksdokumentene ikke ses i sammenheng med landvurderingene. I en av landvurderingene understrekes det for eksempel at risikoen for intern undertrykking skal vurderes spesielt i saksbehandlingen av lisenssøknader. Imidlertid viser gjennomgangen av saksdokumentene at dette ikke alltid ble skriftlig vurdert. Det gjaldt også for lisenssøknader om materiell som i utgangspunktet kan brukes til intern undertrykking.

Undersøkelsen omfatter også en gjennomgang av hvordan Utenriksdepartementet har praktisert retningslinjene om eksport av forsvarsmateriell i forbindelse med eksport til De forente arabiske emirater. Gjennomgangen omfatter både landvurderingene departementet har utarbeidet og dokumentasjon av saksbehandlingen av et utvalg søknader om eksportlisens. Vår vurdering er at Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag ikke er tilfredsstillende sett opp mot Stortingets vedtak og forutsetninger, se nærmere redegjørelse i vedlegg.

Samlet sett er det vår vurdering at Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksportlisens ikke er systematisk og helhetlig nok til å sikre at vurderingskriteriene i retningslinjene blir tilfredsstillende vurdert og skriftliggjort i hver sak. Departementets saksbehandling gir dermed ikke tilstrekkelig sikkerhet for at Stortingets forutsetninger om å hindre at norsk materiell blir brukt til intern undertrykking eller havner på avveie, blir ivaretatt.

11.4 Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag for eksport av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater

I vedlegg 1 gjennomgås Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag for å tillate salg av forsvarsmateriell til De forente arabiske emirater i perioden 2013–2017. Dette er altså en vurdering av det skriftlige beslutningsgrunnlaget og ikke av selve vedtakene.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har vurdert alle sentrale kriterier i departementets retningslinjer, inkludert menneskerettighetssituasjonen i De forente arabiske emirater, risiko for intern undertrykking og risiko for brudd på humanitærretten i krigen i Jemen. Det er likevel stor variasjon i hvor grundig og omfattende departementet har omtalt de enkelte kriteriene.

Utenriksdepartementet har vurdert 1959-vedtaket og kommet fram til at salg kan tillates til land som intervenerer militært etter samtykke fra landets lovlige regjering så lenge det ikke skjer brudd på internasjonal humanitærrett. 1959-vedtaket innebærer at Norge ikke vil tillate eksport av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer eller til land hvor det er borgerkrig. Ut fra den dokumentasjonen vi har mottatt, er det kun en kort intern e-post i Utenriksdepartementet som omhandler spørsmålet om hvorvidt eksport til De forente arabiske emirater etter 2015 er i overensstemmelse med 1959-vedtaket. 1959-vedtakets betydning for spørsmålet om eksport til De forente arabiske emirater er etter vårt syn ikke grundig nok utredet, gitt sakens prinsipielle side.

Når det gjelder avledningsfare, det vil si faren for at det militære utstyret kan bli ulovlig omsatt, re-eksportert eller brukt til uønsket formål, mener vi Utenriksdepartementets beslutningsgrunnlag er mangelfullt. En risikovurdering av avledningsfare forutsetter en grundig vurdering av sluttbruker.

Ifølge FN-rapporter fra 2012–2015 har De forente arabiske emirater gjentatte ganger brutt FNs våpenembargo mot Libya. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har innvilget flere lisenser for eksport til ulike enheter i De forente arabiske emiraters forsvar via mellomledd i Emiratene. I Utenriksdepartementets saksdokumentasjon er det ingen vurderinger av disse innkjøpsselskapene selv om FN har dokumentert at de har vært involvert i våpenleveranser til væpnede grupper i Libya, i strid med FNs våpenembargo. Departementet har heller ikke drøftet risiko forbundet med eksport til et land med frisoner og som av PST og Tolletaten anses som en «frihavn», hvor det er lite kontroll og hvor varer ofte videreselges eller re-eksporteres.

Vi mener at Utenriksdepartementet ikke har utarbeidet et godt nok beslutningsgrunnlag til å vurdere risikoen for avledning av det norskeksporterte materiellet til De forente arabiske emirater. Det mangler etter vår vurdering viktig informasjon som kunne utdypet risikoen for avledning. Utenriksdepartementet har dermed ikke ivaretatt godt nok Stortingets forutsetning om at grundige forhåndsvurderinger er den viktigste sikring mot at norsk materiell havner på avveie.

11.5 Tolletaten kontrollerer få utførsler, noe som gir risiko for at uærlige aktører ikke oppdages, og at eksportører med liten kunnskap om regelverket ikke korrigeres

Tolletatens ansvar i forbindelse med eksportkontrollen er å føre kontroll med varer som eksporteres fra norsk tollområde, og med at gjeldende regelverk overholdes. Tolletaten har dermed ansvaret for dokumentkontroll og eventuelt fysisk kontroll av eksporten.

Undersøkelsen viser at omfanget av Tolletatens kontroller rettet mot ulovlig utførsel av strategiske varer er svært lavt. Bare om lag 10 prosent av utførslene av både våpen og ammunisjon og flerbruksvarer gjennomgår dokumentkontroll, og rundt 1 prosent blir kontrollert fysisk. Også for de såkalte høyrisikodeklarasjonene, som omfatter både forsvarsmateriell, flerbruksvarer og andre varer, er kontrollnivået lavt. Bare en firedel av alle høyrisikodeklarasjonene gjennomgår dokumentkontroll, og ca. 2–3 prosent blir kontrollert fysisk.

Et så lavt kontrollnivå som undersøkelsen viser, er etter vår vurdering uheldig, særlig sett på bakgrunn av det meget lave nivået på forebyggende aktiviteter i PST og eksemplene vi har funnet der mye tyder på at eksport har skjedd uten at påkrevd lisens foreligger.

Det er store forskjeller i kontrollnivå mellom de tidligere tollregionene. Når kontrollnivået er så lavt og varierende, gir det et stort spillerom for uærlige aktører. Lavt kontrollnivå vil etter vår vurdering også gi lite korrigering til eksportører med gode intensjoner, men med svake kunnskaper om regelverket for eksportkontroll.

Undersøkelsen viser også at kontrollen av utførsler av flerbruksvarer til land av bekymring ikke er noe høyere enn nivået for alle land samlet. Land av bekymring er land som er kjent for å være transittland, land som har eller er mistenkt for å ha ulovlige masseødeleggelsesvåpenprogram, eller land som Norge ikke ønsker å bidra til å styrke militært.

Norges eksportkontrollsystem er basert på stor grad av tillit til at eksportørene ivaretar sine lovpålagte plikter. Eksportørene skal selv søke om lisens og sørge for at varene blir korrekt deklarert. Dette var bakgrunnen for at det i forarbeidene til eksportkontrolloven ble lagt vekt på å styrke kontrollen med egendeklareringen. Når kontrollnivået viser seg å være svært lavt, er det etter vår vurdering uheldig. Konsekvensen er økt risiko for uønsket spredning av flerbruksvarer og sensitiv teknologi med negative sikkerhetsmessige konsekvenser for Norge og våre allierte.

11.6 Samarbeidet mellom offentlige kontrollinstanser er godt, men manglende systemer for informasjonsutveksling gjør eksportkontrollen mindre effektiv

Eksportkontrollen av strategiske varer i Norge involverer primært PST, Tolletaten og Utenriksdepartementet – men også E-tjenesten, Forsvarets forskningsinstitutt og Direktoratet for strålevern. Disse aktørene har ulike oppgaver og ansvar i ulike ledd av kontrollkjeden, fra forebygging i den ene enden til etterkontroll og etterforskning og påtale i den andre enden. Effektiv kontroll i de ulike leddene fordrer godt samarbeid og effektiv informasjonsutveksling mellom aktørene.

Undersøkelsen viser at aktørene i hovedsak vurderer samarbeidet på tvers av etatene som godt og fruktbart. Men undersøkelsen viser også at det er mangler ved informasjonssystemene og utvekslingen av informasjon som gjør kontrollen mindre effektiv. Noen av utfordringene forbundet med informasjonssystemene er vanskelige å løse, blant annet på grunn av manglende sammenheng mellom de internasjonale varelistene, som definerer hvilke varer som er lisenspliktige, og Tolltariffen. Dette er systemer som Norge er forpliktet til å følge.

Andre svakheter er mulige å utbedre. Blant annet er det i Tolletatens deklarasjonssystem mulig å få deklarert varer som eksportøren har lisens for, *uten* at informasjon om lisensen føres opp i tolldeklarasjonen. Undersøkelsen viser at nesten halvparten av lisensnumrene for de utstedte lisensene i perioden 2016–2018 ikke er ført opp på deklarasjonene i samme periode. Dette informasjonstapet svekker kontrollmulighetene.

En annen svakhet er den manglende koblingen mellom lisensieringssystemet til Utenriksdepartementet og tolldeklarasjonssystemet i Tolletaten. Den manglende koblingen forsinker Tolletatens dokumentkontroll og reduserer antall deklarasjoner en saksbehandler rekker over i løpet av en dag. Utenriksdepartementet på sin side får ikke tilgang til tolldata som kan være svært verdifulle i oppfølgingen av eksportører og av hvordan lisenser benyttes. Som nevnt har vi i denne undersøkelsen funnet eksempler på lisenser som er benyttet for utførsler til land som ikke er godkjent. Dersom Utenriksdepartementet hadde hatt tilgang til tolldata, ville departementet hatt større mulighet til selv å avdekke slike brudd på lisensvilkårene.

Undersøkelsen viser at den lave graden av informasjonsutveksling og systemintegrering også er en hemsko for PSTs oppgaveløsing på området. Dette svekker etter vår vurdering PSTs mulighet til å drive effektiv forebygging ved å identifisere aktuelle eksportører av flerbruksvarer spesielt, og til å identifisere brudd på eksportkontrollregelverket.

Undersøkelsen viser også at det er mangler ved de tekniske forutsetningene for å utveksle gradert informasjon mellom etatene. Det har kommet på plass tekniske løsninger for å utveksle informasjon på gradert nivå tilsvarende «begrenset», altså det laveste graderingsnivået i sikkerhetsloven. Informasjon i de sensitive sakene vil ofte være gradert på et høyere nivå der det ennå ikke er på plass nødvendige tekniske løsninger. Informasjon må da utveksles på andre måter, noe som virker forsinkende og innebærer tap av tid.

11.7 Lite etterkontroll fra myndighetene svekker eksportørenes insentiver til å etterleve regelverket

Etterkontroll og oppfølging fra myndighetene skal styrke etterlevelsen av tolloven og eksportkontrolloven.

Undersøkelsen viser imidlertid at omfanget av aktiviteter for å kontrollere eksportbedriftene etter at utførslene har funnet sted, er lavt: Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller. Utenriksdepartementet verifiserer ikke på egen hånd om særskilte lisensvilkår etterleves. Det er også svært få saker som anmeldes og etterforskes av PST. Problemene med lite etterkontroll forsterkes av at det gjennomgående er svakheter også i de øvrige leddene i kontrollkjeden.

11.7.1 Tolletaten gjennomfører svært få etterkontroller

Undersøkelsen viser at etterkontroller rettet mot utførsler av strategiske varer forekommer i svært liten grad: Det er bare gjennomført ni etterkontroller i løpet av treårsperioden som revisjonen omfatter. Av disse ble seks gjennomført av ett regionkontor alene. Tatt i betraktning at etterkontroll er en av de sentrale kontrollmetodene Tolletaten råder over, er dette svært lite tilfredsstillende. Et så lavt kontrollnivå bidrar med høy sannsynlighet til at risikoen for å bli oppdaget ved brudd på reglene oppleves som meget lav. Dette er betenkelig all den tid også kontrollnivået for utførselskontroller er så lavt som undersøkelsen viser.

11.7.2 Utenriksdepartementets følger opp krav om rapportering, men har begrenset oppfølging av andre lisensvilkår

Utenriksdepartementet er regelverkseier for eksportkontrolloven og har ansvaret for oppfølgingen av eksportørene. Det skal blant annet påse at eksportørene etterlever lisensvilkår. Det vanligste vilkåret er forpliktelsen til korrekt og tidsmessig rapportering av eksport av varer som omfattes av lisensen. For A-materiell til land i gruppe 2 gjelder også begrensninger på re-eksport, det vil si at varene ikke skal re-eksporteres uten tillatelse fra norske myndigheter. I enkelte tilfeller, særlig når det gjelder sensitiv teknologi til sivile sluttbrukere, er det satt særskilte vilkår, for eksempel om at det skal verifiseres at varen er installert på en måte som sikrer at den bare har sivil anvendelse.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet løpende følger opp bedriftenes rapporteringsforpliktelser med hensyn til tidsmessig rapportering av eksportverdien av varer som omfattes av lisensen. E-lisens har funksjonalitet som sikrer en automatisert oppfølging av rapporteringsvilkår.

Når det gjelder oppfølgingen av re-eksportklausuler i lisensene, har Utenriksdepartementet mottatt få henvendelser om å re-eksportere. Undersøkelsen viser et eksempel på at et selskap i Karibia har mottatt listeført navigasjonsutstyr fra en norsk eksportør med lisens fra Utenriksdepartementet. Senere er fartøyene blitt solgt og registrert i et annet land uten at det er innhentet tillatelse til dette, slik lisensen krever. Dette viser eksportkontrollens begrensninger, særlig for utstyr på mobile installasjoner som rigger og fartøy, og at slike lisensvilkår er vanskelige å håndheve når utstyret først er solgt.

Utenriksdepartementet gjennomfører svært lite etterkontroll i form av for eksempel inspeksjoner eller innhenting av bekreftelse fra sluttbruker om at varene har kommet fram. For tilfellene der det settes særskilte vilkår som skal forhindre uønsket avledning av flerbruksvarer til militær sluttbruker, viser Utenriksdepartementet til at eksportkontrollforskriften fastsetter at det er leverandørenes plikt å følge opp at disse vilkårene etterleves. Departementet har ingen praksis med selv å verifisere at utstyr blir brukt i tråd med vilkårene, men krever at leverandørene rapporterer om eventuelle avvik. Det er forståelig at departementet ikke har kapasitet til å etablere et system for regelmessig, selvstendig verifisering av at slike vilkår etterleves av leverandør og sluttbruker. Vår vurdering er likevel at enkelte stikkprøver av etterlevelsen av denne typen lisensvilkår ville gi sterkere insentiver til å påse at lisensvilkårene etterleves. Det er ikke tilstrekkelig å utelukkende stole på at eksportøren forelegger korrekte opplysninger for Utenriksdepartementet.

Vi viser også til gradert vedlegg 2 for et eksempel på oppfølging av lisensvilkår i en sak der det i utgangspunktet ble vurdert å være fare for at sensitivt utstyr kunne bli avledet til militær sluttbruker i strid med norske sikkerhetsinteresser og der risikoen skulle reduseres gjennom strenge lisensvilkår. Utenriksdepartementet krevde avviksrapportering, og ingen avvik er meldt inn fra leverandøren. Dette er likevel en sak der Utenriksdepartementet kunne ha vurdert en tettere oppfølging for å forsikre seg om at leverandør og kjøper etterlevde vilkårene.

11.7.3 Sentrale aktører anmelder nesten ingen saker som handler om brudd på eksportkontrolloven

PST har ansvaret for å etterforske alle saker som gjelder mulige brudd på eksportkontrollregelverket. I perioden 2016–2018 har PST kun behandlet tre slike saker. I en av sakene ble det besluttet å ikke iverksette etterforskning, og en er henlagt på grunn av bevisets stilling. En av sakene er fremdeles under etterforskning (november 2020). Den ble anmeldt av Utenriksdepartementet i 2017. PST avventer en rapport fra Utenriksdepartementet før sakens videre behandling.

At det er få saker til behandling i PST, er ikke i seg selv en indikasjon på svakheter ved håndhevelsen av eksportkontrollregelverket. Få saker kan i prinsippet like gjerne indikere god etterlevelse av regelverket blant eksportører med lisensplikt. Andre forklaringer på det lave antallet saker kan være vel så sannsynlige. Som nevnt har undersøkelsen identifisert flere tilfeller av ikke-lisensiert eksport av varer som det er grunn til å tro at er omfattet av lisensplikt. Dessuten sier flere respondenter i sentrale politidistrikter at de har lite kapasitet til å følge opp eksportører av flerbruksvarer. Et lavt kontrollnivå når varene eksporteres, i tillegg til begrenset oppfølging og etterkontroller av eksportørene etter utførsel gjør det mindre sannsynlig at brudd på regelverket oppdages og anmeldes. En annen faktor er ifølge PST at aktører bak skjulte anskaffelser av norske flerbruksvarer ofte benytter seg av skallselskaper og mange transaksjonsledd, noe som gjør det krevende å avsløre dem. Etter vår vurdering er den svært begrensede saksmengden hos PST en indikasjon på utilstrekkelig kapasitet og evne hos myndighetene til å kontrollere og håndheve eksportkontrollregelverket.

11.8 Stikkprøver viser god konsistens mellom opplysninger i tolldeklarasjonssystemet TVINN og bedriftenes rapportering i E-lisens

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved flere anledninger, blant annet ved behandlingen av Frøilandutvalgets rapport, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003), og i Innst. 237 S (2018–2019), vist til

betydningen av at Stortinget får tilgang til systematisk og helhetlig informasjon. Det er to hovedkrav til opplysninger som legges fram for Stortinget: Opplysningene skal være korrekte og utførlige.

Regjeringen ved Utenriksdepartementet rapporterer årlig til Stortinget om blant annet omfanget av eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer til militære sluttbrukere. Denne rapporteringen er basert på bedriftenes rapportering av eksport på innvilgede lisenser i Utenriksdepartementets elektroniske fagsystem E-lisens.

Vi har foretatt stikkprøver, der vi har sammenlignet data fra Tolletatens og Utenriksdepartementets systemer. Stikkprøvene viste god konsistens mellom opplysninger i TVINN og det bedriftene har rapportert i E-lisens, som ligger til grunn for rapporteringen til Stortinget.

11.9 Utenriksdepartementet journalfører løpende ugraderte dokumenter, men graderingspraksisen har svært mange formalfeil

Et prinsipp for god forvaltningsskikk er sporbarhet i saksbehandlingen, og at dokumenter registreres og oppbevares i arkiv på en måte som gjør dem til trygge informasjonskilder. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementets praksis på eksportkontrollområdet er god når det gjelder journalføring av dokumenter i den offentlige postjournalen. Registreringen av dokumentene på de mest relevante saksnumrene skjer raskt etter at de er ferdigstilt og godkjent.

Vi har gått gjennom Utenriksdepartementets praksis med hensyn til å gradere dokumenter ut fra sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Vi har sett på 45 skjermede dokumenter som landvurderinger og beslutningsdokumenter utarbeidet i forbindelse med landvurderinger eller behandling av lisenser. Undersøkelsen viser at det er formalfeil i 35 av de 45 dokumentene. Formalfeilene dreier seg blant annet om gradering med utgangspunkt i sikkerhetsinstruksen opptil 15 år etter at denne instruksen ble opphevet.

Etter vår vurdering vitner de mange og delvis åpenbare formalfeilene i graderingspraksisen om lav kunnskap om lovverket. Det skaper tvil om departementet har en graderingspraksis for saksdokumenter i eksportkontrollsaker som er i tråd med lovverket. Det er uheldig når nær all saksdokumentasjon i forbindelse med denne delen av departementets ansvarsområde er gradert eller unntatt offentlighet.

12 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Kongeriket Noregs grunnlov.*
- *Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester, teknologi m.v.* (eksportkontrolloven).
- *Lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd* (lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd).
- *Lov om iverksetjing av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomiske eller anna samkvem med tredjestater eller rørsler* (sanksjonsloven).
- *Lov om toll og vareførsel* (tolloven).
- *Lov om politiet* (politiloven).
- *Lov om arkiv* (arkivloven).
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven).
- *Lov om nasjonal sikkerhet* (sikkerhetsloven).
- *Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester av 19 juni 2013* (eksportkontrollforskriften.).
- *Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet av 15. august 2018* (Russlandforskriften).
- *Forskrift om sanksjoner og tiltak mot Iran av 9. februar 2007.*
- *Forskrift om sanksjoner og restriktive tiltak mot Nord-Korea av 15. desember 2006* (forskrift om sanksjoner mv. mot Nord-Korea).
- *Forskrift om offentlege arkiv av 1. januar 2018* (arkivforskriften).

Stortingsdokumenter

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 43 (1997–98) *Eksport av forsvarsmateriell frå Noreg 1997.*
- Meld. St. 21 (2009–2010) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2009, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.
- Meld. St. 8 (2012–2013) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*
- Meld. St. 9 (2015–2016) *Nasjonal forsvarsindustriell strategi.*
- Meld. St. 5 (2017–2017) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*
- Meld. St. 19 (2017–2018) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*
- Meld. St. 26 (2018–2019) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*
- Meld. St. 25 (2019–2020) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2019, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S nr. 75 (1998–1999) *Innstilling frå utanrikskomiteen om eksport av forsvarsmateriell frå Noreg 1997*.
- Innst. S. nr. 210 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*.
- Innst. S nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett- terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering*.
- Innst. 204 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.

- Innst. 213 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell.*
- Innst. 54 S (2016–2017) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2015, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.
- Innst. 105 S (2017–2018) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2016, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.
- Innst. 81 S (2018–2019) *Innstilling frå utenriks- og forsvarskomiteen om Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*.
- Innst. 237 S (2018–2019) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*.
- Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. (Frøilandutvalget)

Proposisjoner til Stortinget

- Ot. prp.nr. 9 (1987–88) Om lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi.

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- **FN-avtalen om handel med konvensjonelle våpen, ATT (Arms Trade Treaty)**

- Avtalen om ikke-spredning av kjernevåpen (NPT-avtalen)
- Kjemivåpenkonvensjonen
- Konvensjonen om forbud mot biologiske våpen

Annet regelverk og retningslinjer

- *Liste I - forsvarsrelaterte varer (2019).* Vedlegg I til forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv.
- *Liste II - flerbruksvarer (2019).* Vedlegg II til forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv.
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).
- *Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992*, se vedlegg 4 i Meld. St. 26 (2018–2019).
- *Tolltariffen*. <https://tolltariffen.toll.no/tolltariff>. Tolletaten.
- *Instruks ved eksportkontroll av strategiske varer.* Versjon 3, 2018. Tolletaten.

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Export Control Joint Unit, Department of International Trade, Storbritannia
- Finansdepartementet
- Forsvarets forskningsinstitutt
- Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
- Inspektionen för strategiska produkter, Sverige
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Kongsberg Gruppen
- Nammo Raufoss
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Tolletaten
- Utenriksdepartementet

Dokumenter fra Utenriksdepartementet

- Utenriksdepartementet 12/00296-10: 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. (B)

Brev, e-poster og tildelingsbrev

- Finansdepartementet (2015) *Statsbudsjettet 2016 – Tolletaten – tildelingsbrev.* https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/tolletaten2016.pdf
- Finansdepartementet (2016) *Statsbudsjettet 2017 – Tolletaten – tildelingsbrev.*

  https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/2017_tod.pdf

- Finansdepartementet (2017) *Statsbudsjettet 2018 – Tolletaten – tildelingsbrev.*

  https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2018_toll.pdf

- Tolletaten (2015): *Årsrapport 2016*.
- Tolletaten (2016): *Årsrapport 2017*.
- Tolletaten (2017): *Årsrapport 2018*.
- Tolletaten (2019): Svar på spørrebrev til tollregionene om etterkontroll. <E-post til Riksrevisjonen, 20. november 2019>
- Utenriksdepartementet (2019): Brev til Riksrevisjonen, 21.08.2019.
- Utenriksdepartementet (2019): Brev til Riksrevisjonen, 25.10.2019.
- Utenriksdepartementet (2019) *Forvaltningsrevisjon – eksportkontroll: bestilling av dokumentasjon av enkeltsaker, eksporttillatelser*. <E-post til Riksrevisjonen, 8. november 2019>
- Utenriksdepartementet (2020): Brev til Riksrevisjonen, 02.03.2020.
- Utenriksdepartementet (2020): Brev til Riksrevisjonen, 19.06.2020.

Utenriksdepartementet (2020): *RE: UDs svarbrev av 19.6 - supplerende dokumentasjon.* <E-post til Riksrevisjonen, 1. juli 2020>

Rapporter, fagbøker og fagartikler

- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett, bind 1*. (2. utg.) Oslo: Fagbokforlaget.
- Brockmann, Kolja og Sibylle Bauer (2017) *3D printing and missile technology controls*. SIPRI: Background paper, November 2017.
- De forente nasjoner (2016) *Final report of the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council Resolution 2140 (2014).* United Nations Security Council S/2016/73.
- De forente nasjoner (2017) *Final report of the Panel of Experts on Yemen*. United Nations Security Council S/2017/81.
- Foreign & Commonwealth Office and Export Control Joint Unit (2019*) United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2018*.
- Forsvarets forskningsinstitutt (2009) *En kartlegging av kunnskap og kompetanse innen forsvarsindustrien i Norge*. FFI-rapport 2009/01068.
- Forsvarets forskningsinstitutt (2009) *Rutiner for Næringsdatabasen og analyser av forsvarsindustrien ved FFI*. FFI-rapport 2011/02085
- Forsvarets forskningsinstitutt (2018) *Forsvarsindustrien i Norge - statistikk 2018.*
- Forsvarets forskningsinstitutt (2020) Stikkprøvevurderinger av eksportkontrollforvaltningen. Eksternnotat 20/02669.
- Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Inspektionen för strategiska produkter (2018) *Utredning om efterkontroller i utlandet*. <https://isp.se/media/1261/utredning_ud2917-17135-nis.pdf> [Hentedato 31. juli 2020]
- Politiets sikkerhetstjeneste (2019) *Trusselvurdering 2019*.

- Tolletaten (2019) *Årsrapport 2018 Tolletaten*.
- Wicken, Olav (1992) *Moralens vokter eller våpenkremmer? Regulering av norsk våpeneksport 1935–1992.* Forsvarsstudier 3/1992. Institutt for forsvarsstudier.

Nettsider

- E-innsyn.no
- Inspektionen för strategiska produkter (2018): https://isp.se/media/1261/utredning_ud2917-17135-nis.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste (2020): *Trusler*. <https://pst.no/temasider/trusler/> [Hentedato 12. november 2020]
- Tolletaten (2020): *Statistikk over handel med utlandet*. <https://www.toll.no/no/om-Tolletaten/om-oss/statistikk/handelsstatistikk/> [Hentedato 3. august 2020]
- US Department of Defense (2020): *Contracts for Dec.14 2018.* <https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/Contract/Article/1714535/> [Hentedato 19. juni 2020]
- Utenriksdepartementet: *Informasjon om bruk av generell overføringslisens*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/info_eksport/generell_lisens/id2075944/> [Hentedato 3. august 2020]
- Utenriksdepartementet: Lisenstyper og landgrupper. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/om-eksportkontroll/lisenstyper/id2008486/> [Hentedato 12. november 2020]
- Utenriksdepartementet: *Retningslinjer for kontroll med kunnskapsoverføring.* <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/om-eksportkontroll/kunnskap/id2500543/> [Hentedato 2. november 2020]
- Utenriksdepartementet (2020): *Masseødeleggelsesvåpen en trussel mot fred og sikkerhet*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/nedrustning-og-ikke-spredning/nedrustning-og-ikke-spredning/id440542/> [Hentedato 3. august 2020]
- Utenriksdepartementet (2020): *Rapportering*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/info_eksport/rapportering/id2075947/> [Hentedato 3. august 2020]
- Utenriksdepartementet (2020): *Sanksjoner og tiltak*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner-og-tiltak/id2008477/> [Hentedato 31. juli 2020]
- Utenriksdepartementet (2020): *Slik søker du lisens.* <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/soknadsinformasjon/slik-soker-du-lisens/id2008499/> [Hentedato 30. juli 2020]
- Utenriksdepartementet (2020): *Sluttbrukererklæringer.* <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/info_eksport/sluttbruker/id2413657/> [Hentedato 31. juli 2020]

Andre kilder

- Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (2019) *Norwegian Defence and Security Industry Directory* (medlemskatalog). <https://www.fsi.no/siteassets/artikkelbilder/fsi_medlem_web_2019.pdf> [Hentedato 31. juli 2020]

13 Vedlegg

Vedlegg 1: Norsk eksport av forsvarsmateriell til de forente arabiske emirater (Begrenset, jf. sikkerhetsloven § 5-3)

Vedlegg 2: Eksempel på lisensbehandling og oppfølging av lisensvilkår for eksport av sensitive varer − utleie av seismikkutstyr til et russisk selskap. (Begrenset, jf. sikkerhetsloven § 5-3)