



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om gjennomføring av internasjonale
sanksjoner (sanksjonsloven)



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----|----------|---|----|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 5 | 5.3.3 | Forslaget til bestemmelse om gjennomføring av andre internasjonale, ikke-militære tiltak – videreføring av 2001-loven | 19 |
| 2 | Bakgrunnen for lovforslaget | 7 | | Høringsinstansenes syn | 22 |
| 2.1 | Bakgrunnen for og hovedhensynene bak lovforslaget | 7 | 5.4 | Departementets vurdering | 25 |
| 2.2 | Høringen | 7 | 5.5 | | |
| 3 | Nærmere om sanksjoner og restriktive tiltak | 9 | 6 | Folkerettsreservasjon | 27 |
| 3.1 | Innledning | 9 | 6.1 | Gjeldende rett | 27 |
| 3.2 | Sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd | 10 | 6.2 | Forslaget i høringsnotatet | 27 |
| 3.3 | Restriktive tiltak vedtatt av EU | 11 | 6.3 | Høringsinstansenes syn | 27 |
| 3.4 | Unilaterale sanksjoner | 11 | 6.4 | Departementets vurdering | 27 |
| 4 | Forslag om ny felles fullmaktslov om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak | 12 | 7 | Straffebestemmelser | 28 |
| 4.1 | Gjeldende rett | 12 | 7.1 | Gjeldende rett | 28 |
| 4.1.1 | To generelle fullmaktslover | 12 | 7.2 | Forslaget i høringsnotatet | 28 |
| 4.1.2 | Særlover | 12 | 7.3 | Høringsinstansenes syn | 29 |
| 4.1.3 | Gjennomføring av sanksjoner med hjemmel i annen lovgivning | 12 | 7.4 | Departementets vurdering | 30 |
| 4.2 | Forslaget i høringsnotatet | 13 | 8 | Inndragning | 32 |
| 4.3 | Høringsinstansenes syn | 14 | 8.1 | Gjeldende rett | 32 |
| 4.4 | Departementets vurdering | 14 | 8.2 | Forslaget i høringsnotatet | 32 |
| 5 | Utforming av forskriftshjemmelen | 15 | 8.3 | Høringsinstansenes syn | 33 |
| 5.1 | Gjeldende rett | 15 | 8.4 | Departementets vurdering | 33 |
| 5.1.1 | Forskriftshjemmelen i lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd | 15 | 9 | Lovens stedlige virkeområde | 34 |
| 5.1.2 | Forskriftshjemmelen i lov om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak | 16 | 9.1 | Innledning | 34 |
| 5.2 | Andre stater | 17 | 9.2 | Forslag om en egen lovbestemmelse om lovens stedlige virkeområde | 34 |
| 5.2.1 | Innledning | 17 | 9.2.1 | Gjeldende rett | 34 |
| 5.2.2 | Island | 17 | 9.2.2 | Forslaget i høringsnotatet | 35 |
| 5.2.3 | Sveits | 17 | 9.2.3 | Høringsinstansenes syn | 35 |
| 5.2.4 | Storbritannia | 18 | 9.2.4 | Departementets vurdering | 36 |
| 5.3 | Forslaget i høringsnotatet | 18 | 9.3 | Sanksjonslovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene | 36 |
| 5.3.1 | Innledning | 18 | 9.3.1 | Gjeldende rett | 36 |
| 5.3.2 | Forslaget til fullmaktsbestemmelse om gjennomføring av bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd – videreføring av 1968-loven | 18 | 9.3.2 | Folkerettslige forpliktelser | 36 |
| | | | 9.3.3 | Forslaget i høringsnotatet | 37 |
| | | | 9.3.4 | Høringsinstansenes syn | 37 |
| | | | 9.3.5 | Departementets vurdering | 37 |
| | | | 9.4 | Ekspportkontrollovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene | 37 |
| | | | 9.4.1 | Innledning | 37 |
| | | | 9.4.2 | Gjeldende rett | 38 |
| | | | 9.4.3 | Forslaget i høringsnotatet | 38 |
| | | | 9.4.4 | Høringsinstansenes syn | 39 |
| | | | 9.4.5 | Departementets vurdering | 39 |

| | | | | | |
|-----------|--|----|-----------|---|----|
| 10 | Listefortes rettigheter – forslag om klageadgang og særregler for domstols- behandlingen av søksmål om gyldigheten av listeføring | 40 | 10.5.3 | Sveits | 46 |
| 10.1 | Innledning | 40 | 10.6 | Forslag til styrking av listefortes rettssikkerhet | 46 |
| 10.2 | Gjeldende rett | 40 | 10.6.1 | Innledning | 46 |
| 10.3 | Retten til en nasjonal prøving av listeføring etter den europiske menneskeretts- konvensjonen..... | 41 | 10.6.2 | Forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte | 47 |
| 10.3.1 | Generelt | 41 | 10.6.3 | Særregler om domstols- behandling av søksmål om gyldigheten av listeføring | 49 |
| 10.3.2 | Særlig om retten til en nasjonal prøving ved gjennomføring av FN-sanksjoner | 42 | 10.6.4 | Spørsmål om erstatning ved uberettiget listeføring | 52 |
| 10.4 | FNs og EUs prosedyrer for listeføring og overprøving | 43 | 11 | Overgangsbestemmelser og nødvendige endringer i andre lover | 54 |
| 10.4.1 | Innledning | 43 | 12 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 55 |
| 10.4.2 | FNs prosedyrer for listeføring og overprøving | 43 | 13 | Merknader til lovforslaget | 56 |
| 10.4.3 | EUs prosedyrer for listeføring og overprøving | 45 | | Forslag til lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven) | 62 |
| 10.5 | Andre staters rett | 46 | | | |
| 10.5.1 | Storbritannia | 46 | | | |
| 10.5.2 | Island | 46 | | | |



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 18. desember 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Utenriksdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner. Lovforslaget gjelder gjennomføring av både folkerettslig bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd og gjennomføring av andre ikke-militære tiltak med bred internasjonal oppslutning som Norge slutter opp om. Sistnevnte har i praksis så langt vært begrenset til restriktive tiltak vedtatt av EU.

I dag gjennomføres folkerettslig bindende FN-sanksjoner og EUs restriktive tiltak som Norge slutter opp om, i norsk rett med hjemmel i henholdsvis *lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd* og *lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler*. Utenriksdepartementet foreslår at disse to fullmaktslovene oppheves, og at det i stedet vedtas en ny felles lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner. Som offisiell korttittel på loven foreslås sanksjonsloven.

I tillegg foreslås det at tre særlover om gjennomføring av sanksjoner oppheves. Dette gjelder *lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran*, *lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ)* og *lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe*. De to førstnevnte lovene ble vedtatt på grunn av situasjoner som ikke lenger er aktuelle. Sistnevnte lov er fortsatt relevant, men blir overflødig i lys av forslaget til ny sanksjonslov.

Departementet foreslår også å oppheve *lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland*. Loven ble gitt med bakgrunn i den spanske borgerkrigen, men er siden ikke blitt brukt og må anses foreldet.

Departementets forslag til ny sanksjonslov viderefører i all hovedsak hovedtrekkene fra de to gjeldende generelle fullmaktslovene.

Fullmaktsloven fra 1968 gir Kongen fullmakt til i forskrift å gi de bestemmelser som er nødven-

dige for å gjennomføre ethvert bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd. Denne fullmakten videreføres i lovforslagets § 1. Nytt er at departementet foreslår at det presiseres i den nye bestemmelsen at forskriftshjemmelen er begrenset til gjennomføring av ikke-militære tiltak etter FN-paktens artikkel 41, i samsvar med gjeldende rett.

Fullmaktsloven fra 2001 gir Kongen fullmakt til i forskrift å gi de bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrudd eller begrensninger i økonomisk eller annet samkvem med stater eller bevegelser. Denne bestemmelsen videreføres i lovforslagets § 2, men med noen justeringer for å tilpasse bestemmelsen dagens sanksjonsregimer.

I lys av utviklingen internasjonalt foreslår departementet for det første å utvide denne forskriftshjemmelen til også å omfatte vedtak av de bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale sanksjoner rettet mot *fysiske eller juridiske personer* som anses å stå bak overtredelser av grunnleggende internasjonale normer. Dette vil gi regjeringen den nødvendige lovhjemmelen til å gjennomføre i norsk rett tiltak tilsvarende dem som er omfattet av EUs restriktive tiltak mot bruk og spredning av kjemiske våpen, EUs restriktive tiltak mot cyberangrep og EUs restriktive tiltak mot alvorlige menneskerettsovergrep.

For det andre presiserer lovforslagets § 2, i tråd med gjeldende rett, at fullmakten er begrenset til gjennomføring av sanksjoner vedtatt i mellomstatlige organisasjoner eller som for øvrig har bred internasjonal oppslutning. For det tredje inneholder lovforslagets § 2 en formålsbegrensning som presiserer at fullmakten gjelder gjennomføring av tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig. Dette samsvarer med gjeldende praksis. For det fjerde gir lovforslagets § 2

en mer tidsriktig angivelse av hva sanksjoner hjemlet i loven kan gå ut på.

Lovforslaget styrker videre rettssikkerheten til personer som er gjenstand for norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner (såkalte listeførte). Departementet foreslår at den nye sanksjonsloven klargjør at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, som ikke passer fullt ut, i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse. Samtidig foreslår departementet en særbestemmelse i sanksjonsloven om forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte. Det foreslås også en særbestemmelse om domstolsbehandlingen av søksmål om gyldigheten av listeføringer for å sikre retten til en rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6 og retten til en effektiv prøving etter EMK artikkel 13. For å ivareta både mulighetene for kontradiksjon og behovet for å hemmeligholde informasjon av betydning for rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, er det foreslått regler som åpner for oppnevning av særskilt advokat i slike saker, etter eksempel fra statsborgerloven og utlendingsloven.

Departementet foreslår også en ny bestemmelse som klargjør lovens geografiske virkeområde. Denne bestemmelsen utvider bl.a. sanksjonslovgivningens virkeområde til å omfatte Svalbard og Jan Mayen. Den gir også Kongen fullmakt til i forskrift å gi lovgivingen anvendelse for de norske bilandene (Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy). Departementet foreslår en tilsvarende utvidelse av virkeområdet for lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (eksportkontrollloven).

Lovforslaget inneholder en overgangsbestemmelse som fastsetter at forskrifter gitt i medhold av de gjeldende fullmaktslovene vil gjelde også etter at disse lovene er opphevet og den foreslåtte sanksjonsloven trer i kraft. Bestemmelsene i den nye sanksjonsloven vil gjelde også for disse forskriftene.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bakgrunnen for og hovedhensynene bak lovforslaget

Sanksjoner brukes i det følgende som generell betegnelse på ikke-militære tiltak vedtatt av stater eller organisasjoner i form av økonomiske, diplomatiske eller andre typer restriksjoner rettet mot en stat, gruppe og/eller fysiske eller juridiske personer med det formål å fremme sikkerhetspolitiske eller utenrikspolitiske interesser. De sanksjonene Norge gjennomfører i norsk rett har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig. Hva sanksjoner nærmere går ut på, er forklart i kapittel 3. I tråd med EUs begrepsbruk brukes i denne proposisjonen betegnelsen restriktive tiltak når det henvises særskilt til EUs sanksjoner.

Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd. I tillegg har Norge lang tradisjon for å slutte opp om EUs restriktive tiltak basert på en politisk vurdering i hvert enkelt tilfelle. Norge har sluttet opp om EUs restriktive tiltak med noen få unntak, jf. nærmere under punkt 3.3.

Bruken av sanksjoner som internasjonalt virkemiddel for å fremtvinge en bestemt type atferd eller forebygge uønsket atferd har vært i sterk utvikling siden de to gjeldende generelle fullmaktslovene ble gitt. Det har vært en kraftig økning i antall sanksjonsregimer og en endring i hva sanksjonene nærmere går ut på, herunder hvem sanksjonene rettes mot, og dermed hvilke tiltak som forutsettes gjennomført i nasjonal rett. Utviklingen internasjonalt har ført til nye problemstillinger som ikke ble drøftet ved utarbeidelsen av de gjeldende fullmaktslovene.

På den ene siden har det vært en utvikling i retning av økt bruk av sanksjoner rettet mot enkeltindivider, bl.a. for å forebygge alvorlige brudd på internasjonale menneskerettigheter eller internasjonal humanitærrett eller overtredelser av andre grunnleggende internasjonale normer. Lovforslaget vil f.eks. gi regjeringen den nødvendige lovhjemmelen til å gjennomføre i norsk rett tiltak tilsvarende dem som er omfattet av EUs

restriktive tiltak mot bruk og spredning av kjemiske våpen, EUs restriktive tiltak mot cyberangrep og EUs restriktive tiltak mot alvorlige menneskerettsovergrep.

På den andre siden er det et økt fokus internasjonalt på respekt for menneskerettighetene til personer og andre aktører som er gjenstand for sanksjoner og restriktive tiltak. Lovforslaget inneholder derfor særbestemmelser om klageadgang for fysiske og juridiske personer som blir gjenstand for norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner, og om domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer.

Forslaget til ny sanksjonslov er således motivert på den ene siden av å sikre at regjeringen har et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, i lys av utviklingen, til raskt og effektivt å kunne gjennomføre sanksjoner og restriktive tiltak i norsk rett, og på den annen siden av å sikre at gjennomføringen er i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser og ivaretar alminnelige rettssikkerhets hensyn.

2.2 Høringen

Lovforslaget har vært gjenstand for en åpen, alminnelig høring. Utenriksdepartementet sendte høringsbrevet 24. juni 2020 til følgende instanser med frist 24. september 2020 for høringsuttalelse:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Generaladvokaten
Konkurransetilsynet
KRIPOS
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges Bank

| | |
|---|---|
| Politidirektoratet | Norges Politilederlag |
| Politidistriktene | Norges Røde Kors |
| Politiets sikkerhetstjeneste (PST) | Norsk Folkehjelp |
| Politiets utlendingsenhet | Norwegian Energy Partners (Norwep) |
| Regelrådet | Norsk olje og gass (Norog) |
| Regjeringsadvokaten | Politiets fellesforbund |
| Riksadvokaten | Politijuristene |
| Riksrevisjonen | Redd Barna |
| Statsadvokatembetene | Rederiforbundet |
| Sysselmannen på Svalbard | Statsadvokatenes forening |
| Tilsynsrådet for advokatvirksomhet | Verdipapirfondenes forening |
| Tolldirektoratet | Verdipapirforetakenes forbund |
| Utlendingsdirektoratet (UDI) | Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) |
| Utlendingsnemnda | |
| ØKOKRIM | Følgende instanser (i alfabetisk rekkefølge) avga realitetsuttalelser: |
| Norges Handelshøyskole | Den norske Helsingforskomité |
| Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) | Domstoladministrasjonen |
| Norsk Polarinstitutt | Finans Norge |
| Norsk senter for menneskerettigheter | Forsvarsdepartementet, herunder de to underliggende etatene Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt |
| Politihøgskolen | Norges Rederiforbund |
| Universitetet i Bergen | PST |
| Universitetet i Oslo | Riksadvokaten |
| Universitetet i Tromsø | UDI |
| Sametinget | |
| Norges institusjon for menneskerettigheter | Følgende instanser (i alfabetisk rekkefølge) uttalte at de ikke hadde merknader: |
| Sivilombudsmannen | |
| Amnesty International | Borgarting lagmannsrett |
| Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling | Brønnøysundregistrene |
| Den Norske Advokatforening | Helse- og omsorgsdepartementet |
| Den norske dommerforeningen | Høyesterett |
| Den norske Helsingforskomité | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Finansforbundet | Klima- og miljødepartementet |
| Finansieringsselskapenes forening | Landbruks- og matdepartementet |
| Finans Norge | Politihøgskolen |
| Flyktningshjelpen | |
| LO | Høringsuttalelsene omtales nærmere nedenfor i forbindelse med behandlingen av de spørsmålene de gjelder. |
| NHO | |
| Norges Juristforbund | |

3 Nærmere om sanksjoner og restriktive tiltak

3.1 Innledning

Sanksjoner er et ikke-militært sikkerhetspolitisk og utenrikspolitisk virkemiddel som innebærer at det innføres økonomiske, diplomatiske eller andre typer restriksjoner som begrenser handlefriheten eller rettighetene til en stat, gruppe og/eller enkeltpersoner, selskaper eller andre enheter. Ofte innføres sanksjoner på bakgrunn av et vedtak truffet i en internasjonal organisasjon, som er tilfellet for sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd og restriktive tiltak vedtatt av EU. Noen land iverksetter også såkalte unilaterale sanksjoner. Sistnevnte har Norge ingen tradisjon for.

Formålet med sanksjoner er å påvirke adferden til den aktøren man innfører sanksjoner mot, f.eks. ved å fremtvinge endring gjennom økonomiske incentiver eller å begrense den enkelte aktørs økonomiske og materielle evne til å begå de uønskede handlingene. Sanksjoner som har bred internasjonal oppslutning, signaliserer dessuten omverdens misnøye med handlingene det reageres mot og kan slik sett ha en normgivende effekt og bidra til at respekt for internasjonale normer opprettholdes. Sanksjoner kan for eksempel innføres mot aktører som ved sine handlinger truer internasjonal fred og sikkerhet, eller som står bak handlinger som utgjør alvorlige brudd på sentrale folkerettslige regler, eller kan være rettet mot en stat som ikke overholder grunnleggende demokratiske prinsipper. En våpenembargo vil f.eks. kunne ha som formål å redusere konfliktnivået i et land eller region. Siden sanksjonenes formål er å påvirke noens adferd, er det en forutsetning at de er midlertidige og kan oppheves dersom situasjonen endrer seg til det bedre. Sanksjoner er ikke å anse som straff og har ikke et pønalt formål.

Den nærmere utformingen av sanksjoner har utviklet seg med tiden. Bestemmelser om sanksjoner var inntatt allerede i Folkeforbundspakten av 1919, og bestemmelser om dette ble videreført i FN-pakten i 1945. Det er imidlertid først i nyere tid at sanksjoner har blitt hyppig og regelmessig brukt.

Tradisjonelt har sanksjoner blitt utformet som brede handelsblokader mot et land med tilhø-

rende diplomatisk isolasjon og våpenembargo. Denne type tiltak ble blant annet brukt da FN innførte sanksjoner mot apartheidregimet i Sør-Afrika og senere mot Irak, som en reaksjon på Iraks invasjon av Kuwait i 1990. Erfaringene fra disse sanksjonsregimene var at brede handelsblokader gikk utover sivilbefolkningen og førte til humanitære lidelser fordi det ikke var tilgang til nødvendig mat og medisiner. Fra 2004 begynte derfor FNs sikkerhetsråd og EU å utforme mer målrettede sanksjoner.

I dag rettes sanksjoner, generelt sett, i større grad mot enkeltpersoner eller enheter, som den styrende eliten eller andre som er direkte involvert i handlingene det reageres mot. Denne type målrettede sanksjoner består i dag i all hovedsak av at enkeltpersoner, selskaper eller andre enheter som anses ansvarlige for handlingene det reageres mot, oppføres på en liste over personer eller enheter underlagt økonomiske frystiltak og/eller reiserestriksjoner. Økonomiske frystiltak innebærer at det innføres et påbud om at listeførtes økonomiske midler skal fryses og forbud mot å stille til rådighet eller gjøre tilgjengelig penger eller formuesgoder for vedkommende. Reiserestriksjonene innebærer at listeførte skal nektes å reise inn til og gjennom landet.

I tillegg til økonomiske frystiltak og reiserestriksjoner, er de vanligste sanksjonstypene i dag våpenembargoer, dvs. forbud mot salg av våpen, militært utstyr og flerbruksmaterieil, samt mot å yte relaterte tjenester, til bestemte stater eller aktører. I noen tilfeller er også utstyr som kan brukes til intern undertrykking og overvåking, omfattet av forbudet. I tillegg benyttes sektorielle restriksjoner som for eksempel særskilte handelsforbud, finansieringsforbud, transportforbud eller lignende.

Eksemplene nevnt ovenfor er ikke uttømmende for hva sanksjoner kan gå ut på. Det skjer stadig en utvikling på området, og det er vanlig at det enkelte sanksjonsregimet er spesialtilpasset situasjonen og aktørene det rettes mot. Dette innebærer også at det i fremtiden kan tenkes nye eller endrede tiltaksformer som del av fremtidens sanksjonsregimer.

3.2 Sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd

FNs sikkerhetsråd kan innføre sanksjoner for å bevare eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet etter FN-paktens kapittel VII artikkel 41. Etter FN-paktens artikkel 41 kan Sikkerhetsrådet avgjøre hvilke tiltak, som ikke involverer bruk av væpnet makt, som skal treffes for å sette i verk Sikkerhetsrådets vedtak. Bestemmelsen eksemplifiserer hva disse tiltakene kan gå ut på, og nevner hel eller delvis avbrytelse av økonomisk samkvem og brudd på diplomatiske forbindelser.

Det følger av FN-paktens artikkel 24 og 25 at medlemslandene, herunder Norge, er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre slike tiltak. Videre følger det av FN-paktens artikkel 103 at forpliktelser etter FN-pakten, slik som sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd, går foran eventuelle andre folkerettslige forpliktelser.

Siden 1966 har Sikkerhetsrådet benyttet artikkel 41 til å innføre sanksjoner 30 ganger, hvorav de fleste sanksjonsregimene har blitt innført etter den kalde krigen og særlig på 2000-tallet. Sikkerhetsrådet har siden 1966 innført sanksjoner, en eller flere ganger, mot følgende land eller grupper: Sør-Rhodesia, Sør-Afrika, det tidligere Jugoslavia, Haiti, Angola, Liberia, Eritrea/Etiopia, Rwanda, Sierra Leone, Elfenbenskysten, Iran, Somalia/Eritrea, ISIL (Da'esh) og Al-Qaida, Irak, Den demokratiske republikken Kongo, Sudan, Libanon, Nord-Korea, Libya, Taliban, Guinea-Bissau, Den sentralafrikanske republikk, Jemen, Sør-Sudan og Mali.

I dag har Sikkerhetsrådet 14 gjeldende sanksjonsregimer som retter seg mot ulike konflikter i tillegg til bekjempelse av terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Disse er rettet mot Somalia, ISIL (Da'esh) og Al-Qaida, Irak, Den demokratiske republikken Kongo, Sudan, Libanon, Nord-Korea, Libya, Taliban, Guinea-Bissau, Den sentralafrikanske republikk, Jemen, Sør-Sudan og Mali.

Så fremt Sikkerhetsrådet har kommet til at en situasjon utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, har rådet svært vid adgang til å vedta sanksjoner og står svært fritt i den nærmere utformingen av disse. Dette illustreres gjennom tiltakene som har blitt besluttet av Sikkerhetsrådet gjennom tiden. Som nevnt ovenfor under punkt 3.1, har tiltakene endret seg fra omfattende handelsembargoer til mer målrettede tiltak som våpenembargo, frys av økono-

miske midler og reiserestriksjoner rettet mot enkeltpersoner og enheter og sektorielle sanksjoner rettet mot visse sektorer av nærmere betydning for en konflikt.

Sikkerhetsrådet har til støtte for gjennomføringen av sanksjonsregimene opprettet egne sanksjonskomiteer etter FN-paktens artikkel 29. Komiteene består av representanter fra Sikkerhetsrådets 15 medlemsland, og hver komité er vanligvis ledet av et ikke-permanent (valgt) medlem av Sikkerhetsrådet. Mandatet, beslutningsmyndigheten og de nærmere prosedyrene som sanksjonskomiteene følger, varierer. Dette fastsettes av Sikkerhetsrådet i resolusjonene som oppretter sanksjonsregimene. Sanksjonskomiteene har, som hovedregel, blant annet til oppgave å avgjøre hvilke personer og enheter som til enhver tid bør underlegges økonomiske frystiltak og reiserestriksjoner. Gjennom denne ordningen har sanksjonskomiteene fått delegert beslutningsmyndighet fra Sikkerhetsrådet. I tillegg har de fleste sanksjonskomiteene til oppgave å følge med på medlemslandenes gjennomføring av sanksjonene samt vurdere hvordan effektiviteten til sanksjonsregimet kan styrkes. Sikkerhetsrådet har også for 11 av sanksjonsregimene opprettet 10 ekspertpanel, som skal bistå sanksjonskomiteene med operativ informasjon om hvordan sanksjonene fungerer, om de omgås og hvilke virkninger de har. I likhet med sanksjonskomiteene, fastsettes mandatet og det nærmere arbeidsområdet til ekspertpanelene av Sikkerhetsrådet i resolusjonen som oppretter det enkelte sanksjonsregimet.

Selv om enkelte av FNs sanksjonsregimer inneholder til dels omfattende tiltak, herunder mer generelle økonomiske restriksjoner rettet inn mot ulike sektorer, rettes, som nevnt ovenfor, sanksjonene i dag oftere mot listeførte enkeltpersoner og enheter som underlegges økonomiske frystiltak og reiserestriksjoner. Sikkerhetsrådet har opprettet et kontaktpunkt for avlissing, som har til oppgave å videreformidle anmodninger fra listeførte til berørte stater og sanksjonskomiteen om opphevelse av sanksjonene mot vedkommende. For sanksjonsregimene mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida er det dessuten opprettet en ordning med en ombudsperson, som har til oppgave å vurdere anmodninger om avlissing og gi sin anbefaling til den aktuelle sanksjonskomiteen. Avgjørelsene av om noen skal tas av sanksjonslistene treffes av sanksjonskomiteene eller Sikkerhetsrådet selv. Kontaktpunkt- og ombudspersonsordningene er nærmere omtalt under punkt 10.4.2 nedenfor.

3.3 Restriktive tiltak vedtatt av EU

EU vedtar sanksjoner som del av sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk nedfelt i traktaten for Den europeiske union (TEU) kapittel V. Dette rammeverket brukes til å gjennomføre sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd som EUs medlemsland er bundet av, men også til å gjennomføre EUs egne, selvstendige sanksjoner. EU bruker i sine beslutninger og forordninger benevnelsen «restriktive tiltak» om sanksjoner. I denne proposisjonen brukes «sanksjoner» som generelt begrep, mens betegnelsen «restriktive tiltak» brukes når det særskilt henvises til EUs sanksjoner.

Det er Rådet for den europeiske union som treffer beslutningen om å innføre restriktive tiltak. En slik beslutning krever enstemmighet blant EUs 27 medlemsland. Sanksjonene må ha som formål å fremme ett eller flere av målene med EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. I henhold til TEU artikkel 21 inkluderer dette demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter samt fred og internasjonal sikkerhet. Rådet vedtar deretter med hjemmel i artikkel 215 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) en forordning til gjennomføring av de tiltakene som faller innenfor EUs kompetanse, og som får direkte virkning i medlemslandene som en del av EU-retten. Tiltak som faller utenfor EUs kompetanse, gjennomføres nasjonalt av det enkelte medlemslandet (gjelder f.eks. for reiserestriksjoner). Listeføring av individer og foretak besluttes etter samme prosedyre. Listeførte kan rette en henvendelse til Rådet om å bli fjernet fra listen, samt eventuelt klage saken inn for EU-domstolen. EUs prosedyrer for listeføring og avlisting er nærmere omtalt under punkt 10.4.3.

EU gjennomfører i dag til sammen et førtitalls sanksjonsregimer innrettet mot konflikter, regimer og aktører begrunnet i de ovennevnte formålene. Over halvparten av disse har EU vedtatt på selvstendig grunnlag. EU vedtar også ofte tilleggstiltak til FNs sanksjonsregimer. Flere av EUs selvstendige regimer har EU vedtatt fordi vetomakten til de faste medlemmene av FNs sikkerhetsråd har vært til hinder for enighet der. Dette gjelder eksempelvis de restriktive tiltakene rettet mot Russland som en reaksjon på annekasjonen av Krim-halvøya i 2014. Videre har EU en rekke selvstendige sanksjonsregimer som søker å ivareta menneskeretts- og demokratihensyn i enkelte land. I nyere tid har EU også vedtatt såkalte tematiske sanksjonsregimer, som ikke retter seg mot situasjonen i et bestemt land eller en bestemt konflikt, men retter seg mer generelt mot fysiske eller juridiske personer, enhe-

ter eller organer som er ansvarlig for en bestemt uønsket atferd. Dette gjelder EUs sanksjonsregimer mot bruk og spredning av kjemiske våpen og mot cyber-angrep som truer EU eller medlemslandene. De nye regimene åpner for å sanksjonere aktører og enkeltindivider uten tilknytning til en bestemt stat eller terrorgruppe. En slik fremgangsmåte har hittil ikke vært brukt av FN.

En oversikt over alle EUs sanksjonsregimer finnes på www.sanctionsmap.eu. Der finnes også informasjon om hvilke av EUs sanksjonsregimer som utelukkende består av FN-sanksjoner, hvilke som består av både FN- og EU-sanksjoner, og hvilke som utelukkende består av EU-sanksjoner.

Norge har sluttet opp om EUs restriktive tiltak med noen få unntak. Unntakene omfatter EUs terrorliste, EUs tiltak mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida, EUs tiltak mot Bosnia-Herzegovina, EUs tiltak mot Tyrkia for boreaktiviteter i det østlige Middelhavet og EUs tilleggstiltak til FNs sanksjoner mot DR Kongo. I tillegg har Norge bare delvis sluttet opp om EUs restriktive tiltak mot Venezuela. Det er varierende grunner til at Norge ikke har, eller bare delvis har, sluttet opp om EUs restriktive tiltak. Som oftest har begrunnelsen vært at det vil kunne vanskeliggjøre Norges fred- og forsoningsarbeid. Videre har Norge politisk sluttet opp om EUs restriktive tiltak mot bruk og spredning av kjemiske våpen, mot cyber-angrep og mot alvorlige menneskerettsovergrep, men har i dag ikke hjemmel til å gjennomføre dem fullt ut i norsk rett. Forslaget til ny sanksjonslov vil gi slik hjemmel.

3.4 Unilaterale sanksjoner

Enkelte stater har også tradisjon for å bruke sanksjoner på egen hånd som utenrikspolitisk virkemiddel, såkalte unilaterale sanksjoner. Disse skiller seg fra sanksjoner besluttet av en internasjonal organisasjon eller flere stater i fellesskap, slik som FNs sanksjoner og EUs restriktive tiltak. USA er den største enkeltaktøren når det kommer til unilaterale sanksjoner, men flere andre land gjennomfører i varierende grad unilaterale sanksjoner.

Norge har ingen tradisjon for å gjennomføre unilaterale sanksjoner. Regjeringen har heller ikke fullmakt i gjeldende sanksjonslovgivning til å treffe vedtak om slik alenegang. Innføring av unilaterale sanksjoner vil kreve et eget lovvedtak. Fullmaktslovene gir bare hjemmel til å treffe beslutning om gjennomføring av sanksjoner som det er bred oppslutning om blant likesinnede stater. Departementets lovforslag viderefører gjeldende rett på dette punktet.

4 Forslag om ny felles fullmaktslov om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 To generelle fullmaktslover

I dag gjennomføres FN-sanksjoner og EUs restriktive tiltak som Norge slutter opp om, i norsk rett hovedsakelig med hjemmel i to generelle fullmaktslover. Disse er henholdsvis *lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd* (heretter lov om bindende FN-vedtak) og *lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler* (heretter lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak).

De to fullmaktslovene er utformet etter samme mønster. De begrenser seg til å gi regjeringen (Kongen) nødvendig hjemmel til å gjennomføre sanksjoner ved forskrift og fastsetter regler om straff ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av lovene. Lov om bindende FN-vedtak inneholder i tillegg en bestemmelse om inndragning av gjenstander mv. som er blitt innført eller utført i strid med bestemmelser gitt med hjemmel i loven.

4.1.2 Særlover

Det finnes i dag fortsatt tre særlover om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak. Dette gjelder lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran, lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia og lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe.

De to førstnevnte lovene er ikke lenger aktuelle. Loven om gjennomføring av sanksjoner mot Iran ble vedtatt som følge av at iranske myndigheter okkuperte den amerikanske ambassaden i Teheran i 1979 og holdt amerikanske borgere som gisler. Gjeldende forskrift om sanksjoner og tiltak mot Iran av 9. februar 2007 er hjemlet i den generelle fullmaktsloven fra 2001, og ikke i særloven fra 1980. Tiltakene mot Den føderale republik-

ken Jugoslavia ble opphevet i 2001, med unntak for tiltakene mot Milosevic og personer tilknyttet han som først ble opphevet i 2014.

Gjeldende forskrift om restriktive tiltak mot Republikken Zimbabwe av 2003 er hjemlet i loven om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe. Denne forskriften kunne imidlertid i stedet ha vært hjemlet i den generelle fullmaktsloven fra 2001. Loven om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe er derfor overflødig.

Videre finnes *lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland*. Loven er ikke en særlov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner, men en lov som gir regjeringen fullmakt til å innføre forbud mot at norske skip frakter personer som akter å delta i væpnet konflikt, våpen, ammunisjon mv. til et annet land. Loven hjemler også adgang til å pålegge heving av en fraktavtale dersom befrakteren har brukt eller bruker skipet på en måte som er i strid med forbudet. Loven ble gitt med bakgrunn i den spanske borgerkrigen og supplerte daværende lov om eksportkontroll for å sikre at norske skip i utlandet ikke bidro til nevnte væpnede konflikt. Den har ikke vært brukt siden, og må i dag anses foreldet.

4.1.3 Gjennomføring av sanksjoner med hjemmel i annen lovgivning

Som beskrevet over, omfatter et sanksjonsregime ofte blant annet reiserestriksjoner mot enkeltpersoner og våpenembargo. Etter dagens praksis vil disse tiltakene gjennomføres med grunnlag i henholdsvis utlendingsregelverket og eksportkontrollregelverket, og ikke i forskrift gitt i medhold av fullmaktslovene.

Reiserestriksjoner gjennomføres med hjemmel i utlendingsloven § 126. Denne bestemmelsens første ledd sier at det av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kan treffes vedtak eller beslutning om å nekte en tillatelse eller rettighet som ellers kunne blitt gitt

etter utlendingsloven eller utlendingsforskriften. Utlendingsdirektoratet gjennomfører reiserestriksjonene basert på en generell instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet, se GI-01/2018 – *Generell instruks om gjennomføring av reiserestriksjoner mot enkeltpersoner (utlendinger) som følge av sanksjoner fra De Forente Nasjoners sikkerhetsråd og restriktive tiltak fra Den europeiske union som Norge har sluttet opp om*. På Svalbard gjennomføres reiserestriksjoner med grunnlag i forskrift 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard, som er hjemlet i Svalbardloven.

Våpenembargo gjennomføres med grunnlag i flere bestemmelser i eksportkontrollforskriften med hjemmel i eksportkontrollloven. Eksportkontrollforskriften § 4 fastsetter lisensplikt for eksport av visse varer, tjenester og teknologi. Hvilke varer lisensplikten omfatter er nærmere angitt i varelistene inntatt i eksportkontrollforskriften som vedlegg I og II. Når det gjelder våpenembargo, vil varene, teknologien og tjenestene som omfattes av handelsforbudet i de fleste tilfeller stå på eksportkontrollforskriftens varelistene og derfor være lisenspliktige. Dersom lisenssøknaden retter seg mot et land eller regime omfattet av en våpenembargo, vil det bli gitt avslag på søknaden med mindre det er aktuelt å gjøre unntak på humanitært grunnlag, for eksempel for eksport av militært beskyttelsesutstyr til bruk av humanitære aktører. Videre følger det av eksportkontrollforskriftens § 7 bokstav b, jf. § 3, at det er lisensplikt for enhver vare, teknologi eller tjeneste til militær bruk til områder som er underlagt våpenembargo vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller som del av andre tiltaksregimer Norge har sluttet seg til. Det vil ikke bli gitt lisens dersom det foreligger våpenembargo.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

For å gjøre sanksjonslovgivningen mer oversiktlig, foreslo departementet i høringsnotatet å slå de to gjeldende generelle fullmaktslovene sammen til én felles lov om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak. Som tittel på den nye loven foreslo departementet lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner med offisiell korttittel sanksjonsloven.

Departementet begrunnet forslaget om en ny felles lov slik:

«De to gjeldende fullmaktslovene fra 1968 og 2001 regulerer begge gjennomføring av inter-

nasjonale sanksjoner i norsk rett og har svært lik oppbygning og innhold. Det som skiller lovene er opphavet til de internasjonale sanksjonene, som er henholdsvis folkerettslig bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd eller norsk oppslutning om tiltak med bred internasjonal støtte. Både FN-sanksjonene og EUs restriktive tiltak vil alltid være av «ikke-militær» karakter. Norske forskrifter om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak vil, i de tilfeller det er aktuelt, også omfatte både FN-sanksjoner og EU-tiltak, slik også EUs beslutninger og forordninger gjør. Dette tilsier en felles fullmaktslov.

Justisdepartementet foreslo også en slik løsning i sin høringsuttalelse til 2001-loven. Justisdepartementet mente den gang at for å gjøre lovverket mer oversiktlig og enkelt, burde man vurdere en felles lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner, se Ot.prp. nr. 10 (2000–01) s. 5. Utenriksdepartementet vurderte da at selv om lovstrukturelle hensyn talte for det, var en slik løsning ikke ønskelig, med den begrunnelse at gjennomføring av folkerettslig bindende vedtak om sanksjoner fra FNs sikkerhetsråd står i en annen stilling enn EUs vedtak om restriktive tiltak og nasjonale tiltak. I lys av utviklingen med stadig flere sanksjons- og tiltaksregimer, anser Utenriksdepartementet imidlertid i dag at det vil være hensiktsmessig å regulere spørsmål knyttet til nasjonal gjennomføring av internasjonale ikke-militære sanksjoner og restriktive tiltak under ett. Storbritannia, Sveits og Island har også en felles lov for nasjonal gjennomføring av FNs sanksjonsvedtak og andre restriktive tiltak, jf. henholdsvis den britiske loven om sanksjoner og anti-hvitvasking av 2018, den sveitsiske føderale loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 2002 og den islandske loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 2008.

Loven vil måtte uformes noe ulikt når det gjelder FNs sanksjoner og EUs restriktive tiltak som Norge slutter opp om, jf. nærmere under punkt 5 nedenfor om dette. Departementet mener imidlertid at disse ulikhetene mest hensiktsmessig kan ivaretas ved at det innføres to separate fullmaktsbestemmelser i den nye sanksjonsloven, en fullmaktsbestemmelse til gjennomføring av bindende FN-sanksjoner og en til gjennomføring av andre internasjonale tiltak Norge slutter opp om.»

Departementet foreslo videre å oppheve tre eksisterende særlover om gjennomføring av sanksjoner. Departementet uttalte følgende om dette:

«Lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran og lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia hjemler i dag ikke noe tiltaksregime. De er ikke lenger aktuelle og må oppheves. Lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe bidrar til et unødvendig fragmentert og uoversiktlig regelverk, all den tid dette sanksjonsregimet kan hjemles i den generelle fullmaktsloven. Denne loven bør derfor også oppheves.»

Departementet presiserte i høringsnotatet at lovforslaget ikke var ment å ha konsekvenser for gjeldende praksis når det gjelder gjennomføring av sanksjoner med grunnlag i annen lovgivning, som utlendingslovgivningen eller eksportkontrolllovgivningen, jf. punkt 4.1.3 ovenfor.

Departementet foreslo også å oppheve *lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland*. Departementet uttalte følgende om dette:

«Som redegjort for under punkt 4.1.2, har denne fullmaktsloven ikke vært brukt siden den ble vedtatt i 1937 i forbindelse med den spanske borgerkrigen, og må anses foreldet. Dersom det i situasjoner av væpnet konflikt

eller uro skulle være bred internasjonal enighet om å innføre den type tiltak som er dekket av 1937-loven, vil regjeringen kunne gjøre dette med hjemmel i forslaget til sanksjonslov. Skulle det oppstå behov utover det som kan hjemles i sanksjonsloven, bør lovforslag måtte forelegges Stortinget.»

4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til departementets forslag om å samle sanksjonslovgivningen i én felles sanksjonslov og oppheve eldre særlover. *Forsvarsmateriell, Finans Norge* og *Norges Rederiforbund* støtter dette uttrykkelig under henvisning til at det vil gi et mer oversiktlig regelverk, mens *PST* og *Riksadvokaten* uttrykker seg generelt positiv til departementets lovforslag. *Norges Rederiforbund* støtter uttrykkelig forslaget om å oppheve foreldet lovverk spesielt rettet mot skipsfarten.

4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at det vedtas en ny sanksjonslov og at de to gjeldende generelle fullmaktslovene til gjennomføring av sanksjoner samt fire særlover oppheves, jf. lovforslaget § 8. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter forslaget, under henvisning til at det vil bidra til et mer oversiktlig sanksjonsregelverk.

5 Utforming av forskriftshjemmelen

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Forskriftshjemmelen i lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd

Lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd (lov om bindende FN-vedtak) § 1 første ledd gir Kongen fullmakt til å «*treffe de bestemmelser som er nødvendig til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd*».

Bestemmelsen er vidt formulert og legger etter sin ordlyd ingen begrensninger på hvilke tiltak Kongen kan gi nærmere regler om i forskrift, så lenge de er basert på et bindende vedtak fra FNs sikkerhetsråd.

Departementet vurderte ved utformingen av bestemmelsen om det var mulig å gi fullmakten klarere rammer med hensyn til hvilke tiltak som kunne gjennomføres i medhold av loven, men kom til at dette ikke lot seg gjøre. Følgende fremkommer av Ot. prp. nr. 64 (1966–67) s. 8 om bakgrunnen for utformingen av bestemmelsen:

«Hertil kommer at selv om man kan skaffe seg en viss oversikt over de forskjellige tiltak som det kan bli tale om, så kan en slik oversikt ikke bli uttømmende. Nye former for sanksjoner, som man i dag ikke kan forutse, kan plutselig bli aktuelle, ikke minst på grunn av den tekniske utvikling. En kasuistisk fremgangsmåte ved utferdigelsen av hjemmelen kan derfor medføre at man i det avgjørende øyeblikk allikevel blir stående uten hjemmel. Det synes derfor naturlig at man tar sikte på utferdigelse av en egen lov som kan fange opp ethvert tiltak som det kan bli truffet bindende vedtak om, herunder tiltak som i dag ikke kan forutses.

(...)

Departementet er derfor i likhet med utvalget kommet til at den mest hensiktsmessige form for lovhjemmel er en lov som gir Kongen fullmakt til å treffe de tiltak som er nødvendige

for å gjennomføre Sikkerhetsrådets bindende vedtak. En slik fullmaktslov vil være det mest effektive redskap til å få etablert den internrettslige situasjon som vedtaket krever, på basis av en korrekt fortolkning av vedtaket.»

I proposisjonens merknader til lov om bindende FN-vedtak § 1 uttales det at bestemmelsen gir «rett til gjennomføring av ethvert bindende vedtak av Sikkerhetsrådet uansett hvilken bestemmelse i Pakten som vedtaket baserer seg på». Samtidig fremkommer det av proposisjonen at det var adgangen til å gjennomføre Sikkerhetsrådets vedtak om sanksjoner etter FN-pakten artikkel 41 loven i praksis var ment å regulere. Det er også dette den har vært brukt til. Departementet viste bl.a. til at utvalget i sin innstilling hadde konkludert med at Sikkerhetsrådet ikke hadde kompetanse til å vedta med bindende virkning for medlemslandene tiltak som går ut på bruk av militær-makt etter FN-paktens artikler 42 og 43 eller om støttetiltak for andre stater etter FN-paktens artikler 49 og 50, jf. nærmere Ot. prp. nr. 64 (1966–67) s. 4.

I lov om bindende FN-vedtak § 1 annet ledd slås det fast at Kongen avgjør hvorvidt et vedtak av Sikkerhetsrådet er bindende eller ikke. Formuleringen innebærer at domstolene ikke kan overprøve Kongens vurdering av at et vedtak fra Sikkerhetsrådet er bindende. Departementet påpekte i Ot. prp. nr. 64 (1966–67) at Utenriksdepartementet var best skikket til å foreta vurderingen samtidig som det ville være politisk uheldig om en avgjørelse fra en domstol innebar et avvikende synspunkt fra «stormaktene eller et vesentlig flertall av organisasjonens medlemsstater» mht. om Sikkerhetsrådets vedtak var folkerettslig bindende eller ikke. Departementet pekte også på at effektiviteten ved Norges bidrag til sanksjonene ville bli svekket om den enkelte kunne anlegge sak for domstolene med påstand om at Sikkerhetsrådets vedtak ikke var folkerettslig bindende, se Ot.prp. nr. 64 (1966–67) s. 9 første kolonne.

5.1.2 Forskriftshjemmelen i lov om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak

Lov om iverksetting av internasjonale, ikke militære tiltak slår i § 1 fast at «Kongen kan treffe dei føresegnene som er naudsynte for at Noreg kan slutte seg til internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler».

Hovedmotivet ved innføringen av loven var å få en internrettslig hjemmel for at Norge raskt skulle kunne gjennomføre restriktive tiltak som EU har vedtatt, og som Norge deretter slutter opp om. Det vises til Ot.prp.nr. 10 (2000–2001), hvor departementet uttalte følgende om behovet for en slik hjemmel:

«Siktemålet med lova er å gje det naudsynte internrettslege heimelsgrunnlaget for å kunne gjennomføre eigne tiltak i Noreg i samband med EUs vedtak, der dette er ønskeleg etter ei samla vurdering og etter konsultasjonar med organa i Stortinget. Eit heimelsgrunnlag vil kunne vere med på å styrkje den internasjonale handle- og reaksjonsevna til Noreg. I dei mest alvorlege tilfella vil tidsaspektet kunne ha mykje å seie. Tiltaka vil kunne vere av ein slik karakter at truverdet deira nettopp er avhengig av rask og internasjonalt samordna iverksetjing. Alternativet til ei generell heimelslov er å gjennomføre ein full lovgjevingsprosess i dei einskilde tilfella. Dette er vanlegvis tidkrevjande, og vil forseinke dei norske reaksjonsmoglegheitene samanlikna med EU-statane. Det blir derfor rekna for å vere i norske interesser å innføre ei generell heimelslov.»

Selv om lovens hovedformål var å få en nasjonal lovhjemmel til å gjennomføre i norsk rett EUs restriktive tiltak som Norge slutter opp om, er loven ikke begrenset til kun å gjelde EUs restriktive tiltak. I Innst. O. nr. 50 (2000–2001) s. 3 fremkommer det at flertallet i utenrikskomiteen kom til at loven også burde ha en åpning for at Norge gjennom forskrift kan slutte seg til tiltak med bred internasjonal tilslutning, selv om EU ikke har truffet en beslutning om slike tiltak innenfor rammen av EUs felles utenriks- og forsvarspolitik. Forutsetningen var at det er relativt bred enighet om tiltakene blant Norges nære samarbeidspartnere, herunder de fleste EU-landene og USA. Flertallet i utenrikskomiteen uttalte følgende om dette:

«Flertallet finner det heller ikke nødvendig å knytte denne fullmakt utelukkende til norsk tilslutning til vedtak som er gjort av Den europeiske union innen EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, selv om dette som regel kan være en naturlig kontekst i lys av Norges konsultasjonsordninger med EU. Loven bør etter flertallets syn også ha en åpning for at Norge gjennom forskrift gitt av Kongen kan slutte seg til tiltak med bred internasjonal tilslutning selv om EU, for eksempel på grunn av indre uenighet, ikke har truffet noe bindende vedtak innen rammen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. I slike tilfeller må det etter flertallets syn forutsettes at det er relativt bred enighet om tiltakene blant Norges nære samarbeidspartnere, herunder de fleste EU-landene og USA. Dersom slik bred internasjonal oppslutning ikke foreligger, er det naturlig at man som tidligere forelegger saken for Stortinget gjennom en lovproposisjon.

(...)

Flertallet legger til grunn at dersom det ikke er bred enighet blant våre nærmeste internasjonale samarbeidspartnere, herunder de fleste EU-landene og USA, er det en indikasjon på at aktuelle sanksjonsvedtak internasjonalt er så kontroversielt at Regjeringen må trekke Stortinget inn på normal måte ved å legge fram lovproposisjon om sanksjonene.

I noen spesielle tilfeller kan det være aktuelt at Norge sammen med noen få andre land går foran, blant annet i tilfeller hvor dette kan anses positivt i arbeidet for å trekke flere land med i de internasjonale tiltakene. Også i disse tilfeller mener flertallet at det fortsatt vil være mest forsvarlig at saken legges fram som lovproposisjon.»

Loven har imidlertid i praksis bare vært brukt til å gjennomføre restriktive tiltak vedtatt av EU som Norge har sluttet opp om.

Lovens ordlyd legger ellers ingen begrensning på når forskriftshjemmelen kan benyttes, utover at det må være snakk om *ikke-militære tiltak* rettet mot *tredjestater og bevegelser*.

I forarbeidene til loven er det lagt vekt på at Stortingets utenrikskomité skulle konsulteres forut for at lovhjemmelen benyttes. I Innst. O. nr. 50 (2000–2001) s. 4 er det uttalt følgende om dette:

«Flertallet vil også understreke den forutsetning at Regjeringen konsulterer Stortingets utvidede utenrikskomité før Regjeringen benytter fullmakten til å treffe forskrifter som

uten hjemmelen i denne fullmaktsloven ville forutsatt lovvedtak i Stortinget.

(...)

Komiteen vil understreke at en står overfor et prinsipielt annet spørsmål i de tilfeller hvor det ikke er gjort vedtak som er folkerettslig forpliktende for Norge, og hvor regjering og storting har et helt annet politisk handlingsrom. I slike spørsmål er det viktig at vedtak om for eksempel å avbryte betydelige økonomiske forbindelser med et annet land sikres politisk klarering i Stortinget, ettersom brudd i økonomisk samkvem med et land er en meget alvorlig handling – og en reaksjonsform som forekommer sjelden.»

Frem til 2015 ble fullmaktsloven praktisert slik, med rutinemessige konsultasjoner med Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) før vedtakelse av forskrifter om gjennomføring av restriktive tiltak vedtatt av EU i norsk rett. Denne praksisen ble justert i 2015 etter forutgående saksfremlegg i DUUFK og etterfølgende konsultasjoner mellom utenriksministeren og komiteens leder. Etter 2015 har praksis vært at DUUFK kun konsulteres i saker av en viss utenrikspolitisk betydning eller betydning for norske næringslivsinteresser. Som beskrevet i kapittel 3, var bakgrunnen for beslutningen at det siden loven ble vedtatt i 2001, hadde vært en stadig økning i antall EU-regimer, samtidig som tiltakene hadde blitt mer målrettede og derfor sjelden hadde karakter av å «avbryte betydelige økonomiske forbindelser» med et annet land. Den opprinnelige praksisen førte dessuten til at en lang rekke tiltaksregimer ble forelagt Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé uten at de kunne anses som saker av «viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikken», som er kriteriet for behandling av en sak i DUUFK etter Stortingets forretningsorden § 16.

5.2 Andre stater

5.2.1 Innledning

For stater som er medlemmer av EU, gjennomføres sanksjoner i den grad de berører EUs kompetanse ved EU-lovgivning som får direkte anvendelse i medlemsstatene. Dette er tilfellet for f.eks. økonomiske sanksjoner. Det anses derfor ikke hensiktsmessig å omtale lovgivningen i EU-stater nedenfor.

5.2.2 Island

Islands lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner nr. 93 av 12. juni 2008 inneholder to fullmaktsbestemmelser, én til gjennomføring av FN-sanksjoner og én til gjennomføring av sanksjoner vedtatt av internasjonale organisasjoner eller grupper av stater.

Lovens artikkel 2 gir den islandske regjeringen hjemmel til å treffe de tiltak som er nødvendig for å gjennomføre resolusjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd etter FN-pakten artikkel 41. Den inneholder ingen ytterligere formålsbegrensninger utover henvisningen til FN-pakten.

Videre gir lovens artikkel 3 regjeringen, etter å ha konsulert Alltingets utenrikskomité, hjemmel til å treffe de tiltak som er nødvendig for å gjennomføre sanksjoner vedtatt av *internasjonale organisasjoner eller grupper av stater*. Bestemmelsen stiller som vilkår at sanksjonene har som formål å *opprettholde fred og sikkerhet og/eller sikre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter*.

I tillegg angir lovens artikkel 4 første ledd bokstav a til h de ulike tiltakene som kan vedtas i forskrift for å gjennomføre sanksjonene som nevnt i artiklene 2 og 3. Oppregningen omfatter (direkte oversatt fra den islandske regjeringens engelske oversettelse av bestemmelsen): forbud mot handel og investering; import- og eksportforbud, herunder våpenembargo; frys av penger og formuesgoder; forbud mot kontakt, inkludert telekommunikasjon og kulturelle forbindelser; reiserestriksjoner rettet mot individer, kjøretøy, luftfartøy og skip; forbud mot tjenesteyting og opplæring; forbud mot å yte økonomisk og teknisk bistand og forbud mot forretningsvirksomhet.

I tillegg inneholder artikkel 4 første ledd bokstav i en sekkebestemmelse som gir hjemmel for å innføre «andre lignende tiltak for å opprettholde fred og sikkerhet og/eller sikre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter».

5.2.3 Sveits

Den sveitsiske føderale loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 2002 gir i artikkel 1 nr. 1 konføderasjonen myndighet til å treffe tiltak for å gjennomføre sanksjoner vedtatt av FN, OSSE eller Sveits' viktigste handelspartnere.

Fullmakten er etter sin ordlyd begrenset til sanksjoner som har som formål å sikre etterlevelsen av folkeretten, særlig respekt for menneskerettene.

Artikkel 1 nr. 3 angir hva tiltakene særlig kan gå ut på. Det følger av artikkel 1 nr. 3 bokstav a at tiltakene blant annet kan innebære begrensninger på: vare- og tjenestehandel, økonomiske transaksjoner, bevegelsesfriheten og vitenskapelig, teknologisk og kulturelt samarbeid. Av artikkel 1 nr. 3 bokstav b fremkommer det at tiltakene kan være utformet som forbud, lisens- eller rapporteringsplikt eller som andre begrensninger av rettigheter.

5.2.4 Storbritannia

Storbritannia vedtok i 2018 en ny sanksjons- og anti-hvitvaskingslov. Lovens paragraf 1 inneholder en fullmaktsbestemmelse som gir de relevante statsrådene fullmakt til å gi forskrifter for å gjennomføre FN-forpliktelse eller andre folkerettslige forpliktelser og til å gi forskrifter om tiltak som vil ivareta et av følgende nærmere angitte formål:

- a) forebygge terrorisme, i Storbritannia eller andre steder
- b) være av betydning for nasjonal sikkerhet
- c) være av betydning for internasjonal fred og sikkerhet
- d) fremme en utenrikspolitisk målsetting for den britiske regjeringen
- e) fremme løsning av væpnet konflikt og beskyttelse av sivile i konfliktområder
- f) bidra til ansvarliggjøring eller forebygging av alvorlige menneskerettsbrudd, eller på annen måte fremme respekt for menneskerettigheter
- g) fremme respekt for internasjonal humanitærrett
- h) bidra til multilateral innsats for å forebygge spredning og bruk av masseødeleggelsesvåpen og –materiale
- i) fremme respekt for demokrati, rettsstat og godt styresett.

I tillegg til at loven gir den britiske regjeringen fullmakt til å gjennomføre EUs restriktive tiltak, åpner den for at regjeringen kan vedta unilaterale sanksjoner, uten at tilsvarende sanksjoner vedtas av en gruppe andre land.

Lovens paragraf 1 angir videre hva slags tiltak som vil kunne treffes i medhold av loven. Dette inkluderer finansielle sanksjoner, innreiserestriksjoner, handelsbegrensninger og begrensninger knyttet til luftfart eller shipping. Hva som faller inn under de ulike kategoriene tiltak er nærmere beskrevet i lovens paragraf 3 til 8.

5.3 Forslaget i høringsnotatet

5.3.1 Innledning

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre forskriftshjemlene i gjeldende lov om bindende FN-vedtak § 1 og i lov om iverksetting av internasjonale, ikke militære tiltak § 1 i forslag til ny sanksjonslov § 1 og § 2.

Selv om departementet foreslo å samle dagens to lover i én, var det etter departementets syn, på grunn av de særlige forhold som gjør seg gjeldende ved gjennomføring av bindende FN-vedtak, mest hensiktsmessig at loven inneholder to fullmaktsbestemmelser.

Som redegjort for under punkt 3, har både omfanget og karakteren av sanksjonene som vedtas, endret seg betraktelig siden gjeldende regelverk ble vedtatt. Departementet vurderte derfor i høringsnotatet om formuleringene og avgrensningene i gjeldende lovverk fortsatt er treffende. Under punkt 5.3.2 fremkommer departementets vurderinger slik disse var inntatt i høringsnotatet av hvordan lovforslagets § 1 om gjennomføring av bindende FN-vedtak bør utformes, og under punkt 5.3.3 hvordan lovforslagets § 2 om gjennomføring av andre internasjonale ikke-militære tiltak bør utformes.

5.3.2 Forslaget til fullmaktsbestemmelse om gjennomføring av bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd – videreføring av 1968-loven

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre Kongens gjeldende fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak i den nye sanksjonsloven § 1. Den eneste endringen som ble foreslått sammenlignet med ordlyden i den gjeldende bestemmelsen i lov om bindende FN-vedtak, er en presisering av at fullmakten bare gjelder gjennomføring av bindende vedtak om sanksjoner etter FN-paktens artikkel 41. Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet:

«Det er nødvendig å ikke innskrenke den gjeldende fullmakten av hensyn til Sikkerhetsrådet vide kompetanse etter FN-paktens artikkel 41, hvorefter Sikkerhetsrådet står svært fritt til å vedta ulike ikke-militære tiltak. Fullmakts-hjemmelen bør, som i gjeldende rett, være utformet med tilstrekkelig fleksibilitet slik at man i forskrift raskt kan etablere den nødvendige internrettslige situasjon som følger av Sikkerhetsrådets bindende vedtak.

Departementet foreslår imidlertid at det i tråd med gjeldende rettstilstand presiseres i forskriftsbestemmelsen at den bare gjelder gjennomføringen av bindende vedtak om sanksjoner etter FN-paktens artikkel 41. Det er ikke aktuelt å benytte bestemmelsen i tilknytning til gjennomføringen av andre vedtak fra Sikkerhetsrådet, for eksempel vedtak om bruk av makt etter FN-paktens artikkel 42 eller andre militære tiltak. En slik presisering av at fullmaktsbestemmelsen bare gjelder bindende vedtak etter artikkel 41, innebærer også i praksis en formålsbegrensning (jf. drøftelsen i punkt 5.3.3 nedenfor vedrørende sanksjoner vedtatt av EU), siden Sikkerhetsrådets kompetanse etter artikkel 41, jf. artikkel 39, er begrenset til tiltak for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.»

5.3.3 Forslaget til bestemmelse om gjennomføring av andre internasjonale, ikke-militære tiltak – videreføring av 2001-loven

5.3.3.1 Innledning

Når det gjelder fullmaktsbestemmelsen som skal erstatte dagens lov om internasjonale, ikke-militære tiltak § 1, var det etter departementets syn i høringsnotatet behov for å vurdere enkelte justeringer slik at bestemmelsen i større grad tilpasses dagens sanksjonsregimer. Som redegjort for under punkt 5.1.2, vil det ofte være en forutsetning for et effektivt sanksjonsregime at sanksjonene vedtas og iverksettes raskt. Dette tilsier at fullmaktsbestemmelsen må formuleres slik at den gir tilstrekkelig grad av fleksibilitet for å gjennomføre ulike former for sanksjoner og tiltak. Samtidig innebærer utviklingen i retning av at sanksjoner i økende grad ilegges enkeltpersoner, at rettsikkerhetshensyn gjør seg gjeldende i større grad enn da dagens lov ble vedtatt. Dette tilsier at fullmaktshjemmelen presiseres noe mer enn det som er tilfellet i dag.

Departementet vurderte i høringsnotatet for det første om bestemmelsen bør begrenses til sanksjoner vedtatt av internasjonale organisasjoner, eventuelt nærmere bestemte internasjonale organisasjoner, eller om adgangen etter gjeldende rett til i forskrift å gjennomføre sanksjoner vedtatt utenfor rammene av en internasjonal organisasjon bør videreføres og presiseres i lovteksten, jf. forutsetningen i forarbeidene til gjeldende lov om at sanksjonene må ha «bred internasjonal oppslutning». For det andre vurderte departementet om

det i bestemmelsen bør inntas en presisering av hvilke formål sanksjonene skal kunne forfølge. En tredje form for begrensning som ble vurdert i høringsnotatet er knyttet til hvilke typer tiltak forskriftshjemmelen skal åpne for. I tilknytning til det siste spørsmålet er det behov for justeringer og dels utvidelser av dagens hjemmel slik at den i større grad reflekterer de tiltakene som i dag vedtas under de ulike sanksjonsregimene.

5.3.3.2 Vilkår knyttet til sanksjonenes opprinnelse

Departementet foreslo for det første i høringsnotatet at det i fullmaktsbestemmelsen som viderefører fullmakten fra 2001-loven, inntas en presisering om at fullmakten er begrenset til å gjennomføre tiltak som er vedtatt i mellomstatlige organisasjoner eller som for øvrig har *bred internasjonal oppslutning*. Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet:

«Dagens sanksjonslov gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til «internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler». Loven inneholder dermed ingen begrensninger knyttet til hvordan eller av hvem sanksjonene er vedtatt. Som redegjort for under punkt 5.1 foran, foreslo departementet opprinnelig at hjemmelen skulle begrenses til sanksjoner vedtatt av EU. Stortinget ønsket imidlertid å åpne for at Norge også skulle kunne slutte seg til andre sanksjoner med «bred internasjonal oppslutning». Dette vilkåret ble imidlertid ikke tatt inn i lovteksten. I praksis har bestemmelsen utelukkende blitt brukt til å gjennomføre sanksjoner vedtatt av EU.

Departementet har vurdert om bestemmelsen bør avgrenses til sanksjoner vedtatt av EU eller av andre internasjonale organisasjoner i tråd med det som har vært praksis under gjeldende lov. Spørsmålet dreier seg i praksis om når et sanksjonsregime skal kunne gjennomføres av Kongen ved forskrift, og når det bør gjøres på grunnlag av en egen lov vedtatt av Stortinget. Det er særlig i de tilfeller der sanksjoner er vedtatt av internasjonale organisasjoner at hensynet til en rask og effektiv gjennomføring gjør seg gjeldende, og at det derfor er behov for at et nasjonalt regelverk kan vedtas og settes i kraft raskt. Dersom sanksjonene er behandlet og vedtatt i en internasjonal organisasjon, vil det også kunne legges til grunn at

det er bred internasjonal oppslutning om sanksjonene. Videre vil det innebære en viss garanti for at inngripende tiltak overfor enkeltpersoner er begrunnet og behandlet i tråd med organisasjonens rutiner og således ivaretar grunnleggende rettigheter. Dersom sanksjonene er vedtatt innenfor rammene av en internasjonal organisasjon, vil dette også sikre en felles utforming av sanksjonene blant statene.

Samtidig kan det etter departementets syn ikke utelukkes at det i enkelte situasjoner vil være vanskelig å få fattet nødvendige og hensiktsmessige vedtak i mellomstatlige organisasjoner, og at det kan oppstå behov for at Norge slutter seg til sanksjoner vedtatt av en gruppe likesinnede stater utenfor rammen av en internasjonal organisasjon. Det vises videre til at både Island og Sveits åpner for å slutte seg til sanksjoner vedtatt av grupperinger av stater i sin lovgivning. Det samme gjelder Storbritannia som i tillegg åpner for unilaterale sanksjoner i nærmere angitte situasjoner. Departementet er av den oppfatning at loven fortsatt bør åpne for at regjeringen gjennom forskrift kan slutte opp om og gjennomføre ved forskrift sanksjoner vedtatt utenfor internasjonale organisasjoner. En forutsetning for at denne type sanksjoner skal kunne gjennomføres ved forskrift bør imidlertid, som etter gjeldende rett, være at det dreier seg om sanksjoner med bred støtte internasjonalt. Som nevnt under punkt 5.1.2, følger det av forarbeidene til dagens lov at «dersom det ikke er bred enighet blant våre nærmeste internasjonale samarbeidspartnere, herunder de fleste EU-landene og USA, er dette en indikasjon på at det aktuelle sanksjonsvedtaket internasjonalt er så kontroversielt at regjeringen må trekke Stortinget inn på normal måte ved å legge frem en lovproposisjon om sanksjonene», jf. Innst. O. nr. 50 (2000–2001) side 3. Departementet anser det ikke ønskelig å utvide regjeringens fullmakt på dette punktet utover det som følger av gjeldende rett. Begrunnelsen for dette er at i tilfeller hvor sanksjonene ikke er vedtatt innenfor rammene av en internasjonal organisasjon, anses det å være behov for en grundigere nasjonal forberedelse, herunder den type offentlig debatt som normalt følger forut for vedtakelsen av en formell lov i Stortinget.

Vilkåret om at sanksjonene må ha bred internasjonal støtte bør etter departementets syn komme til uttrykk i loven. En slik begrensning kan enten formuleres som et vilkår om at sanksjonene må ha «bred internasjonal opp-

slutning», i tråd med forutsetningen i forarbeidene til dagens lov, eller som et krav om at sanksjonene må være vedtatt av «en gruppe stater», slik som i den islandske loven. Det siste alternativet understreker at det er en forutsetning at sanksjonene er vedtatt av andre stater, men stiller etter ordlyden ikke krav til bredden i oppslutningen. Et krav om at sanksjonene må ha «bred internasjonal oppslutning» kan på sin side etter ordlyden tolkes til å omfatte tiltak som har bred generell støtte i befolkningen og sivilt samfunn, men uten at likelydende vedtak er truffet av et visst antall andre stater. Begge disse elementene bør etter departementets syn inngå i lovens krav. En forutsetning for å gi Kongen fullmakt til å gjennomføre sanksjoner i forskrift, bør være at det dreier seg om en oppfølging av sanksjoner vedtatt og fulgt opp av et visst antall likesinnede stater. Det er i slike situasjoner behovet for en rask nasjonal gjennomføring sterkest gjør seg gjeldende. Dersom det er aktuelt å vedta sanksjoner som ikke tilfredsstillende et slikt krav om å være besluttet i fellesskap av en større gruppe stater, er det etter departementets syn naturlig at spørsmålet behandles av Stortinget og at det gis en egen lov eller lov hjemmel tilpasset den konkrete situasjonen eller typen situasjon.

Departementet vil etter dette foreslå at loven også åpner for at Kongen i forskrift kan gi bestemmelser for å gjennomføre sanksjoner og restriktive «med bred internasjonal oppslutning», og understreker at dette skal forstås som bred oppslutning blant andre likesinnede stater. Vilkåret innebærer ikke et krav om tilslutning fra bestemte stater, og inneholder heller ikke generelle krav til antallet stater. Det vil måtte vurderes konkret i den aktuelle situasjonen om det er hensiktsmessig at sanksjonene gjennomføres med hjemmel i fullmaktsloven, eller om det er hensyn som taler for å fremme et særskilt lovforslag for Stortinget.»

5.3.3.3 *Vilkår knyttet til sanksjonenes formål*

Departementet foreslo for det andre i høringsnotatet at det i fullmaktsbestemmelsen som viderefører fullmakten fra 2001-loven, inntas en formålsbegrensning som presiserer at fullmakten gjelder gjennomføring av tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig.

Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet:

«Departementet foreslår videre at det i bestemmelsen gis en anvisning på hvilke formål sanksjonene kan forfølge, slik både Island, Sveits og Storbritannia har. Når det gjelder EU-sanksjoner, ligger det også en formålsbegrensning implisitt i EUs kompetanse, siden sanksjonene må fremme et av formålene med EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, jf. punkt 3.3 foran. Formålet med de internasjonale sanksjonene Norge velger å slutte opp om basert på en politisk vurdering, vil derfor normalt være å fremme fred og sikkerhet, bekjempe terrorisme eller fremme respekt for menneskerettigheter, rettsstatsprinsipper eller demokrati. En formålsbegrensning må nødvendigvis formuleres nokså generelt, ellers er det fare for at den kan medføre utilsiktede begrensninger i regjeringens fullmakt til å gjennomføre internasjonale sanksjoner sammenlignet med gjeldende rett. I lys av utviklingen i retning av at sanksjoner i større grad rettes mot enkeltpersoner og selskaper, tilsier rettssikkerhetssyn at fullmakten begrenses til sanksjoner vedtatt for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, eller for å sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten forøvrig. Dette vil omfatte alle sanksjoner som i dag er vedtatt av EU. En slik formålsbegrensning vil også tillate regjeringen å slutte opp om og gjennomføre et eventuelt fremtidig EU-sanksjonsregime rettet mot fysiske eller juridiske personer eller enheter ansvarlig for grove brudd på menneskerettighetene eller folkeretten forøvrig. Dersom det i framtiden blir aktuelt å vedta sanksjoner med andre formål enn de som er nevnt ovenfor, er det etter departementets syn naturlig at spørsmålet om en eventuell utvidelse av loven utredes og vurderes på vanlig måte og forelegges Stortinget, slik at det legges til rette for en åpen og demokratisk prosess.

Vurderingen av om et sanksjonsregime er omfattet av formålene skal foretas av Kongen i tilknytning til beslutningen av om Norge skal slutte seg til sanksjonene. Om og i hvilken grad sanksjoner har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten forøvrig, er først og fremst et utenrikspolitisk spørsmål. Det vil ikke være naturlig at domstolene overprøver Utenriksdepartementets vurdering av om vilkåret er oppfylt.»

5.3.3.4 Hvilke tiltak som kan treffes, herunder hvem sanksjonene kan rette seg mot

Departementet foreslo for det tredje i høringsnotatet en mer tidsriktig angivelse av hva sanksjoner hjemlet i i den nye sanksjonsloven § 2 kan gå ut på, herunder hvem sanksjonene kan rettes mot. Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet, jf. lovforslagets § 2 annet ledd:

«Gjeldende fullmaktsbestemmelse i loven fra 2001 gir etter sin ordlyd Kongen fullmakt til å treffe de bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrudd eller begrensning i økonomisk eller annet samkvem mot *tredestater og bevegelser* («rørsler»). Begrepet *tredestater* henviser til land utenfor EU/EØS-samarbeidet, mens alternativet *bevegelser* («rørsler») særlig tar sikte på å ramme opprørsbevegelser og terrororganisasjoner. Dette vil også omfatte tiltak mot fysiske og juridiske personer som er listeført på grunn av situasjonen i staten tiltakene er rettet mot, eller på grunn av deres tilknytning til bevegelsen som tiltakene er rettet mot.

I lys av utviklingen av EUs ulike regimer for restriktive tiltak, ser departementet et behov for å utvide fullmaktsbestemmelsen. Bakgrunnen er at EU i oktober 2018 for første gang vedtok et såkalt tematisk sanksjonsregime, som ikke er rettet mot situasjonen i en bestemt stat eller mot en bestemt bevegelse eller gruppe. Dette gjelder EUs sanksjonsregime rettet mot enkeltpersoner og andre aktører som anses ansvarlige for å være involvert i bruk eller spredning av kjemiske våpen, se EUs rådsbeslutning CFSP 2018/1544. Videre vedtok EU i mai 2019 ytterligere et tematisk sanksjonsregime, denne gang med det formål å forebygge mot eller svare på alvorlige cyberangrep, se EUs rådsbeslutning CFSP 2019/797. Ingen av disse regimene er landspesifikke, men retter seg mot enkeltpersoner og andre aktører mistenkt for å stå bak visse uønskede handlinger uavhengig av deres tilknytning til en viss stat eller bevegelse. Det pågår også diskusjoner i EU om opprettelsen av et tredje tematisk regime rettet mot aktører som anses ansvarlige for grove menneskerettsbrudd.

For at Norge skal kunne slutte opp om og gjennomføre i norsk rett denne type tematisk EU-regimer, uten å måtte gjennomføre en tidkrevende lovgivningsprosess i hvert enkelt tilfelle, noe som vil forsinke Norges reaksjons-

evne og dermed effektiviteten av tiltakene, er det nødvendig å utvide hjemmelen. En mulig løsning for å sikre at loven gir hjemmel også for å slutte seg til denne type tematiske tiltak, er å tilføye «fysiske eller juridiske personer eller andre sammenslutninger» til oppregningen av hvem sanksjoner og tiltak kan være rettet mot. Informasjonsverdien av en slik bestemmelse vil imidlertid være liten, siden det i praksis vil innebære at det ikke er noen begrensninger på hvem som kan være gjenstand for restriktive tiltak etter bestemmelsen. Som det fremgår nedenfor, foreslår departementet samtidig at det fremgår klarere av bestemmelsen *hvilke typer* tiltak den gir hjemmel for å gjennomføre. Departementets forslag til oppregning av aktuelle tiltak vil også gi en viss veiledning når det gjelder hvem som kan være gjenstand for de ulike tiltakene. Departementet foreslår derfor at den særskilte angivelsen av hvem sanksjoner og restriktive tiltak kan være rettet mot, tas ut av bestemmelsen. Det vil fremgå av forskriftene som gjennomfører de enkelte sanksjonsregimene, hvem som er gjenstand for tiltak.

Videre foreslår departementet en presisering av bestemmelsen slik at det kommer klarere frem at den også åpner for tiltak som går ut på å fryse enkeltpersoners økonomiske midler mv. I dag er dette innfortolket i formuleringen «avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler». For å unngå at bestemmelsen blir unødig tung, foreslår departementet et nytt annet ledd som gir anvisning på hvilke typer tiltak det kan være aktuelt å treffe i medhold av fullmakten. Hva slags type tiltak som er aktuelle, kan variere med den konkrete situasjonen, og som redegjort for foran, har det også skjedd en utvikling over tid når det gjelder innretningen av sanksjonsregimene. På samme måte som når det gjelder gjennomføring av sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd, anser departementet at lovbestemmelsen bør gi tilstrekkelig fleksibilitet til raskt å kunne gjennomføre tiltak vedtatt i EU (eller andre internasjonale organisasjoner eller grupper av stater). Eksemplene på aktuelle tiltak bør derfor formuleres vidt, og i tillegg suppleres av en sekkebestemmelse som åpner for andre liknende tiltak som er nødvendige for å ivareta formålet med sanksjonene. Departementet viser til lovforslaget § 2 annet ledd.»

5.4 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten bemerker i sin høringsuttalelse at forslaget til ny forskriftshjemmel representerer en ikke ubetydelig utvidelse på flere nivåer sammenlignet med dagens lovverk. Riksadvokaten viser i denne forbindelse til at lovforslaget ikke bare gir hjemmel til å gjennomføre sanksjoner eller restriktive tiltak vedtatt av FN eller EU etter forhåndsdefinerte prosedyrer, men også gir regjeringen fullmakt til sammen med en gruppe andre land å innføre nokså vidtrekkende restriksjoner. Etter en avveining av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende, konkluderer Riksadvokaten likevel med at lovforslaget kan få embetets tilslutning. Riksadvokaten understreker imidlertid at dette krever at det stilles særlige krav til klarhet og ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn i forskriftsarbeidet. Riksadvokaten uttaler i sin helhet følgende om dette, jf. også Riksadvokatens uttalelse gjengitt under punkt 7.3 om straffebestemmelse:

«Forslaget til ny forskriftshjemmel representerer en ikke ubetydelig utvidelse på flere nivåer sammenlignet med dagens lovverk.

Inngangsterskelen/grunnvilkåret i andre ledd åpner for at ikke bare sanksjoner eller restriktive tiltak som er vedtatt av FN eller EU etter forhåndsdefinerte prosedyrer omfattes. Også «sanksjoner...som har bedre internasjonal oppslutning» skal nå kunne hjemle inngripende tiltak. Departementets begrunnelse er at «...det ikke kan utelukkes at det i enkelte situasjoner vil være vanskelig å få fattet nødvendige og hensiktsmessige tiltak i mellomstatlige organisasjoner.» Formålsbegrensningen er vidt formulert, og viser blant annet til «...folkeretten for øvrig». I sum betyr dette at lovforslaget ikke oppstiller absolutte begrensninger knyttet til hvordan eller av hvem sanksjonene vedtas. Utvidelsen har skjønnsmessig preg som åpner for ulike tolkninger, og utfordrer klarhetskravet i lovgivningen. Det åpnes for en praksis hvor noen land kan innføre restriksjoner om «det meste».

Forskriftsadgangen som foreslås favner vidt, jf. § 2 annet ledd bokstav a-e. I bokstav e nevnes eksempelvis «andre tiltak». Avgrensningen vil i praksis samsvare med formålsbegrensningen beskrevet i § 2 første ledd. Regjeringen gis i realiteten vide fullmakter til å innføre konkurransevridende og markedshemmende tiltak overfor bedrifter og enkeltpersoner.

Nytt er at enkeltindivider og juridiske personer omfattes. En naturlig konsekvens er at et fremtidig sanksjonsregime har potensiale til å treffe dagliglivet på en helt annen måte enn i dag. Utviklingen aktualiserer de nevnte avgrensingsutfordringene.

Riksadvokaten har forståelse for at Norge må tilpasse seg den internasjonale utviklingen og samhandlingen, og på en rask og ansvarlig måte skal kunne gi sin tilslutning til internasjonale sanksjoner. Samtidig må utgangspunktet være at man utviser varsomhet med å kriminalisere nye handlinger. I tillegg må bruken av restriksjoner og straff fremstå som berettiget og hensiktsmessig. Som vi kommer tilbake til i det følgende er vår konklusjon, etter en grundig og krevende avveining av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende, at lovforslaget kan få vår tilslutning, men at det må stilles særlige krav til klarhet og ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn i forskriftsarbeidet.»

Den norske Helsingforskomité støtter departementets forslag til forskriftshjemmel, herunder at forskriftshjemmelen utvides slik at Norge kan slutte seg til EUs tematiske sanksjonsregimer og at det også skal være en åpning for at Norge kan slutte seg til sanksjoner vedtatt av en gruppe likesinnede stater utenfor rammen av en internasjonal organisasjon. Helsingforskomiteen mener imidlertid at regjeringen også bør fremme lovgivning som muliggjør at den på egen hånd kan innføre såkalte unilaterale menneskerettssanksjoner. Helsingforskomiteen uttaler følgende om dette:

«Vi ønsker også å komme med en generell betraktning rundt konteksten for lovforslaget, som når det gjelder menneskerettighetssanksjoner har både:

1) en internasjonal dimensjon med etablering av unilaterale regimer for menneskerettighetssanksjoner i et økende antall likesinnede land (blant annet i USA, Canada, Storbritannia og de baltiske landene) og med arbeidet innenfor EU for å etablere en ordening for slike sanksjoner, og

2) en nasjonal dimensjon med debatt gjennom flere år om hvordan Norge skal forholde seg til spørsmålet om å etablere ordninger for menneskerettighetssanksjoner, i et samarbeid med likesinnede land, og med Granavoldenplattformen som et politisk gjennombrudd, hvor regjeringen forpliktet seg til å «[u]trede hvordan Norge, som del av en bred felleseuropeisk løsning, kan bidra til utvikling av et sank-

sjonsregime mot personer for grove brudd på menneskerettighetene».

For det første er Den norske Helsingforskomité positiv til utviklingen beskrevet under punkt 1). Vi er opptatt av at slike regimer må oppfylle rettssikkerhetsgarantier og at de fungerer best når et stort antall likesinnede land koordinerer sine sanksjoner rettet mot personer og foretak som har begått grove brudd på menneskerettighetene uten at de blir straffet for det på hjemmebane.

Vi har derfor argumentert for at Norge sammen med andre demokratiske land bør etablere en ordening for slike sanksjoner med høy grad av rettssikkerhet, slik blant annet Europarådets parlamentarikerforsamling har anbefalt (se nedenfor). En ordening i EU – med norsk tilslutning – eller i et samarbeid for eksempel mellom nordiske og baltiske land vil være et viktig gjennombrudd i så måte.

Vi ser på lovforslaget som et nødvendig steg for å gjøre Norge i stand til raskt å slutte seg til og effektivt gjennomføre slike sanksjoner.

Norge har allerede praksis for å slutte seg til EUs geografiske og tematiske sanksjoner der dette ikke kommer i konflikt med norsk medvirkning til freds- og forsoningsprosesser (jfr. høringsnotatet side 5). Men siden det ennå er uklart hvordan EUs sanksjonsordning for grove brudd på menneskerettighetene vil se ut, om det for eksempel vil være mulig for enkeltland å legge ned veto mot listeføringer, er det imidlertid viktig at norsk lov ikke avgrenser seg til bare å muliggjøre tilslutning til sanksjoner når de er vedtatt i EU – i tillegg til folkerettspliktig gjennomføring av Sikkerhetsrådets sanksjoner.

Norge bør i tillegg ha mulighet og effektive ordninger for å samarbeide med en gruppe av likesinnede enkeltland når det gjelder menneskerettighetssanksjoner. Derfor er vi positive til at forslaget muliggjør gjennomføring av sanksjoner som er «vedtatt i mellomstatlige organisasjoner eller *som for øvrig har bred internasjonal oppslutning.*» (...) En viktig begrunnelse er at det ikke kan utelukkes «at det i enkelte situasjoner vil være vanskelig å få fattet nødvendige og hensiktsmessige vedtak i mellomstatlige organisasjoner, og at det kan oppstå behov for at Norge slutter seg til sanksjoner vedtatt av en gruppe likesinnede stater utenfor rammen av en internasjonal organisasjon» (...).

Dette er viktig for å hindre at det i praksis gis en slags «vetorett» mot sanksjoner til enkelte medlemmer av EU eller andre mellomstatlige organisasjoner.

Vi er også positive til den nærmere presiseringen av denne betingelsen i høringsnotatet, nemlig at «bred internasjonal oppslutning» må forstås som «bred oppslutning blant andre like-sinnede stater. Vilåret innebærer ikke et krav om tilslutning fra bestemte stater, og inneholder heller ikke generelle krav til antallet stater» (...). Det er også viktig om det er oppslutning i sivilt samfunn (i Norge og internasjonalt) og i befolkningen for sanksjonene.

For det andre mener vi at Norge også må utvikle en egen stemme når det gjelder menneskerettighetssanksjoner. Lovforslaget er en nødvendig del av de tiltakene som følger av forpliktelsen i Granavolden-plattformen, men ikke hele svaret, slik vi ser det.

Det er særlig to dimensjoner til som må på plass: Regjeringen bør også fremme ny lovgivning som muliggjør at den kan innføre *unilaterale* sanksjoner (...), og den bør ha en politikk som både etablerer et effektivt system for å håndtere slike sanksjoner (for eksempel i et slags uavhengig «etikkråd» for menneskerettighetssanksjoner eller et fast organ i Utenriksdepartementet) og være en aktiv aktør i å identifisere saker som kan føre til listeføring i samarbeid med likesinnede land.

Målsettingen bør være at Norge aktivt bidrar til at demokratiske land innfører felles sanksjoner mot enkeltindivider og juridiske personer som står bak de alvorligste formene for menneskerettighetsovergrep («gross violations of human rights»), og ikke bare er en medspiller når internasjonale organisasjoner og grupper av land tar slike initiativ.

Hensikten med en lov som muliggjør unilaterale sanksjoner vil være å signalisere og muliggjøre en slik aktiv rolle fra norsk side; ikke at Norge utvikler sanksjonslister på egenhånd (som vi er enige i vil ha begrenset effekt).

Vi frykter at uten en slik lov vil Norge ha begrenset troverdighet som en *pådriver* for menneskerettighetssanksjoner.»

For øvrig sier Helsingforskomiteen seg enig med departementet i at spørsmålet om norsk tilslutning til et internasjonalt sanksjonsregime grunnleggende sett er et politisk spørsmål som ikke bør kunne overprøves av domstolene. Helsingforskomiteen understreker imidlertid at domstolsprøving derimot bør være mulig i enkeltsaker i

form av behandling av klager i henhold til tvisteloven, i tråd med departementets forslag.

Helsingforskomiteen støtter også uttrykkelig forslaget til «sekkebestemmelse» i lovforslaget § 2 annet ledd bokstav e om at Kongen i forskrifter kan gi bestemmelser om «andre tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig». Helsingforskomiteen uttaler at sekkebestemmelsen er viktig fordi det skjer en stadig utvikling når det gjelder hvilke tiltak som brukes for å fremme fred og sikkerhet eller respekt for menneskerettigheter, rettsstat og demokrati, og at det derfor er viktig at regjeringen fortløpende har mulighet til å vurdere andre tiltak enn dem som er oppregnet i lovforslagets § 2 bokstav a til d.

Under henvisning til anbefalinger i Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon 2252 (2019), *Sergey Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions*, stiller Helsingforskomiteen videre følgende spørsmål:

«1. Burde bestemmelsen i § 2 om at Kongen i forskrift kan gjennomføre «sanksjoner eller restriktive tiltak vedtatt i mellomstatlige organisasjoner eller som ellers har bred internasjonal oppslutning» suppleres med en setning om at «sanksjonene må være vedtatt i en rettfærdig og gjennomiktig prosedyre» (Resolusjonen 13.2)? En slik bestemmelse ville skjerpe Regjeringens vurdering om å gjennomføre sanksjoner (som ikke er vedtatt av Sikkerhetsrådet) og vil kunne bidra til å øke kvaliteten på det internasjonale sanksjonsarbeidet ved at Norge vil stille krav i tråd med bestemmelsen.

(...)

3. Bør loven indikere at regjeringen i forskrift kan invitere relevante aktører til å uttale seg om berettigelsen av sanksjonene. Ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitusjoner kan sitte på omfattende materiale som vil kunne bidra til å kvalitetssikre vurderingen av om Norge bør gjennomføre konkrete internasjonale sanksjoner. En slik invitasjon vil også kunne øke oppmerksomheten om sakene som sanksjonene er knyttet til, som er et viktig poeng for å øke effekten av dem (jfr. Resolusjonen 13.4).»

Finans Norge støtter forslaget til utvidelse av forskriftshjemmelen slik at regjeringen kan slutte seg til internasjonale sanksjoner rettet mot fysiske eller juridiske personer som anses ansvarlige for overtredelser av grunnleggende internasjonale

normer. Finans Norge uttaler at en slik utvidelse vil medføre at Norge kan gjennomføre flere av EUs restriktive tiltak, og at rettsharmoni i EØS på området anses som fornuftig. Finans Norge understreker samtidig betydningen av kommunikasjon fra myndighetene til finansnæringen og andre relevante aktører dersom adgangen til å gjennomføre sanksjoner vedtatt av andre enn EU benyttes, slik at rapporteringspliktige skal ha en reell mulighet til å innrette seg.

5.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet til formulering av forskriftshjemlene i lovforslagets § 1 om fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak og § 2 om fullmakt til å gjennomføre andre internasjonale ikke-militære tiltak, og de vurderingene formuleringen av disse bestemmelsene bygger på, jf. nærmere departementets vurderinger i høringsnotatet inntatt under punkt 5.3.2 og 5.3.3 ovenfor. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til forslaget til formulering av forskriftshjemlene i lovforslaget §§ 1 og 2. Riksadvokaten har riktignok gitt uttrykk for noen betenkeligheter mht. rekkevidden av fullmakten i lovforslaget § 2, som vil bli omtalt nærmere nedenfor, men embetet har likevel kommet til at det kan gi departementets forslag sin tilslutning.

Riksadvokaten har uttrykt en viss bekymring over at departementets lovforslag ikke bare gir hjemmel til å gjennomføre sanksjoner eller restriktive tiltak vedtatt av FN eller EU etter forhåndsdefinerte prosedyrer, men også gir regjeringen fullmakt til sammen med en gruppe andre land å innføre omfattende restriksjoner. Riksadvokaten understreker at dette krever at det stilles særlige krav til klarhet og ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn i forskriftsarbeidet. Finans Norge har også bemerket at hvis hjemmelen til å innføre sanksjoner som ikke er vedtatt av FN eller EU, blir anvendt, er det viktig med god kommunikasjon til rapporteringspliktige slik at de har mulighet til å innrette seg etter sanksjonene. Helsingforskomiteen på sin side har uttrykkelig støttet at forskriftshjemmelen også bør omfatte tiltak «som ellers har bred internasjonal oppslutning» og begrunner dette med at enkeltland i EU ikke bør gis mulighet til å blokkere for innføring av sanksjoner som det ellers er bred enighet om blant likesinnede stater.

Departementet fastholder forslaget om å videreføre Stortingets føringer i forarbeidene til den gjeldende fullmaktsloven om at det også bør være

åpning for at regjeringen skal kunne slutte opp om og gjennomføre i norsk rett sanksjoner vedtatt utenfor rammene av mellomstatlige internasjonale organisasjoner, forutsatt at tiltakene har bred oppslutning blant likesinnede stater (jf. vilkåret «bred internasjonal oppslutning» i lovforslaget § 2). Dette vil tillate at regjeringen kan innføre sanksjoner som det er bred enighet om blant likesinnede stater, men som blokkeres av noen få stater i EU, uten å måtte gå veien om en tidkrevende lovprosess. Et krav om en lovprosess i en slik situasjon vil kunne medføre at de aktuelle tiltakene ikke lenger er aktuelle når tiltakene kan innføres i Norge, noe som vil gå utover deres effektivitet.

Departementet understreker imidlertid at selv om Kongen skulle gis fullmakt til å innføre sanksjoner som har bred oppslutning blant likesinnede stater, men som ikke er vedtatt innenfor rammene av en mellomstatlig organisasjon, vil det likevel etter omstendighetene kunne være naturlig at det fremmes en lovproposisjon om dette. Hvorvidt det bør fremmes et lovforslag om innføring av et sanksjonsregime vedtatt utenfor rammene av en mellomstatlig organisasjon, vil måtte vurderes bl.a. utfra hvor omfattende tiltak det er tale om å innføre, om den nærmere utformingen av tiltakene er utarbeidet i nært samarbeid med andre land slik at det vil være tale om innføring av felles standarder eller ikke, om tiltakene reiser særlige rettssikkerhetsmessige utfordringer, hvorvidt tiltakene kan være kontroversielle nasjonalt og i hvilken grad en lovprosess vil svekke tiltakenes aktualitet og effektivitet.

Departementet minner også om at hvis det er tale om sanksjoner av en viss utenrikspolitisk eller nasjonal betydning, skal Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) konsulteres før sanksjonsforskrifter vedtas, se nærmere under punkt 5.1.2 vedrørende konsultasjoner med DUUFK. Hvis et sanksjonsregime er utviklet utenfor rammene av en mellomstatlig organisasjon, vil det også kunne være mer aktuelt å sende sanksjonsforskriften på alminnelig høring før den vedtas, forutsatt at dette ikke vil gå utover tiltakenes effektivitet.

Den norske Helsingforskomité har tatt til orde for at regjeringen også bør fremme lovgivning som gir den fullmakt til å kunne innføre sanksjoner på egen hånd (såkalte unilaterale sanksjoner). Norge har ingen tradisjon for å gjennomføre unilaterale sanksjoner. Innføring av slike sanksjoner vil normalt være kontroversielt og vil kunne reise særlige rettssikkerhetsmessige problemstillinger. Slike sanksjoner vil kreve en langt grundigere nasjonal forberedelse og debatt og demokra-

tisk forankring enn oppslutning om tiltak som er grundig forberedt innenfor rammene av en internasjonal organisasjon eller i nært samarbeid med en større gruppe likesinnede stater. Tiltak som griper inn i den enkeltes rettigheter og friheter, må også ha en klar lovhjemmel. Dette tilsier at unilaterale sanksjoner eventuelt bør hjemles i en egen spesialtilpasset særlov.

Dette var også Stortingets syn ved vedtakelsen av den gjeldende fullmaktsloven fra 2001, jf. nærmere under punkt 5.1.2. Stortinget uttalte den gang at dersom det ikke var bred enighet blant våre nærmeste internasjonale samarbeidspartnere ville det være en indikasjon på at det aktuelle sanksjonsvedtaket internasjonalt var så kontroversielt at regjeringen måtte trekke Stortinget inn på normal måte. Stortinget uttalte videre at i noen spesielle tilfeller kunne det være aktuelt at Norge sammen med noen få andre land gikk foran, blant annet i tilfeller hvor dette kunne anses positivt i arbeidet for å trekke flere land med i de internasjonale tiltakene. Stortingsflertallet mente imidlertid at også i disse tilfellene ville det være mest forsvarlig at saken ble lagt frem for Stortinget som en lovproposisjon.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn sitt syn om at dersom det skulle bli aktuelt å vedta sanksjoner som det ikke er bred oppslutning om blant andre likesinnede stater, er det naturlig at spørsmålet behandles av Stortinget, og at det gis en egen lov eller lovhjemmel tilpasset den konkrete situasjonen eller typen situasjon man står ovenfor.

Når det gjelder spørsmålet om innføring av et menneskerettssanksjonsregime, vedtok EU 7. desember 2020 et slikt sanksjonsregime, uten at EU så langt har listeført noen under regimet. Departementet mener at det er naturlig å fortsette å ha nær

kontakt med EU og nærstående land i EU om dette og ev. innføre tilsvarende tiltak som EU i norsk rett med hjemmel i den nye sanksjonsloven.

Helsingforskomiteen har foreslått å tilføye i lovforslaget § 2 at «sanksjonene må være vedtatt i en rettførdig og gjennomiktig prosedyre». Departementet foreslår ikke å ta inn et slikt vilkår i forskriftshjemmelen. Det vil være uklart hva som ev. skal legges i et slikt vilkår. I dag brukes forskriftshjemmelen til å gjennomføre EUs restriktive tiltak i norsk rett. Departementet legger til grunn at EUs prosedyrer for listeføring i utgangspunktet er tilfredsstillende, jf. punkt 10.4.3 om disse. Når Norge gjennomfører tiltakene i norsk rett, vil det være klarhet i hvem som er listeført, og hvilken begrunnelse EU har gitt for listeføringen. Norge gjør en selvstendig vurdering av hvorvidt personene og enhetene skal være listeført etter norsk forskrift, men vil ha begrenset innsikt i EUs prosess som førte frem til listeføringene. Dette er også en av grunnene til at departementet har foreslått å lovfeste en klageadgang for fysiske eller juridiske personer som mener seg urettmessig listeført, med sikte på at listeførte kan imøtegå listeføringen og be om å bli avlistet. Klageretten vil bl.a. i utgangspunktet være ledsaget av en rett til partsinnsyn, jf. nærmere punkt 10.6.2 og merknadene til lovforslagets § 6 om dette.

Helsingforskomiteen har også foreslått at «loven indikerer at regjeringen i forskrift kan invitere relevante aktører til å uttale seg om berettigelsen av sanksjonene». Heller ikke dette forslaget anser departementet det hensiktsmessig å følge. Det er ikke nødvendig med en lovhjemmel for at regjeringen skal kunne innhente synspunkter på berettigelsen av innføring av sanksjoner når det er relevant, f.eks. i form av en høring, jf. det som er sagt ovenfor om dette.

6 Folkerettsreservasjon

6.1 Gjeldende rett

Lov om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak § 2 fastsetter at bestemmelser gitt i medhold av loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten eller avtale med fremmed stat. Lov til gjennomføring av bindende FN-vedtak har ikke en tilsvarende bestemmelse.

Som redegjort for i Ot. prp. nr. 10 (2000–2001) s. 4–5, er bakgrunnen for bestemmelsen at de restriktive tiltakene som Norge gjennomfører etter loven fra 2001, ikke utgjør folkerettslige forpliktelser slik som sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd. Samtidig er Norge gjennom en rekke bilaterale og multilaterale avtaler underlagt folkerettslige skranker for handlefriheten. Dette er blant annet aktuelt med hensyn til avtalene om varehandel og tjenestehandel (GATT og GATS) under Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Dersom det finnes avtaler som begrenser adgangen til å bruke visse typer tiltak, må det derfor gjøres en nærmere folkerettslig vurdering av eventuelle tiltak og rekkevidden av dem.

FNs sikkerhetsråds vedtak om innføring av sanksjoner er folkerettslig bindende med forrang foran andre folkerettslige forpliktelser etter FN-pakten artikkel 103. Det er derfor ikke inntatt en tilsvarende folkerettsreservasjon i lov om bindende FN-vedtak.

6.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre den generelle folkerettsreservasjonen når det gjelder gjennomføring av restriktive tiltak vedtatt

av EU eller eventuelle andre sanksjoner som Norge slutter opp om etter en politisk vurdering. Departementet viste til at Norge i utgangspunktet ikke er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre slike tiltak, og at det er naturlig at regjeringens fullmakt begrenses av de folkerettslige forpliktelsene Norge har.

Sikkerhetsrådets sanksjonsvedtak er folkerettslig bindende og har forrang foran andre folkerettslige forpliktelser, jf. FN-paktens artikkel 103. Departementet mente derfor at en generell folkerettsreservasjon ikke vil ha betydning for, og være overflødig, når det gjelder FN-sanksjoner.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at det i tråd med gjeldende rett inntas en folkerettsreservasjon i lovforslagets § 2 som gir fullmakt til å gjennomføre ikke-militære tiltak med bred internasjonal oppslutning, men ikke i lovforslaget § 1 om fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak.

6.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene hadde merknader på dette punktet.

6.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at det i tråd med gjeldende rett inntas en folkerettsreservasjon i lovforslagets § 2 om fullmakt til å gjennomføre ikke-militære tiltak med bred internasjonal oppslutning, men ikke i lovforslaget § 1 om fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak, jf. nærmere begrunnelsen for dette under punkt 6.2.

7 Straffebestemmelser

7.1 Gjeldende rett

De gjeldende fullmaktslovene om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak har likelydende bestemmelser om straff, som er utformet på følgende måte:

«Den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av denne lov, straffes med bøter eller fengsel inntil tre år eller begge deler.

Den som uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, eller begge deler.

Straffelovens § 8 kommer ikke til anvendelse»

Som det fremgår, er strafferammen i begge lovene bøter og/eller fengsel inntil tre år. Både uaktsomme og forsettlig overtreddelser av bestemmelser gitt i medhold av lovene er straffbare. I begge lovene er det dessuten presisert at straffeloven § 8 om adgangen til å straffeforfølge forhold som er pådømt i utlandet, ikke kommer til anvendelse.

Straffeloven § 8 begrenser adgangen til å straffeforfølge i Norge et forhold som allerede er pådømt i utlandet, såkalt negativ rettskraft. Bestemmelsen gjennomfører i norsk rett enkelte konvensjoner om når strafforfølgning i et annet land er til hinder for strafforfølgning i Norge.

Gjeldende straffelov § 8 viderefører § 12 a i straffeloven 1902 som ble tilføyd ved lov 22. februar 1974 nr. 9. Samtidig som straffeloven 1902 § 12 a ble tilføyd, ble det gjort unntak fra denne i lov om bindende FN-vedtak. I Ot.prp. nr. 50 (1972–73) s. 26 fremgår det følgende om begrunnelsen for unntaket: «Også i disse tilfellene kan det følge av Sikkerhetsrådets vedtak i den enkelte sak at Norge må forfølge visse handlinger begått i utlandet av utlendinger. Det foreslås derfor et nytt fjerde ledd i § 2 der det bestemmes at strl. § 12 a ikke kommer til anvendelse».

Ved vedtakelsen av lov om iverksetting av ikke-militære tiltak ble det foreslått å gjøre tilsvarende unntak fra straffeloven 1902 § 12 a, uten at det ble gitt noen nærmere begrunnelse for dette i forarbeidene.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en videreføring av gjeldende straffebestemmelser i en felles straffebestemmelse i forslaget til ny sanksjonslov § 4. Departementet vurderte om gjeldende strafferamme på bøter og/eller inntil tre års fengsel burde heves, men kom til at dagens strafferammer er passende. Departementet uttalte følgende om dette:

«Gjeldende strafferamme ligger på ca. samme nivå som strafferammene i Danmark, Sverige og Finland. Disse landene har alle fire års strafferamme for brudd på sanksjonslovgivningen. Island skiller seg ut med seks års strafferamme. Fire år er en strafferamme som ikke brukes i Norge i dag. Hvis man skal følge gjeldende norsk praksis for fastsettelse av strafferammer, vil det være tale om å heve strafferammen fra tre til seks år, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) punkt 11.4 vedrørende strafferammer. En videreføring av strafferammen på inntil tre års fengsel vil således være det alternativet som vil være mest sammenfallende med rettstilstanden i de øvrige nordiske landene. Departementet har i vurderingen lagt vekt på at dersom forholdet er særlig straffverdig, vil det kunne rammes av andre straffebestemmelser med høyere strafferamme, herunder f.eks. straffelovens § 135 om terrorfinansiering som har tiårs strafferamme, eller straffebestemmelsen i lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv., som har fem års strafferamme.»

Departementet mente i høringsnotatet at det ikke er nødvendig å videreføre bestemmelsen i de to gjeldende fullmaktslovene om at straffeloven § 8 ikke vil gjelde. Departementet begrunnet dette slik:

«Når det gjelder EUs restriktive tiltak eller andre internasjonale tiltak med bred internasjonal oppslutning som Norge har sluttet opp

om, vil disse som nevnt ikke springe ut av en folkerettslig forpliktelse som går foran andre forpliktelser. Det er derfor ikke naturlig å gjøre unntak fra Norges forpliktelser etter konvensjonene nevnt i straffeloven § 8. Når det gjelder gjennomføringen av sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd, viser departementet til at straffeloven 2005 § 8, i motsetning til tidligere straffelov 1902 § 12 a, inneholder et unntak fra forbudet mot gjentatt strafforfølgning i første ledd bokstav a og b i de tilfellene der Norge har en folkerettslig rett eller plikt til å strafforfølge. For første ledd bokstav c, som omfatter dommer avsagt i utlandet som går inn under internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet, er det ikke gitt et tilsvarende unntak. Departementet anser imidlertid at det vil være lite praktisk at et vedtak i Sikkerhetsrådet vil innebære en *plikt* for Norge til å strafforfølge en person som allerede er dømt for samme straffbare forhold i en annen Schengen-stat.»

Departementet foreslo i høringsnotatet at det i straffeloven § 5 første ledd tas inn et unntak fra kravet til dobbel straffbarhet for handlinger som rammes av sanksjonsloven, slik også Island og Storbritannia har. Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet:

«Det følger av straffeloven § 5 første ledd nr. 1 at straffelovgivningen i utgangspunktet bare kommer til anvendelse på handlinger foretatt i utlandet av norske statsborgere, personer med bosted i Norge eller på vegne av foretak registrert i Norge, *dersom handlingen også er straffbar etter loven i landet der den er foretatt* (krav om dobbel straffbarhet), med mindre noe annet er særskilt fastsatt. Dagens sanksjonsforskrifter gjelder for norske borgere og foretak uansett hvor de befinner seg. Formålet med forskriftene og hensynet til deres effektivitet tilsier også at norske borgere og foretak skal kunne straffes for brudd på sanksjonsforskriftene foretatt i utlandet uavhengig av om handlingene er straffbare i gjerningslandet.

Årsaken til at EU gir forordningene anvendelse på handlinger begått av egne borgere utenfor EU er å sikre at tiltakene ikke omgås av egne borgere via land som ikke gjennomfører tiltakene på linje med EU. For at Norge skal kunne gjennomføre fullt ut de EU-tiltakene Norge har sluttet opp om, er det nødvendig å ha tilsvarende bestemmelser i det norske regelverket.

Vedtaket fra FNs sikkerhetsråd inneholder også ofte formuleringer som forplikter FNs medlemsland til å håndheve overtredelser av sanksjonene overfor egne borgere uavhengig av hvor overtredelsene finner sted.

Når det gjelder FN-sanksjoner, vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig med en særskilt regulering i norsk rett da det følger av straffeloven § 6 om særskilt folkerettslig grunnlag til å strafforfølge at straffelovgivningen gjelder for handlinger som Norge har folkerettslig plikt til å straffe. En slik løsning vil imidlertid bero på en tolkning av det konkrete vedtaket fra Sikkerhetsrådet, noe som kan medføre uklarheter. For å unngå usikkerhet og uklarhet forbundet med tolkningen, og for å sikre et ensartet regelverk med EU, har anvendelsesområdet for handlinger begått i utlandet blitt regulert på samme måte i de norske sanksjonsforskriftene for FN-sanksjoner og restriktive tiltak vedtatt av EU.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i straffeloven § 5 første ledd tas inn et unntak fra kravet til dobbel straffbarhet for handlinger som rammes av sanksjonsloven. Det vises til at både Island og Storbritannia har tilsvarende bestemmelser i sin lovgivning. Unntaket gjelder for både fysiske og juridiske personer.»

7.3 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter en videreføring av dagens straffenivå.

Riksadvokaten har ingen innvendinger til innføringen av en ny, felles straffebestemmelse. Riksadvokaten finner også forslaget til strafferamme hensiktsmessig. Riksadvokaten har imidlertid gitt følgende uttalelse vedrørende hvilke klarhetskrav som bør stilles til utformingen av restriksjoner med hjemmel i en ny sanksjonslov for å bøte på de legalitetsutfordringer Riksadvokaten mener en vid forskriftshjemmel medfører:

«Vår oppmerksomhet knytter seg særlig til utformingen av forbuds- og restriksjonsbestemmelsene. Vide bestemmelser vil ofte innebære legalitetsutfordringer, ettersom kravene til klarhet utfordres. Dette stiller høye krav til den som praktiserer reglene.

Prosessuelt er det en utfordring at Norge i stor grad henviser til etablerte FN-vedtak eller EU-beslutninger. Vår erfaring er at det kan være utfordrende både å finne frem til, men

også å få tilgang til, selve beslutningsgrunnlaget. Ikke minst vil begrunnelsen for *hvorfor* NN er listeført, kunne ha stor interesse for påtalemyndigheten og den/de berørte.

Materielt åpnes det for å kunne fryse midler til personer som er ansvarlige for ulike former for angrep mv. At kjemiske våpen omfattes av restriksjoner, er neppe særlig kontroversielt. Annerledes er cyberangrep, som ble innført av EU i mai 2019. Hva som ligger i «responsible for cyberattack» kan være krevende å fastslå. Slike tolkningsutfordringer kan ytterligere kompliseres gjennom den foreslått fullmaktsloven. Selv om det fortsatt vil være slik at FN/EU normalt har regien rundt internasjonale sanksjoner, åpnes det som nevnt også for at et internasjonalt initiativ med «bred internasjonal oppslutning» kan springe ut av en enkelt sak, uten at dette nødvendigvis har manifestert seg i et entydig vedtak. I slike tilfeller kan det være utfordrende å identifisere hjemmelsgrunnlaget, og således et viktig premiss for å idømme straff.

Den foreslått fullmaktsloven legger opp til at utformingen av den straffbare gjerningen skal skje i forskrift. Nettopp fordi § 2 er vidt formulert, vil kravene til klarhet og forutsigbarhet for borgerne måtte fremgå av forskriftsbestemmelsen. Fremgangsmåten har den svakhet at forskriftsutformingen ikke er gjenstand for ordinær lovbehandling. Disse utfordringene forsterkeres ved at internasjonale relasjoner gjerne krever raske tiltak fra norsk side.

Påtalemyndighetens rettshåndhevelse bygger på en forutsigbar og forsvarlig saksbehandling, hvor like typetilfeller i utgangspunktet skal behandles likt. Samtidig vil det alltid kunne oppstå krevende vurderinger, hvor det må gjøres konkrete valg i den enkelte sak. Slike valg og avveininger er ikke ukjente for påtalemyndigheten, men virkeområdet som her omhandles, vil kunne representere en tillegg utfordring. Som illustrasjon kan vi tenke oss et forbud mot eksportartikler til bedrift A, men ikke til B. Hvordan håndheve dette på en forsvarlig og ensartet måte i hele landet? Feil kan ruinere nisjebedrifter. Erfaringer fra Corona-perioden, hvor det er gitt en lang rekke forskrifter, og hvor flere er straffesanksjonert, har dokumentert at det i slike situasjoner og i flere henseender oppstår faktiske og rettslige utfordringer som politiet og påtalemyndigheten må håndtere.

Finans Norge viser til at overtredelse av påbud om at listeførte økonomiske midler skal fryses, og forbud mot å stille til rådighet eller gjøre tilgjengelig penger eller formuesgoder for vedkommende, er straffesanksjonert. Finans Norge understreker derfor behovet for at foretak underlagt loven raskt får tilgang til veiledning ved tvil om økonomiske midler tilhører en listeført person.

7.4 Departementets vurdering

I lys av høringen opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet om at dagens strafferamme for brudd på sanksjonslovgivningen videreføres. Dette støttes uttrykkelig av både Riksadvokaten og PST. Departementet viderefører også forslaget om at det i straffeloven § 5 første ledd tas inn et unntak fra kravet til dobbel straffbarhet for handlinger som rammes av sanksjonsloven. Departementet holder også fast ved at det ikke er nødvendig å videreføre i den nye sanksjonsloven bestemmelsen i de gjeldende fullmaktslovene om at straffeloven § 8 ikke vil gjelde.

Departementet deler Riksadvokatens syn om at forbud og påbud gitt med hjemmel i sanksjonslovgivningen må utformes på en tilstrekkelig klar måte, slik at det ikke er tvil om hva som er straffbart etter sanksjonsforskriftene. Departementet mener at dette klarhetskravet etterleves i forskriftene gitt i medhold av gjeldende sanksjonslovgivning. De norske sanksjonsforskriftene nøyer seg ikke bare med å vise til FN- eller EU-vedtak, men inneholder likelydende bestemmelser som FNs vedtak eller EUs forordninger. En handling vil bare være straffbar dersom den er omfattet av gjerningsbeskrivelsen inntatt i de norske forskriftene. Når det gjelder hvem som er listeført under forskriftene, og som det dermed f.eks. vil være forbudt å stille penger eller formuesgoder tilgjengelig for, eller påbud om å fryse midlene til, vil dette i de fleste tilfellene riktignok fremkomme via en hyperlenke inntatt i forskriftene til FNs liste over listeførte og/eller til EUs liste over listeførte. Denne gjennomføringsmetoden benyttes for å sikre at de norske forskriftene til enhver tid er sammenfallende med våre folkerettslige forpliktelser, eventuelt med selvstendige EU-tiltak som Norge har sluttet opp om, samt at listeførte personer blir tatt av listene så snart FN eller EU treffer vedtak om dette.

Den nevnte gjennomføringsmetoden skaper etter departementets syn ikke uklarhet om hvem som er listeført. Departementet finner imidlertid grunn til å understreke i denne forbindelse at det

gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om Norge skal slutte opp om EUs nye listeføringer. Dersom det blir besluttet at Norge ikke skal slutte opp om nye listeføringer, vil lenken til EUs liste bli fjernet og erstattet med en egen norsk liste i forskriften. Når det gjelder de EU-tiltaksregimene Norge har sluttet opp om så langt, finnes det bare ett eksempel på at Norge ikke har sluttet opp om alle listeføringene vedtatt av EU. Dette gjelder listeføringer under EUs restriktive tiltak mot Venezuela.

Som Riksadvokaten bemerker, kan det noen ganger bli stilt spørsmål ved om en listeføring er tilstrekkelig velfundert. Dette er det imidlertid ikke opp til de private rettssubjektene som påbudene og forbudene i de norske forskriftene er rettet mot, å vurdere. Disse skal legge til grunn de listeføringene som til enhver tid er omfattet av for-

skriften. Listeførte personer som mener seg urettig listeført, vil etter departementets forslag ha en forvaltningsrettslig klageadgang som vil gi den listeførte en mulighet til å imøtegå listeføringen og be om å bli avlistet. Listeføringen kan også påklages direkte ovenfor EU eller FN, jf. punkt 10 nedenfor. Inntil den listeførte eventuelt er avlistet, gjelder påbudene og forbudene i forskriften om ikke å stille økonomiske midler tilgjengelige for vedkommende og fryse vedkommendes økonomiske midler.

Finans Norges har understreket behovet for veiledning ved tvil om et forhold rammes av sanksjonsforskriftene gitt i medhold av loven. Til dette vil departementet bemerke at det etter anmodning gir generell veiledning om tolkningen av sanksjonsforskriftene samt bistår når det kan være tvil om en person er listeført.

8 Inndragning

8.1 Gjeldende rett

Lov om bindende FN-vedtak har i § 3 en særregel om inndragning. Bestemmelsen lyder:

«Gjenstander som er innført eller søkt innført, utført eller søkt utført i strid med bestemmelser gitt i medhold av denne lov, samt betalingsmidler og verdipapirer anvendt i strid med slike bestemmelser, kan inndras ved dom uten hensyn til hvem eieren er og uten at straffesak er reist eller kan reises mot noen. Dersom inndragning ikke kan gjennomføres, kan verdien helt eller delvis inndras ved dom hos gjerningsmannen eller hos den han har handlet på vegne av, uten at straffesak behøver å være reist eller kunne reises mot noen.

Inndragning etter denne bestemmelse er ikke å anse som straff.»

Utvalget nedsatt til å utarbeide et utkast til lov-hjemmel til gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd, vurderte at det var nødvendig å supplere straffelovens alminnelige inndragningsregler. Begrunnelsen var behovet for å sikre hjemmel til å kunne inndra gjenstander innført eller utført i strid med Sikkerhetsrådets vedtak uavhengig av om straffesak kunne reises, se Ot. prp. nr. 64 (1966–67) s. 10. Det ble sett hen til lignende inndragningsbestemmelser i lover av 13. desember 1946 (nr. 29 og nr. 30) om henholdsvis innførselsforbud og utførselsforbud, begges § 6, og lov 14. juli 1950 (nr. 10) om valutaregulering § 11.

Loven fra 2001 om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak har ikke en tilsvarende bestemmelse om inndragning som supplerer straffelovens alminnelige inndragningsbestemmelser.

Det følger av straffeloven § 66 at inndragning ikke er å anse som straff i relasjon til straffeloven. Videre følger det av straffeprosessloven § 2 at krav om inndragning kan reises uten hensyn til om det blir nedlagt påstand om straff.

Det følger av straffeloven § 67 at utbytte av en straffbar handling eller dets verdi kan inndras uavhengig av utvist skyld. Etter straffeloven § 68

kan det foretas utvidet inndragning i visse tilfeller. Videre følger det av straffeloven § 69 at ting som har vært frembrakt ved eller vært gjenstand for en straffbar handling, kan inndras. Etter straffeloven §§ 71 og 72 kan inndragning etter omstendighetene skje overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen, eksempelvis et foretak det er handlet på vegne av, og overfor tredjemenn som har fått tingen som gave eller burde ha forstått sammenhengen mellom den straffbare handlingen og det overdratte.

8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet at det ikke er behov for noen særregel om inndragning i den nye sanksjonsloven, slik som man i dag har i lov om bindende FN-vedtak fra 1968. Departementet begrunnet dette slik:

«Straffelovens alminnelige regler om inndragning har vært endret og utvidet flere ganger siden lov til gjennomføring av bindende FN-vedtak ble vedtatt i 1968. Den nevnte inndragningshjemmelen i lovene om tidligere inn- og utførselsforbud § 6, som lov til gjennomføring av bindende FN-vedtak bygger på, ble opphevet ved lov 20. juli 1991 nr. 66, samtidig som regler om straffansvar for foretak ble innført i straffeloven 1902.

De eksisterende reglene i straffelovens kapittel 13 om inndragning gir nå, som redegjort for ovenfor under punkt 8.1, anledning til å inndra gjenstander eller tilfalt verdi som er innført eller utført i strid med et forbud uten at skyldkravet er oppfylt og straffesak reist. I tillegg ble muligheten for å rette inndragningskrav mot foretak utvidet med innføringen av de generelle bestemmelsene om foretaksstraff, som nevnt over.

Som følge av dette er departementets vurdering at det ikke er behov for å innta særregler om inndragning. Straffeprosesslovens bestemmelser om inndragning vil gjelde.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter departementets vurdering mht. inndragning.

8.4 Departementets vurdering

I lys av høringen opprettholder departementet sin vurdering om at det ikke er behov for noen særregel om inndragning i den nye sanksjonsloven, jf. nærmere ovenfor under punkt 8.2. Straffeprosesslovens bestemmelser om inndragning vil komme til anvendelse.

9 Lovens stedlige virkeområde

9.1 Innledning

De gjeldende lovene om gjennomføring av FN-sanksjoner og restriktive tiltak har ingen bestemmelser som angir lovens stedlige virkeområde. Dette er i dag regulert i forskrift. Departementet behandler i dette kapitlet spørsmålet om det bør inntas en egen bestemmelse i den nye sanksjonsloven som fastsetter lovens stedlige virkeområde (punkt 9.2). Departementet behandler deretter særskilt spørsmålet om sanksjonslovens anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene (punkt 9.3) og i denne forbindelse om eksportkontrollloven også bør gis anvendelse for disse områdene (punkt 9.4).

9.2 Forslag om en egen lovbestemmelse om lovens stedlige virkeområde

9.2.1 Gjeldende rett

Som nevnt innledningsvis, inneholder ikke de gjeldende lovene om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak bestemmelser som angir lovens stedlige virkeområde.

Gjeldende fullmaktslover gir generelle hjemler til å treffe de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre bindende FN-sanksjoner eller andre internasjonale, ikke-militære tiltak som Norge slutter opp om. I forarbeidene til lov om bindende FN-vedtak er det lagt til grunn at den generelle hjemmelen blant annet kan benyttes til å regulere virkeområdet dersom norsk strafferetts stedlige virkeområde er utilstrekkelig til å gjennomføre Sikkerhetsrådets bindende vedtak. Departementet uttalte følgende om dette i Ot.prp. nr. 64 (1966–67) s. 10:

«Hva angår den stedlige rekkevidde av Kongens bestemmelser, bemerkes at denne vil rette seg etter Sikkerhetsrådets vedtak i de enkelte tilfelle, og hva som er nødvendig for å gjennomføre slike vedtak.

Heller ikke rekkevidden av lovens straffebestemmelser volder noen vanskeligheter, til

tross for den begrensning av norsk strafferetts virkekrets som inneholdes i straffeloven § 12 [tilsvarer gjeldende straffelov §§ 4 og 5]. Det uttales nemlig i straffeloven § 12 at denne bestemmelse er avgjørende for norsk strafferetts virkekrets bare «for så vidt intet annet er bestemt». Bestemmelsen i utkastet § 1 om fullmakt for Kongen til å treffe tiltak til gjennomføring av Sikkerhetsrådets bindende vedtak, gjør det unødvendig å innta en uttrykkelig bestemmelse om at straffelovens § 12 kan fravikes hvis Sikkerhetsrådet bindende vedtak skulle kreve det. Hvis et vedtak av Sikkerhetsrådet medfører at tiltakene må gis en videre stedlig anvendelse enn det som etter straffeloven § 12 er norsk strafferetts vanlige virkekrets, vil nemlig hjemmelen i utkastets § 1 tillate Kongen å treffe de nødvendige tiltak til gjennomføring av vedtaket. Disse vil så i medhold av utkastets § 2 være straffbare uten hensyn til bestemmelsen i straffeloven § 12. Utkastet § 1, sammenholdt med § 2, vil nettopp gi Kongen hjemmel for å treffe annen bestemmelse om forbudenes stedlige virkekrets dersom Sikkerhetsrådets vedtak krever det.»

Spørsmålet om virkeområdet ble ikke særskilt drøftet i tilknytning til lov om iverksetting av internasjonale ikke-militære tiltak, men loven har en tilsvarende generell fullmaktsbestemmelse, kombinert med en tilsvarende straffebestemmelse, som lov om bindende FN-vedtak.

Med grunnlag i de generelle hjemmelsbestemmelsene er praksis i dag at reglenes stedlige virkeområde reguleres nærmere i hver enkelt forskrift på følgende standardiserte måte, som samsvarer med EUs jurisdiksjonsbestemmelser i forordninger om gjennomføring av FN-sanksjoner og EUs egne restriktive tiltak:

«§ 1. Virkeområde

Denne forskriften med vedlegg kommer til anvendelse:

- a) på norsk territorium, inkludert norsk luftrom*
- b) om bord på alle luftfartøy eller fartøy under norsk jurisdiksjon*

- c) overfor alle norske statsborgere uansett hvor de befinner seg
- d) overfor alle juridiske personer, enheter og organer som er etablert eller stiftet i henhold til norsk lovgivning
- e) overfor alle juridiske personer, enheter og organer med hensyn til forretningsvirksomhet de driver helt eller delvis i Norge.»

9.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det tas inn en egen bestemmelse om lovens virkeområde i den nye sanksjonsloven § 3, og at denne tar utgangspunkt i reguleringen av virkeområdet i EU-regelverket, men med noen tilpasninger. Departementet uttalte følgende om dette i høringsnotatet:

«Dagens praksis med en særskilt regulering av virkeområdet for sanksjonslovgivningen er nødvendig for at Norge fullt ut skal kunne gjennomføre tiltakene man har sluttet opp om og for å påse at den norske gjennomføringen samsvarer med våre folkerettslige forpliktelser overfor FN. Også når det gjelder tiltak vedtatt i EU, er det en fordel at virkeområdet for de norske gjennomføringsbestemmelsene i størst mulig grad samsvarer med reguleringen i EU. Departementet foreslår at det tas inn en egen bestemmelse om lovens virkeområde, og at denne tar utgangspunkt i reguleringen av virkeområdet til EU-regelverket.

Etter forslaget til § 3 første ledd bokstav a vil loven for det første gjelde på norsk territorium, inkludert norsk luftrom. Formuleringen tilsvarende EUs bestemmelse om virkeområdet for EUs sanksjonsregelverk bokstav a. Formuleringen omfatter både landterritoriet, sjøterritoriet, i tillegg til norsk luftrom.

Videre vil loven etter forslaget til bokstav b gjelde på alle fartøy, herunder luftfartøy, og boreplattformer eller lignende flyttbare innretninger under norsk jurisdiksjon. Departementet har her valgt å basere seg på formuleringen i EUs bestemmelse om virkeområde bokstav b, men slik at også boreplattformer eller lignende flyttbare innretninger er tatt uttrykkelig med, jf. formuleringen i straffeloven § 4 bokstav c.

Forslaget til bokstav c fastslår at loven vil gjelde overfor alle norske statsborger og personer med bosted i Norge, uansett hvor de befinner seg. Forslaget skiller seg fra reguleringen i EU ved at det også foreslås å inkludere personer med bosted i Norge. Etter departementets syn er dette bedre i samsvar med løs-

ningen valgt i tilsvarende bestemmelser i norsk lovgivning, herunder reguleringen i straffeloven § 5.

Forslaget til bokstav d slår fast at loven kommer til anvendelse på foretak registrert i Norge. Formuleringen «foretak registrert i Norge» er etter departementets syn tydeligere enn ordlyden i bokstav d i EUs bestemmelse om virkeområdet. Denne og tilsvarende formuleringer benyttes mye i norsk lovgivning, blant annet i straffeloven § 5 første ledd bokstav c.

Den standardiserte forskriftsbestemmelsen basert på reguleringen i EU inneholder i bokstav e en bestemmelse om at forskriftene også skal gjelde overfor alle juridiske personer med hensyn til forretningsvirksomhet de driver helt eller delvis i Norge. Departementet kan ikke se at bestemmelsen vil ha noen praktisk betydning ved siden av forslaget til § 3 første ledd bokstav a som slår fast at loven gjelder på norsk territorium. Departementet foreslår derfor ikke å ta denne bestemmelsen inn i loven, men understreker at dette ikke innebærer et virkeområde som avviker fra EUs reguleringer.»

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Forsvarsdepartementet har følgende innvending til vurderingen i høringsnotatet om at bokstav e i EUs standardiserte jurisdiksjonsbestemmelse ikke har noen praktisk betydning ved siden av forslaget til § 3 første ledd bokstav a:

«Til (...) forslaget om å ikke innta bokstav e) i EUs standard jurisdiksjonsbestemmelser i forslag til virkeområdebestemmelse i ny sanksjonslov § 3 første ledd, viser Forsvarets Forskningsinstitutt til at borttagelsen av bokstav e) kan «skape en viss uklarhet i lovens virkeområde knyttet til virksomheter i det digitale domene hvor utenlandske juridiske personer, enheter og organer anvender digitale tjenesteelementer som eies av et selskap registrert i Foretaksregisteret, men hvor handlingen skjer utenfor norsk territorium, eks. hvor servere befinner seg i et annet land. Dette inkluderer også (utenlandske) juridiske personer, enheter og organer som skulle ha (ny)registrert seg i Foretaksregisteret, men som av forskjellige grunner ikke har gjort dette.»

I den grad norske myndigheter ønsker å kunne utøve effektive sanksjoner overfor utenlandske juridiske personer, enheter og organer, som søker å utnytte virksomheter med

norsk base, men med aktivitet også utenfor norsk territorium, anbefaler Forsvarets Forskningsinstitutt derfor at det likevel vurderes å ta alternativet i bokstav e) inn i virkeområdebestemmelsen i § 3.»

9.2.4 Departementets vurdering

Bare Forsvarsdepartementet har hatt merknader til departementets forslag i høringsnotatet til bestemmelse om lovens virkeområde. Forsvarsdepartementet viser til at Forsvarets forskningsinstitutt anbefaler at man også inntar et alternativ i virkeområdebestemmelsen tilsvarende bokstav e i den gjeldende standardiserte forskriftsbestemmelsen om virkeområde, som gjelder virksomhet som helt eller delvis drives i Norge.

Siden det kan være uklart i hvilken grad bokstav e i den standardiserte virkeområdebestemmelsen i gjeldende sanksjonsforskrifter, som er basert på EUs regulering, har en selvstendig praktisk betydning, foreslår departementet at man likevel inntar dette alternativet i den nye sanksjonslovens virkeområdebestemmelse. Begrunnelsen for dette er å sikre at det norske regelverket er fullt ut harmonisert med EUs regelverk i tilfeller hvor Norge gjennomfører i norsk rett EUs restriktive tiltak som Norge har sluttet opp om. Som i lovforslagets § 3 første ledd bokstav d brukes formuleringen «foretak» i stedet for «juridiske personer, enheter og organer», som er begrepet brukt i EUs regelverk og gjeldende sanksjonsforskrifter.

9.3 Sanksjonslovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene

9.3.1 Gjeldende rett

Det følger av lov om Svalbard § 2, lov om Jan Mayen § 2 og lov om Bouvet-øya, Peter Is øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven) § 2 at norsk privatrett, strafferett og norsk lovgivning om rettspleien gjelder for de nevnte områdene. Videre slår bestemmelsene fast at annen lovgivning ikke gjelder med mindre annet er særskilt fastsatt.

Gjeldende lover til gjennomføring av FN-sanksjoner og restriktive tiltak inneholder ikke noen særskilt regulering av lovenes anvendelse på Svalbard, Jan Mayen eller bilandene. Det har heller ikke vært praksis for å regulere dette i forskrif-

tene med hjemmel i de generelle fullmaktsbestemmelsene.

Etter straffeloven § 4 gjelder straffelovgivningen for Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Begrepet «straffelovgivningen» favner i utgangspunktet videre enn kun straffelovens bestemmelser. Det er imidlertid uklart i hvilken utstrekning dette fører til at spesiallovgivning som har bestemmelser om straff, anses å komme til anvendelse på Svalbard og de øvrige områdene uten at det er fastsatt særskilt. I praksis er det derfor vanlig at det angis særskilt dersom bestemmelser i spesiallovgivningen, eller i medhold av spesiallovgivningen, skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

I utgangspunktet gjelder derfor ikke bestemmelser gitt i medhold av dagens fullmaktslover for de nevnte områdene.

Som nevnt ovenfor i punkt 4.1.3, gjennomføres imidlertid reiserestriksjoner på Svalbard gjennom forskrift om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard § 1 andre ledd, som har hjemmel i Svalbardloven.

9.3.2 Folkerettslige forpliktelser

9.3.2.1 Norges forpliktelser etter FN-pakten

Folkerettslige forpliktelser vil som utgangspunkt gjelde for hele Norges territorium. Dette utgangspunktet gjelder med mindre det er gjort særskilt unntak fra forpliktelsene for noen del av territoriet, eller noe annet følger av en tolkning av de aktuelle bestemmelsene.

Særlig når det gjelder bilandene, vil mange folkerettslige forpliktelser ikke få noen praktisk betydning. Dette skyldes områdenes beliggenhet, begrenset aktivitet og ingen eller liten bosetning. Ved den nærmere utformingen av regelverk til gjennomføring av folkerettslige forpliktelser i norsk rett kan det være naturlig å se hen til i hvilken grad forpliktelsene vil ha praktisk betydning i disse områdene og mulighetene for å håndheve dem der.

Spørsmålet om gjennomføring av folkerettslig bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd må vurderes med dette som utgangspunkt. Når det gjelder gjennomføring av restriktive tiltak vedtatt av EU eller eventuelle andre tiltak som Norge velger å slutte opp om, har Norge derimot i utgangspunktet ikke en tilsvarende folkerettslig plikt, men står fritt til å vurdere om tiltakene bør gjelde også for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

9.3.2.2 Norges forpliktelser etter Svalbardtraktaten

Et særskilt spørsmål er om Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 legger begrensninger på norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak på Svalbard.

Svalbardtrakten artikkel 3 krever likebehandling av borgere og selskap innenfor definerte saklige og geografiske områder. Dette gjelder blant annet adgang til øygruppen i tillegg til likebehandling innen maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet. Det er også et krav til likebehandling ved innførsel, utførsel og gjennomførsel av varer.

Departementet legger generelt til grunn at gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak ikke vil være i strid med Svalbardtraktatens likebehandlingsregler så lenge sanksjonene er begrunnet i saklige og legitime hensyn, og ikke i individers eller enheters nasjonalitet.

Som nevnt i kapittel 4 ovenfor, er imidlertid sanksjonsfeltet i stadig utvikling. Det innebærer at det er vanskelig å forutse hvilke typer tiltak som vil kunne være omfattet av et sanksjonsregime i fremtiden. Det kan derfor ikke utelukkes at det kan oppstå konflikt mellom enkelte tiltak og forpliktelser etter Svalbardtraktaten.

Ved eventuell motstrid mellom bindende FN-sanksjoner og Svalbardtrakten, vil det følge av forrangsbestemmelsen i FN-paktens artikkel 103 at forpliktelsen til å gjennomføre FN-sanksjonene går foran Svalbardtraktaten. Skulle det derimot oppstå motstrid mellom restriktive EU-tiltak, eller andre internasjonale sanksjoner som Norge velger å slutte opp om basert på en politisk vurdering, og Svalbardtraktaten, vil sistnevnte måtte gå foran. Hvis sanksjonslovgivningen gis generell anvendelse på Svalbard, som foreslått av departementet, jf. punkt 9.3.3 nedenfor, vil i så fall den generelle folkerettsreservasjonen som foreslås inntatt i loven, jf. punkt 6 ovenfor, komme til anvendelse. Det samme gjelder dersom det skulle være motstrid mellom restriktive tiltak Norge har sluttet opp om og Norges forpliktelser etter Antarktistraktaten eller andre konvensjoner.

9.3.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at hensynet til et likeartet regelverk og til en effektiv gjennomføring av tiltakene i utgangspunktet tilsier at sanksjonsregelverket også gis anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Departementet understreket at det er viktig at sanksjonsregelver-

ket ikke kan omgås via disse områdene. I lys av graden av virksomhet og befolkningens størrelse, foreslo departementet imidlertid bare at loven gis anvendelse på Svalbard, hvor det praktiske behovet er størst, og Jan Mayen.

Når det gjelder bilandene, begrenset departementet seg til å foreslå at Kongen gis fullmakt til å beslutte i forskrift at loven skal gjelde for disse områdene dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig. Departementet begrunnet dette med at det praktiske behovet for å gi sanksjonslovgivningen anvendelse er mindre for bilandene. Det ble også vist til at dersom loven skal gis anvendelse for disse områdene, reiser dette særskilte spørsmål knyttet til håndhevelsen av loven.

9.3.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til forslaget om å gi sanksjonsloven anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, samt å gi Kongen fullmakt til å gi loven anvendelse på bilandene dersom dette anses hensiktsmessig.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttaler at de ser svært positivt på forslaget om at sanksjonsloven gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, samt å utvide eksportkontrollovens virkeområde til å gjelde for disse områdene.

Finans Norge uttrykker seg positiv til at lovens geografiske område klargjøres.

9.3.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det inntas en bestemmelse i den nye sanksjonsloven som fastsetter at loven gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, samt at Kongen gis fullmakt til i forskrift å gi loven anvendelse også for bilandene dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette, har støttet forslaget.

9.4 Eksportkontrollovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene

9.4.1 Innledning

Våpenembargoer gjennomføres etter gjeldende praksis hovedsakelig med grunnlag i lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (eksportkontrollloven). Eksportkontrol-

loven gjelder ikke på Svalbard, Jan Mayen og i bilandene. Som følge av departementets vurdering av at det er nødvendig å gi sanksjonslovgivningen anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, samt at det forslås å gi en forskriftshjemmel for å gi lovgivningen anvendelse også på bilandene, vurderes det i det følgende om tilsvarende endringer bør gjøres i eksportkontrollloven.

9.4.2 Gjeldende rett

Eksportkontrollloven § 1 lyder:

«Kongen kan bestemme at varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, samt varer og teknologi som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131, ikke må utføres fra norsk tollområde uten særskilt tillatelse. Det kan også settes forbud mot at det uten særskilt tillatelse ytes tjenester som nevnt i første punktum. Det kan settes vilkår for tillatelsene.

Kongen kan likeså sette forbud mot at personer som har bopel eller oppholdssted i Norge og norske selskaper, stiftelser og sammenslutninger uten særskilt tillatelse driver handel med, formidler eller på annen måte bistår ved salg av våpen og militært materiell fra et fremmed land til et annet. Tilsvarende gjelder for strategiske varer og teknologi som er nærmere angitt i forskrift.

Kongen gir nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven.»

Som det fremgår av bestemmelsen, gjelder eksportkontrollloven utførsel fra «norsk tollområde». Lov om toll og vareførsel (tolloven) § 1-1 bokstav i fastsetter at norsk tollområde består av det norske fastlandet med tilhørende territorialfarvann, men at det ikke omfatter Svalbard, Jan Mayen og Norges biland.

Forarbeidene til eksportkontrollloven sier ikke noe uttrykkelig om hvorfor loven er begrenset til å gjelde utførsel fra norsk tollområde. Tollvesenets kontroll med varer som utføres fra tollområdet, er imidlertid en sentral del av kontrollapparatet til loven som beskrevet nærmere i Ot.prp. nr. 9 (1987–88) Om lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi, kapittel 5.3.

Til sammenligning fastsetter lov om innførsle- og utførslerregulering 6. juni 1997 nr. 32 (innførsle- og utførslerreguleringslova) § 1 annet ledd at

denne loven også gjelder for Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Lovens § 1 lyder:

«Kongen kan, med dei innskrenkingar som fylger av avtale med framand stat eller internasjonal organisasjon, gje føresegn om forbod mot eller krav om serskilt løyve for innførsle eller utførsle av varer, medreikna levande planter og dyr. Det kan fastsetjast serskilde vilkår for slikt løyve.

Føresegnen i fyrste leddet gjeld og for innførsle frå og utførsle til Svalbard, Jan Mayen og land underlagd Noreg. Føresegnen om utførsle gjeld og all levering til utlandet av varer som er vunne ved fiske eller fangst frå norsk farty.»

9.4.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å utvide også eksportkontrolllovens virkeområde til å gjelde Svalbard og Jan Mayen. Når det gjelder bilandene, foreslo departementet, på samme måte som for den nye sanksjonsloven, at Kongen gis fullmakt til i forskrift å gi eksportkontrollregelverket anvendelse for disse områdene dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig ut fra det praktiske behovet og muligheten til håndhevelse av regelverket der, se nærmere punkt 9.3.3. ovenfor. Departementet foreslo på denne bakgrunn å gå bort fra begrepet «norsk tollområde» i eksportkontrollloven § 1 og erstatte det med «Norge». I tillegg foreslo departementet et nytt tredje ledd i eksportkontrollloven § 1 hvor det presiseres at loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen og at Kongen i forskrift kan bestemme at eksportkontrollloven også skal gjelde for bilandene.

Departementet begrunnet forslaget på følgende måte i høringsnotatet:

«Dette vil muliggjøre gjennomføring av våpenbargoer som er en del av bindende FN-sanksjoner eller av andre internasjonale tiltak som Norge slutter opp om, på hele det norske territoriet. Det vil også sikre den nødvendige sammenhengen mellom sanksjons- og eksportkontrollregelverket. Dette er også nødvendig for å sikre at Svalbard, Jan Mayen og eventuelt bilandene ikke kan bli utnyttet for transitt eller til omgåelse av norsk eksportkontrollregelverk på fastlandet.

Forslaget vil innebære at lisensplikten etter forskrift 19. juni 2013 nr. 718 om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester (eksportkontrollforskriften) kan utvides

til også å gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, og at brudd på lisensplikten vil være straffbart. Samtidig er det begrensede kontrollmuligheter når det gjelder etterlevelsen av eksportkontrollregelverket på Svalbard, Jan Mayen og bilandene siden Tolletaten i dag ikke kontrollerer vareførselen til og fra disse områdene. Mangelen på kontrollmuligheter vil innebære en mindre effektiv gjennomføring av eksportkontrollregelverket på Svalbard mv. enn på fastlandet. Det geografiske virkeområdet for eksportkontrollregelverket bør likevel utvides for å legge til rette for at det kan innføres lisensplikt for utførsel av forsvarsmateriell mv. fra hele det norske territoriet med tilhørende straffebestemmelser for brudd på regelverket.

Når det gjelder spørsmålet om innføring av kontroll med vareførsel til og fra Svalbard, er dette et spørsmål som er til vurdering, men som faller utenfor rammene for dette høringsnotatet.»

9.4.4 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ser svært positivt på forslaget om at eksportkontrolllovens virkeområde utvides til også å gjelde for Svalbard og Jan Mayen. PST uttaler følgende til støtte for dette:

«Svalbard er gjenstand for økende internasjonal interesse, og forskningsinstitusjoner fra flere arktiske og ikke-arktiske stater har permanent tilstedeværelse der. Fraværet av eksportkontroll på Svalbard har medført at PST ikke har vært i stand til å understøtte Nor-

ges internasjonale forpliktelser på feltet med forebygging og etterforskning av teknologi knyttet til spredning av masseødelegelsesvåpen og brudd på eksportkontrollloven, og forslaget om å utvide eksportkontrolllovens virkeområde vil være et nyttig verktøy for PST i disse sakene.»

Forsvarsdepartementet viser til at dens underliggende etat *Forsvarsmateriell* er enig i at det er hensiktsmessig at anvendelsesområdet for eksportkontrollloven utvides for å sikre sammenheng mellom reglene for sanksjoner og eksportkontroll.

Finans Norge mener det er positivt at sanksjonslovens geografiske område klargjøres, og at definisjonen blir lik i sanksjonsloven og i eksportkontrollloven. Finans Norge anser at departementets forslag om å erstatte begrepet «norsk tollområde» i eksportkontrolllovens § 1 til «Norge» er nødvendig for å muliggjøre kontroll av etterlevelsen av eksportkontrollregelverket på Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

9.4.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å utvide eksportkontrolllovens virkeområde til å gjelde Svalbard og Jan Mayen. Det samme gjelder forslaget om at Kongen gis fullmakt til i forskrift å gi eksportkontrollloven anvendelse også for bilandene dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig ut fra det praktiske behovet og muligheten til håndhevelse av regelverket der. Høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter departementets forslag.

10 Listeførtes rettigheter – forslag om klageadgang og særregler for domstolsbehandlingen av søksmål om gyldigheten av listeføringer

10.1 Innledning

Som beskrevet ovenfor i kapittel 3, har utformingen av sanksjoner utviklet seg fra å bestå av vide handelsembargoer mot et annet land, til mer målrettede tiltak mot enkeltindivider og juridiske personer i form av økonomiske frystiltak og reiserestriksjoner. Beslutningen om å underlegge enkeltindivider eller juridiske personer slike målrettede tiltak betegnes i alminnelighet som «listeføringer» fordi vedkommende blir ført opp og identifisert nærmere på en liste over de personer og enheter som er omfattet av de aktuelle sanksjonene. Denne type målrettede tiltak vil kunne være svært inngripende overfor den listeførte og vil kunne utgjøre et inngrep i vedkommendes menneskerettigheter.

De gjeldende fullmaktslovene til gjennomføring av internasjonale sanksjoner inneholder ingen særskilt regulering av listeførtes adgang til å påklage den nasjonale gjennomføringen av internasjonale sanksjoner. Det er uklart om forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, herunder forvaltningslovens klageregler, kommer til anvendelse på den nasjonale beslutningen om listeføring, som gjennomføres i forskrift. Det kan også være spørsmål knyttet til hvor langt retten til domstolsprøving av en listeføring etter tvisteloven går og om prosessreglene i tilstrekkelig grad ivaretar den listeførtes rettigheter.

Rettsikkerhetshensyn tilsier at listeførte personer eller foretak som rammes av FN-sanksjoner eller restriktive tiltak som Norge slutter opp om, bør ha en forvaltningsrettslig klageadgang. Den europeiske menneskerettsdomstolen har også i sin rettspraksis avklart at det må være adgang til en viss domstolsprøving av listeføringer også når det gjelder FN-sanksjoner som medlemslandene i utgangspunktet er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre.

Samtidig er det visse særtrekk ved internasjonale sanksjoner som det må tas hensyn til ved utformingen av en eventuell klageadgang. Beslutnin-

gene om hvem som skal listeføres, skjer av henholdsvis FNs sikkerhetsråd, eller en sanksjonskomité opprettet av Sikkerhetsrådet, eller Rådet for den europeiske unionen. Dette er organer hvor Norge henholdsvis normalt ikke er representert eller ikke er representert overhodet. Siden Norge ikke har anledning til å delta i beslutningsprosessen, vil norske myndigheter som utgangspunkt ha begrenset med innsyn i det faktiske grunnlaget for den enkelte listeføringen. Sanksjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet er dessuten folkerettslig bindende og Norge har derfor en plikt til å gjennomføre disse. FN og EU har dessuten systemer som gir listeførte klagemuligheter direkte overfor disse organisasjonene, men som i varierende grad ivaretar den enkeltes rettssikkerhet.

I det følgende beskrives først nasjonal lovgivning av betydning for listeførtes rett til å påklage en listeføring (punkt 10.2). Deretter gis det en redegjørelse for relevante menneskerettslige forpliktelse og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) (punkt 10.3). Det redegjøres også for FNs og EUs prosedyrer for listeføringer og klageordninger (punkt 10.4), samt gis en beskrivelse av listeførtes klageadgang etter andre lands nasjonale lovgivning (punkt 10.5). Avslutningsvis blir det vurdert om det er behov for egne klageregler i den nye sanksjonsloven tilpasset særtrekkene i de ulike sanksjonssystemene og om det behov for særlige regler for domstolens prøving av disse sakene. Det blir også vurdert, etter spørsmål fra Den norske Helsingforskomité under høringen, om det er behov for særregler om erstatning for uberettiget listeføring (punkt 10.6).

10.2 Gjeldende rett

De to gjeldende fullmaktslovene til gjennomføring av FN-sanksjoner og andre internasjonale tiltak som Norge slutter opp om, inneholder ikke regler om klageadgang eller domstolsprøving.

Det kan reises spørsmål om i hvilken grad forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse på vedtak om gjennomføring av sanksjoner rettet mot enkeltindivider eller foretak. Siden det tidligere var mindre vanlig med sanksjoner rettet mot enkeltpersoner eller foretak, ble forholdet til forvaltningsloven ikke vurdert ved vedtakelsen av fullmaktslovene av 1968 og 2001.

Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er truffet under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Forvaltningsloven inneholder særlige regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak, herunder om informasjonsplikt, innsynsrett, rett til begrunnelse for vedtaket og klageadgang. Oppføringen av enkeltpersoner på lister som innebærer at de ilegges økonomiske sanksjoner eller reiserestriksjoner mv., må kunne sies å være «bestemmende for [deres] rettigheter og plikter», jf. forvaltningsloven § 2. Gjennomføringen av sanksjoner gjennom forskrift vil derfor trolig materielt sett måtte anses som et enkeltvedtak overfor personene som listeføres. Samtidig er det på det rene at de særlige forholdene som gjør seg gjeldende for gjennomføringen av sanksjoner, særlig i de tilfellene der Norge har en folkerettslig plikt til å gjennomføre dem, innebærer at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak i mange tilfeller ikke passer, og at det derfor vil være behov for unntak eller tilpasninger. Departementet ser derfor et behov for at forholdet til forvaltningsloven avklares. Dette er det nærmere redegjort for under punkt 10.6.2 nedenfor.

Spørsmålet om gyldigheten av vedtak om listeføring vil kunne bringes inn for domstolene etter de alminnelige reglene i tvisteloven § 1-3. Tvisteloven inneholder egne regler om behandlingen av saker hvor det kan inngå opplysninger som er av betydning for rikets sikkerhet mv.

Partenes innsynsrett i sakens dokumenter reguleres av tvisteloven § 14-1, som slår fast at parten i utgangspunktet har rett til innsyn i alle sakens dokumenter. Det følger imidlertid av tvisteloven § 22-1 første ledd at det ikke kan føres bevis om noe som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. I medhold av bestemmelsens andre ledd kan Kongen samtykke i at slike bevis likevel føres.

Tvisteloven § 22-12 inneholder fellesregler om føring av bevis som omfattes av bevisbegrensningsreglene i kapittel 22. Det følger av § 22-12 første ledd at når et bevis omhandlet i kapittel 22

føres med vedkommendes samtykke, i dette tilfellet Kongens samtykke, skal retten pålegge tilstedeværende personer taushetsplikt, hvis ikke annet følger av samtykket. Dersom retten har pålagt taushetsplikt, skal muntlige forhandlinger skje ved lukkede dører. Det følger av forarbeidene til tvisteloven at regelen om taushetsplikt også gjelder for bevis som føres ved skriftlig behandling.

Tvisteloven har imidlertid ingen bestemmelser som tillater at det føres bevis som ikke gjøres kjent for partene i saken. Staten kan derfor ikke fremlegge bevis for retten dersom man mener at opplysningene må holdes hemmelig for den private parten, i dette tilfellet den listeførte. Det kan derfor være behov for å innføre særlige regler for å sikre at retten får tilgang til nødvendig informasjon samtidig som mulighetene for kontradiksjon ivaretas, se nærmere under punkt 10.6.3 nedenfor.

10.3 Retten til en nasjonal prøving av listeføringer etter den europeiske menneskerettskonvensjonen

10.3.1 Generelt

For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter, har etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Det følger videre av EMK artikkel 13 at enhver som har fått sine konvensjonsrettigheter krenket, har rett til en effektiv prøvning ved en nasjonal myndighet. EMD har lagt til grunn at EMK artikkel 13 omfatter enhver som har en prosedabel grunn («an arguable claim») til å hevde at vedkommende er blitt utsatt for en konvensjonskrenkelse.

Økonomiske sanksjoner som innebærer at personer får frosset sine midler, er uten tvil et inngrep i vedkommendes eiendomsrett etter EMKs tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. EMD har i *Al-Dulimi og Montana Management Inc. mot Sveits* av 21. juni 2016 (heretter bare kalt *Al-Dulimi*), lagt til grunn at slike økonomiske sanksjoner utgjør et inngrep i borgerlige rettigheter og plikter etter EMK artikkel 6. Andre tiltak som gjennomføres direkte mot enkeltpersoner eller juridiske personer, kan også, etter omstendighetene, utgjøre et inngrep i rettigheter etter EMK.

I *Nada mot Sveits* av 12. september 2012, som gjaldt reiserestriksjoner, tok EMD utgangspunkt i at stater, etter veletablert folkerett, i utgangspunktet er berettiget til å kontrollere utlendingers inn-

reise til sitt territorium. EMD la imidlertid vekt på at Sveits' gjennomføring av reiserestriksjonene medførte en vesentlig begrensning i klagers frihet på grunn av den svært spesielle situasjonen klager pga. reiserestriksjonene befant seg i. Han ble isolert i en liten italiensk enklave omringet av sveitsisk territorium gjennom flere år. Dette var bakgrunnen for at EMD i den konkrete saken fant at det forelå et inngrep i retten til respekt for privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8, og at klager også hadde rett til en effektiv nasjonal prøving etter EMK artikkel 13.

10.3.2 Særlig om retten til en nasjonal prøving ved gjennomføring av FN-sanksjoner

10.3.2.1 Innledning

Siden FNs medlemsstater har en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre sanksjoner mot personer listeført med grunnlag i FN-pakten kapittel VII, reiser det seg et spørsmål om, og i hvilken grad, gjennomføring av slike listeføringer kan prøves nasjonalt etter EMK artikkel 6 og EMK artikkel 13, sammenholdt med FN-paktens artikkel 25 (plikten til å gjennomføre vedtak fattet av Sikkerhetsrådet), jf. artikkel 103 (FN-paktens forrang fremfor alle andre folkerettslige forpliktelser). EMD har tatt stilling til dette spørsmålet i de to ovennevnte sakene *Nada og Al-Dulimi*.

EMD har i disse avgjørelsene lagt til grunn at den europeiske menneskerettskonvensjonen ikke kan tolkes og anvendes i et vakuum, men at konvensjonen må tolkes i lys av andre relevante folkerettslige normer og prinsipper. EMD har i denne forbindelse understreket at FN-paktens artikkel 103, jf. artikkel 25, utgjør et grunnleggende element av det gjeldende folkerettslige systemet. Samtidig har EMD lagt til grunn at hvor flere tilsynelatende motstridende folkerettslige instrumenter gjelder samtidig, må motstridende forpliktelser søkes harmonisert så langt som mulig, for å unngå konflikt mellom dem. (Se *Al-Dulimi* avsnitt 134–135 og 138.)

Ved hjelp av en slik harmoniserende fortolkning har EMD så langt ikke funnet det nødvendig å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om hierarkiet mellom statenes forpliktelser etter EMK og sanksjonsforpliktelsene som har grunnlag i FN-pakten.

En slik harmoniserende fortolkning innebærer samtidig en utfordring for statene når de står overfor en klar folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre sanksjoner på den ene siden og en

forpliktelse til nasjonal prøving av denne forpliktelsen etter EMK på den annen. I avgjørelsene har imidlertid EMD gitt nærmere uttrykk for rammene for prøvingen som vil være relevante for vurderingen av hvordan en nasjonal prøvingsordning kan utformes.

10.3.2.2 *Al-Dulimi mot Sveits*

Saken *Al-Dulimi mot Sveits* (klagesak nr. 5809/08) av 21. juni 2016 gjaldt Sveits' gjennomføring av vedtak av FNs sikkerhetsråd som påla statene uten opphold å fryse økonomiske midler til nærmere bestemte personer med tilknytning til den tidligere irakiske regjeringen som var listeført av FNs sanksjonskomité. De frosne midlene skulle videre overføres til Utviklingsfondet for Irak.

Basert på en slik harmoniserende fortolkning som beskrevet under punkt 10.3.2.1 ovenfor, kom EMD til at de aktuelle sikkerhetsrådsresolusjonene ikke kunne forstås slik at de utelukket de nasjonale domstolene fra enhver rettslig prøving etter EMK artikkel 6 av tiltakene truffet til gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjonene. EMD la i den forbindelse vekt på de alvorlige konsekvensene listeføring av personer og enheter kan ha for de berørte. Samtidig tok EMD hensyn til karakteren og formålet med sanksjonene vedtatt av FNs sikkerhetsråd ved å begrense prøvingen etter EMK artikkel 6 til en vurdering av om Sikkerhetsrådets listeføring var å anse som *vilkårlig* (*Al-Dulimi* avsnitt 146):

«By limiting that scrutiny to arbitrariness, the Court takes account of the nature and purpose of the measures provided for by the Resolution in question, in order to strike a fair balance between the necessity of ensuring respect for human rights and the imperatives of the protection of international peace and security...»

Det kan være uklart hva en slik vilkårlighetsvurdering skal bestå i. I den konkrete vurderingen viste EMD til at sveitsiske domstoler hadde begrenset seg til å verifisere at Al-Dulimis navn sto på FNs sanksjonskomité's liste og at eiendelene tilhørte ham, og uttalte at dette var utilstrekkelig for å sikre at klager ikke hadde blitt vilkårlig listeført (*Al-Dulimi* avsnitt 150).

Videre la EMD til grunn at vilkårlighetsvurderingen måtte innebære at den listeførte hadde *en reell mulighet til å fremlegge bevis for domstolen for å underbygge at listeføringen av vedkommende var vilkårlig* (*Al-Dulimi* avsnitt 151).

EMD uttalte at i tilfelle uenighet om en listeføring, måtte også *de nasjonale domstolene være i stand til å få tilgang til tilstrekkelig presis informasjon for å gjennomføre prøvingen av påstand om at listeføringen er vilkårlig, eventuelt gjennom en fortløpende prosedyre*. EMD la til grunn at manglende tilgang til slik informasjon ville kunne utgjøre en sterk indikasjon på at det aktuelle tiltaket var vilkårlig. I forlengelsen av dette uttrykte EMD at enhver stat som gir rettslig virkning til en sanksjonslisteføring uten først å forsikre seg om, eller uten å være i stand til å forsikre seg om, at listeføringen ikke er vilkårlig, vil kunne pådra seg ansvar under EMK artikkel 6. (Se *Al-Dulimi* avsnitt 147.)

EMD viste i sin vurdering til at FNs sanksjonssystem har vært sterkt kritisert, og da særlig prosedyrene for listeføring og måten anmodninger om avlisting har vært håndtert, jf. nærmere *Al-Dulimi* avsnitt 153. Dette gjør at det er uklart om EMDs vurderinger og konklusjon ville blitt en annen dersom FN-systemets prosedyrer for listeføring og avlisting i større grad ivaretok viktige rettsikkerhetsgarantier.

EMD tok i dommen ikke stilling til hvordan en stat skal forholde seg dersom nasjonale domstoler skulle komme til at en FN-listeføring, basert på tilgjengelige opplysninger, er vilkårlig. Staten står da i realiteten overfor to motstridende folkerettslige forpliktelser. Departementet legger til grunn at i så fall er eneste mulighet, dersom staten ikke skal bryte sine folkerettslige forpliktelser etter FN-pakten, å innlede en dialog med FNs sikkerhetsråd med sikte på å få til en avlisting av personen, eventuelt å anskaffe informasjon som kan støtte opp om at avlistingen likevel ikke er vilkårlig. Se nærmere vurderingen under punkt 10.6.2 nedenfor.

10.3.2.3 *Nada mot Sveits*

Saken *Nada mot Sveits* (klagesak nr. 10593/08) av 12. september 2012 gjaldt Sveits' gjennomføring av FN-vedtatte reiserestriksjoner. EMD kom etter en konkret vurdering til at innreise- og transittforbudet innført av Sveits mot klager for å gjennomføre sanksjonene, og som isolerte ham i en liten italiensk enklave omringet av sveitsisk territorium i seks år, utgjorde et brudd på klagers rett til respekt for privat- og familieliv etter EMK artikkel 8. Domstolen la i vurderingen vekt på klagers spesielle situasjon, herunder den unike geografiske beliggenheten til den italienske enklaven, sanksjonenes lengde og klagers alder og helse. EMD uttalte at Sveits ikke bare kunne nøye seg med å

visе til sikkerhetsrådsresolusjonenes bindende karakter, men måtte overbevise domstolen om at de hadde benyttet, eller i det minste prøvd å benytte, alle tilgjengelige tiltak for å tilpasse sanksjonsregimet til klagers individuelle situasjon. Etter EMDs tolkning av de relevante sikkerhetsrådsresolusjonene ga de Sveits et handlingsrom i så måte.

EMD kom også til at retten til et effektivt rettsmiddel i EMK artikkel 13 var brutt siden det ikke forelå noen mulighet til å klage til en nasjonal myndighet med sikte på avlisting.

10.4 FNs og EUs prosedyrer for listeføring og overprøving

10.4.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis vedtas sanksjoner, herunder beslutninger om listeføring, i multilaterale fora hvor norske myndigheter enten normalt ikke deltar (FNs sikkerhetsråd) eller ikke deltar overhodet (Rådet for den europeiske union). Både i FN og EU finnes det ulike prosessuelle regler som, i varierende grad, ivaretar den listeførtes rettssikkerhet. Et sentralt hensyn ved gjennomføring av sanksjoner generelt er å sikre en samstemt og effektiv gjennomføring i samtlige land. Det vil derfor være relevant å se hen til hvordan beslutninger om listeføring og rettssikkerhets-hensyn ivaretas gjennom eksisterende ordninger i henholdsvis FN og EU, og at et nasjonalt system tilpasses de multilaterale ordningene.

10.4.2 FNs prosedyrer for listeføring og overprøving

Som nærmere redegjort for under punkt 3.2 ovenfor, administreres FNs sanksjonsregimer av ulike sanksjonskomiteer. Det er som regel disse komiteene som beslutter hvem som skal listeføres, og hvem som skal avlistes. I de fleste sikkerhetsrådsresolusjonene om innføring av FN-sanksjoner, er det angitt hvilke kriterier som eventuelt kan føre til at noen blir listeført. Forslag til nye listeføringer kan fremsettes både av Sikkerhetsrådets medlemsland og de øvrige FN-medlemslandene samt av ekspertpanelene under de ulike regimene.

Når sanksjonskomiteen har besluttet å listeføre noen, publiserer FN et sammendrag av bakgrunnen for listeføringen på sine hjemmesider. Dette sammendraget er i utgangspunktet den eneste begrunnelsen som gjøres tilgjengelig for både den listeførte og medlemslandene som må

gjennomføre sanksjonene. De underliggende bevisene som ligger til grunn for beslutningen, og en mer grundig begrunnelse offentliggjøres ikke. FNs medlemsland er forpliktet til å gjennomføre beslutningen om å ilegge noen sanksjoner umiddelbart etter at listeføringen er kunngjort.

Utover disse hovedtrekkene er det få formaliserte regler for Sikkerhetsrådets eller sanksjonskomiteenes beslutninger om å listeføre noen. Det finnes bl.a. ingen klare krav til begrunnelse eller bevisvurdering. Sanksjonskomiteen står derfor i utgangspunktet svært fritt til å treffe beslutninger om listeføring. Det varierer dessuten om og i hvilken utstrekning sanksjonskomiteene varsler aktørene som blir listeført.

Det var lenge heller ikke klare prosedyrer for hvordan avlisteringer skulle skje. I 2006 vedtok Sikkerhetsrådet, ved resolusjon 1730 (2006), å opprette et kontaktpunkt for avlistering («focal point for de-listing») i FN-sekretariatet, som mottar anmodninger om avlistering for de ulike sanksjonskomiteene.

Resolusjon 1730 (2006) fastsetter prosedyren som kontaktpunktet skal følge når listeførte anmoder om å bli avlistet. Kontaktpunktet skal videreformidle, for informasjon og eventuelle kommentarer, den listeførtes anmodning til staten som foreslo listeføringen, til staten som den listeførte er borger av og eventuelt til staten hvor den listeførte har fast opphold. Hvis noen av de nevnte statene anbefaler avlistering eller motsetter seg dette, vil dette bli kommunisert til sanksjonskomiteens medlemmer. En eventuell anbefaling fra en av de berørte statene om avlistering vil bli behandlet av sanksjonskomiteen. Hvis ingen av de berørte statene har kommentert saken innen tre måneder, vil kontaktpunktet opplyse sanksjonskomiteens medlemmer om dette, som igjen vil kunne anbefale en avlistering. I så fall vil saken bli behandlet av sanksjonskomiteen. Hvis derimot ingen av komiteens medlemmer anbefaler avlistering innen én måned, vil anmodningen om avlistering anses som avvist.

Kontaktpunktets mandat er begrenset til å formidle informasjon mellom klager, de berørte statene og sanksjonskomiteen. Formålet med ordningen er å gi den enkelte en mulighet til å søke om å bli tatt av listen samt sikre sakens opplysning gjennom å innhente innspill fra de berørte landene. Kontaktpunktet foretar imidlertid ikke noen egen vurdering av anmodningen. Beslutningen om å ta noen av listen tilkommer de ulike sanksjonskomiteene. Dersom sanksjonskomiteen avviser en anmodning om å bli tatt av listen, vil kontaktpunktet gi søkeren beskjed om dette, men

kontaktpunktet gir ingen nærmere begrunnelse for sanksjonskomiteens avslag.

I tillegg etablerte Sikkerhetsrådet, ved resolusjon 1904 (2009), en uavhengig ombudspersonsordning for listeførte individer og enheter under ISIL (Da'esh)- og Al-Qaida-sanksjonsregimet («Office of the Ombudsperson to the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee»). Ombudspersonens mandat er senere blitt forlenget gjennom resolusjonene 1989 (2011), 2083 (2012), 2161 (2014), 2253 (2015) og 2368 (2017). Ombudspersonen utnevnes av FNs generalsekretær og er i utgangspunktet uavhengig av Sikkerhetsrådet. Ombudspersonen har til oppgave å vurdere anmodninger om avlistering i samsvar med prosedyrene beskrevet i vedlegg II til sistnevnte resolusjon.

Etter ovennevnte prosedyrer er ombudspersonen pålagt å innhente informasjon og samhandle med den som anmoder om avlistering, og med berørte stater og organisasjoner med hensyn til anmodningen. Innenfor fastsatte tidsrammer skal ombudspersonen presentere en rapport til sanksjonskomiteen for ISIL (Da'esh) og Al-Qaida med en analyse av all tilgjengelig informasjon og ombudspersonens vurdering og anbefaling i saken. Komiteen kan ved enstemmighet sette til side ombudspersonens anbefaling, men det har så langt aldri skjedd. Ved fravær av konsensus, kan også et medlem av sanksjonskomiteen fremme spørsmålet om avlistering for Sikkerhetsrådet for beslutning. Komiteens avgjørelse vil bli formidlet til ombudspersonen, som igjen varsler den som har søkt om å bli fjernet fra listen. Ombudspersonen vil samtidig gi den som har anmodet om å bli tatt av listen, et sammendrag av sin rapport. Sammendraget skal inneholde hovedgrunnene til ombudspersonens anbefaling. Dersom listeføringen blir opprettholdt, skal sammendraget omfatte alle anførselene som den listeførte har fremsatt i anmodningen, og som ombudspersonen har tatt stilling til. For det tilfelle at sanksjonskomiteen ikke har fulgt ombudspersonens anbefaling, skal sanksjonskomiteen formidle til ombudspersonen en begrunnelse for dette som kan bringes videre til den som har anmodet om å bli tatt av listen.

Ombudspersonsordningen ivaretar således i større grad enn FNs kontaktpunkt listeførtes rettssikkerhet, ved å gi den enkelte en mulighet for en uavhengig og begrunnet prøving av årsakene til listeføringen.

Per 7. februar 2020 hadde ombudspersonen behandlet 83 saker, som resulterte i avlistering av 54 enkeltindivider og 28 enheter. 20 anmodninger

om avlissing var blitt avslått (se *Report of the Office of the Ombudsperson submitted pursuant to Security Council resolution 2368 (2017)*, datert 7. februar 2020).

10.4.3 EUs prosedyrer for listeføring og overprøving

Som redegjort for under punkt 3.3. ovenfor, er det Rådet for den europeiske union som treffer beslutninger om listeføring og avlissing under EUs sanksjonsregimer. I EUs beslutninger om restriktive tiltak og forordninger om gjennomføring av dem er det egne bestemmelser om hvilke kriterier som må være oppfylt for at noen kan listeføres. Selve listen som angir hvem som er underlagt de restriktive tiltakene, følger som et vedlegg til EUs beslutning og forordning. I vedlegget gis det en nærmere begrunnelse for listeføringene. Konkrete forslag om hvem som bør listeføres, og informasjonen som danner grunnlaget for listeføringene, blir vanligvis fremmet av de ulike medlemslandene.

EUs rettsakter om restriktive tiltak har som regel en bestemmelse som angir de nærmere prosedyrene for listeføring. Det fremkommer av denne standardbestemmelsen at Rådet må underrette vedkommende det gjelder om beslutningen om listeføring, enten direkte, hvis adressen er kjent, eller gjennom en offentlig kunngjøring, for å gi vedkommende anledning til å komme med innvendinger eller merknader. Videre følger det av standardbestemmelsen at Rådet må gjøre en fornyet vurdering på bakgrunn av opplysningene som eventuelt blir fremsatt, og informere den det gjelder om Rådets nye beslutning. Det følger også av bestemmelsen at Rådet jevnlig, og minst hver tolvte måned, må vurdere om grunnlaget for å opprettholde listeføringene fortsatt er til stede. I tråd med denne bestemmelsen vil Rådet måtte vurdere eventuelle anmodninger om å bli tatt av listen etter hvert som de kommer inn.

I tillegg kan listeførte bringe saken inn for EU-domstolen. EU-domstolen har i flere avgjørelser uttalt seg om i hvilken grad domstolen kan overprøve restriktive tiltak mot listeførte etter EU-retten.

I domstolens avgjørelser i sakene *Kadi I* (de to forente sakene C-402/05 P og C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation mot Rådet og Kommisjonen) og *Kadi II* (de tre forente sakene C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P Kommisjonen m.fl. mot Yassin Abdullah Kadi), av henholdsvis 3. september 2008 og 18. juli 2013, uttalte domstolen at den måtte sikre

overprøving – i prinsippet full overprøving – av lovligheten av all EU-lovgivning i lys av EUs grunnleggende rettigheter. Dette gjaldt også lovgivning som gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjoner under FN-paktens kapittel VII vedrørende folkerettslig bindende sanksjoner. I *Kadi I* viste domstolen til at en slik full overprøving var uttrykk for en konstitusjonell garanti som fulgte av EF-traktaten, som et autonomt rettslig system som ikke kunne settes til side av en internasjonal avtale, jf. *Kadi I* avsnitt 316 og 326. (EMD har ikke kommet med noen tilsvarende uttalelse om at det europeiske menneskerettskonvensjonssystemet utgjør et autonomt rettslig system, sml. punkt 10.3.)

I sin avgjørelse i *Kadi II* kom EU-domstolen bl.a. frem til at listeføring av konkrete personer måtte begrunnes under henvisning til traktaten om Den europeiske unions virkemåte artikkel 296 om at rettsakter skal begrunnes. Begrunnelsen måtte identifisere de individuelle, spesifikke og konkrete grunnene for at vedkommende oppfylte vilkårene for å bli underlagt restriktive tiltak (*Kadi II* avsnitt 116).

Videre kom domstolen til, under henvisning til EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 47, at den måtte prøve om beslutningen om å listeføre var tatt på et «tilstrekkelig solid faktisk grunnlag». Dette innebar en verifisering av de faktiske påstandene i begrunnelsen for listeføringen, herunder om disse var underbygget (*Kadi II* avsnitt 119).

Både i *Kadi I* og *Kadi II* fant EU-domstolen at listeføringen ikke var i samsvar med EU-retten og måtte oppheves. I *Kadi II* kom EU-domstolen til at det var tilstrekkelig detaljerte og spesifikke grunner til å foreta en rettslig prøving av lovligheten av tiltakene. Samtidig kom domstolen til at det ikke var opplysninger eller bevis for å underbygge påstandene, som var tilbakevist av Kadi, om at han var involvert i aktiviteter knyttet til internasjonal terrorisme.

Kadi ble først avlistet etter at FNs sikkerhetsråds sanksjonskomite opphevet listeføringen i oktober 2012.

Norge er ikke bundet av EU-domstolens avgjørelser, som er basert på EU-lovgivning, og som går utover Norges menneskerettslige forpliktelser. Det anses likevel relevant å vise til de rettsikkerhetsgarantiene som EU-domstolen har lagt til grunn i denne type saker, og som vil legges til grunn av EU både ved gjennomføring av EUs egne restriktive tiltak og folkerettslig bindende FN-sanksjoner.

10.5 Andre staters rett

10.5.1 Storbritannia

Etter Storbritannias sanksjons- og anti-hvitvaskingslov av 2018 kan enhver listeført påklage en listeføring til ansvarlig statsråd.

Når det gjelder FN-listeførte, er klageadgangen begrenset til å kunne be den ansvarlige statsråden om «etter beste evne å sikre at personen fjernes fra den relevant FN-listen» av FNs sikkerhetsråd eller et av Sikkerhetsrådets underordnede organer, jf. lovens § 25. Ved en slik anmodning må statsråden ta stilling til om anmodningen skal følges opp.

Når det gjelder alle andre listeførte, inkludert EU-listeførte, kan en listeført be statsråden om å endre eller oppheve listeføringen, jf. lovens § 23. Listeføringen skal oppheves dersom statsråden finner at vilkårene for listeføringen ikke er til stede, jf. lovens § 22 (3).

Den britiske sanksjons- og anti-hvitvaskingsloven regulerer i kapittel 4 adgangen til å klage listeføring inn for domstolene. Den gir en rett til domstolsprøving dersom en anmodning om å fjerne den listeførte fra den relevante listen ikke tas til følge, jf. lovens § 38.

Ansvarlig statsråd kan ved forskrift gi bestemmelser om prosedyrene som skal følges i forbindelse med klager på listeføring, jf. nærmere lovens § 33, jf. §§ 23 og 25, samt §§ 27 og 29. Forskriften må kreve at en beslutning i saken må treffes så snart som «praktisk rimelig» etter mottak av den informasjonen som er nødvendig for å treffe en beslutning. Forskriften må også kreve at personen som har klaget på listeføringen, må informeres om beslutningen og begrunnelsen for den så snart som «praktisk rimelig» etter at beslutningen ble truffet.

10.5.2 Island

Etter Islands lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 2008 § 9 kan islandske statsborgere, personer som bor i Island, og juridiske personer som er registrert og omfattet av islandsk lov, og som mener seg uriktig gjort til gjenstand for sanksjoner, fremsette en skriftlig begrunnet klage til statsråden om å bli fjernet fra listen. Statsråden skal opplyse parten om hvilke rettsmidler som er tilgjengelig for vedkommende. Statsråden kan anmode de kompetente myndighetene om å fjerne parten fra listen. Når statsråden treffer denne type beslutninger, skal bestemmelsene i den islandske forvaltningsloven anvendes.

10.5.3 Sveits

Den sveitsiske føderale loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner er svært kortfattet når det gjelder adgangen til å påklage gjennomføring av sanksjoner, og viser bare til alminnelige regler. Lovens artikkel 8 fastslår at adgangen til å klage på avgjørelser truffet etter loven reguleres av de generelle reglene på føderalt nivå. (Den engelske oversettelsen av lovens artikkel 8 som er tilgjengelig på den sveitsiske regjeringens nettsider, lyder: «The appeal procedure in respect of rulings made under this Act is governed by the general provisions on the administration of justice at federal level».)

EMD har avsagt to dommer mot Sveits vedrørende gjennomføring av FN-sanksjoner i sveitsisk rett, se ovenfor under punkt 10.3.2.2 og 10.3.2.3 om EMD-sakene *Al-Dulimi* og *Nada* mot Sveits.

Sveitsisk høyesterett opphevet 31. mai 2018, etter anmodning fra klagerne, sine opprinnelige avgjørelser i saken *Al-Dulimi* mot Sveits og henviste dem til førsteinstansretten for ny behandling. Saken er fortsatt ikke avsluttet i det sveitsiske rettssystemet. Sveitsiske myndigheter legger til grunn at deres domstoler, som vanlig, vil gi full virkning til EMDs dom, og at ingen ytterligere tiltak er påkrevd fra Sveits' side for å etterleve dommen. Den sveitsiske regjeringen (le Conseil fédéral) besluttet likevel i mars 2016 at det skulle foretas en vurdering av om det er mulig å styrke de prosessuelle garantiene som gjelder i forbindelse med nasjonal gjennomføring av sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd. Sveits har imidlertid fortsatt ikke konkludert i spørsmålet, jf. Sveits' rapport til Europarådets ministerkomité om etterlevelse av dommen, sist oppdatert 10. september 2020.

10.6 Forslag til styrking av listeførtes rettssikkerhet

10.6.1 Innledning

Departementet foreslo i høringsnotatet å styrke rettssikkerheten til personer som rammes av norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak, ved at det inntas særbestemmelser i den nye sanksjonsloven om forvaltningsrettslig klageadgang for personer som blir gjenstand for norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner (se punkt 10.6.2) og om adgang til oppnevning av særskilt advokat i saker der domstolene skal prøve gyldigheten av listeføring (punkt 10.6.3).

I tillegg til de forslagene departementet fremmet i høringsnotatet, har Den norske Helsingforskomité under høringen stilt spørsmål ved om det bør innføres særregler om erstatning for personer som blir uberettiget gjort til gjenstand for sanksjoner. Dette er vurdert under punkt 10.6.4.

10.6.2 Forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte

10.6.2.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det inntas en bestemmelse i den nye sanksjonsloven som klargjør at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse på vedtak om gjennomføring av internasjonale sanksjoner rettet mot bestemte enkeltpersoner eller andre private rettssubjekt i norsk rett, jf. lovforslagets § 5.

Departementet begrunnet dette med at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke passer fullt ut. Det ble vist til som et eksempel at forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsling og § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt ikke kan gis anvendelse på vedtak om listeføringer i nasjonal rett. Dette ville være til hinder for en effektiv gjennomføring av sanksjonene eller tiltakene og, for så vidt gjelder gjennomføring av FN-sanksjoner, kunne innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser etter FN-pakten. Ved økonomiske frystiltak vil FNs sikkerhetsråd normalt beslutte at alle medlemsstatene umiddelbart («without delay» e.l.) skal fryse økonomiske midler tilhørende de listeførte. Et krav om forhåndsvarsling før gjennomføring i nasjonal rett av sanksjonene ville kunne gi den listeførte tid til å unndra midlene, og på den måten forhindre en effektiv gjennomføring av sanksjonene.

Departementet foreslo samtidig i høringsnotatet at det inntas en særregulering i den nye sanksjonsloven om klageadgang for personer som blir gjenstand for norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner, jf. lovforslagets § 6. Departementet uttalte følgende om forslaget begrunnelse og dets nærmere utforming i høringsnotatet:

«Det følger av EMDs rettspraksis at staten har et ansvar for å sikre at en listeføring ikke er vilkårlig også for så vidt gjelder folkerettslig bindende FN-sanksjoner, jf. EMDs dom i *Al-Dulimi*. Dette, og generelle rettssikkerhetsmessige hensyn, tilsier at det bør være en forvaltningsrettslig klageadgang som gir liste-

førte en mulighet til å få prøvet listeføringen uten å måtte gå til domstolene.

Departementet foreslår at det lovfestes en rett for listeførte til å anmode Utenriksdepartementet om å endre eller oppheve listeføringen. Dersom departementet ikke tar anmodningen til følge, kan departementets avslag påklages til Kongen i statsråd.

Departementet foreslår at retten til å fremme en slik anmodning gis til enhver person eller enhet som får, eller står i fare for å få, sine rettigheter begrenset pga. norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner, f.eks. i form av frys av sine økonomiske midler i Norge. Departementet foreslår videre at listeførte som er norske statsborgere eller fast bosatt i Norge, og foretak som er registrert i Norge, gis en ubetinget klageadgang, uavhengig av om de norske sanksjonene mot vedkommende medfører reelle inngrep i vedkommendes rettigheter. Det bør også være klageadgang dersom det skulle være Norge som har tatt initiativ til at vedkommende person eller enhet er blitt gjenstand for internasjonale sanksjoner. Alle andre personer og enheter som er omfattet av internasjonale sanksjoner som er gjennomført i norsk rett, bør kunne henvises til å søke bistand hos eller klage til den staten de er statsborger av, bosatt i eller som har fått vedkommende listeført, eller eventuelt klage til FNs kontaktpunkt for avlisting eller ombudspersonen for sanksjonsregimet mot ISIL og Al-Qaida, eventuelt Rådet for den europeiske unionen. Dette er stater og instanser som vil ha en større mulighet for en reell overprøving av saken, og som vil ha større innflytelse på beslutningen om avlisting i FN eller EU skal finne sted eller ikke.

Retten til å fremme en anmodning om avlisting vil etter forslaget gjelde fysiske eller juridiske personer som er gjenstand for sanksjoner eller restriktive tiltak som Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre eller har sluttet opp om. Dette innebærer at personer som er underlagt reiserestriksjoner som gjennomføres etter utlendingsregelverket, også kan anmode om avlisting etter forslaget.

Departementet må vurdere om listeføringen er velbegrunnet i lys av den listeførtes merknader/innvendinger og eventuelle bevis fremlagt av vedkommende.

Hvis ansvarlig norsk myndighet kommer til at listeføringen ikke synes velbegrunnet eller velfundert, vil løsningen være ulik avhengig av om det er tale om FN-sanksjoner eller EU-tiltak.

Når det gjelder FN-sanksjoner, har Norge en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre disse, og norske myndigheter har derfor et mer begrenset handlingsrom enn i saker vedrørende gjennomføring av EUs restriktive tiltak eller andre internasjonale sanksjoner som Norge velger å slutte opp om.

Gjelder det FN-sanksjoner, må Norge ta saken opp med FNs sanksjonskomite med sikte på å søke å få vedkommende avlistet, eventuelt for å få en mer solid begrunnelse for listeføringen. Departementet foreslår derfor at det presiseres i lovteksten at i den grad den listeførte er gjenstand for folkerettslig bindende FN-sanksjoner, kan anmodningen bare gå ut på at Utenriksdepartementet etter beste evne skal søke å få vedkommende fjernet fra listen.

Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å gjennomføre selvstendige EU-tiltak, men slutter eventuelt opp om disse basert på en politisk beslutning. Norge står derfor også fritt til å avliste personer dersom grunnene for listeføringen ikke finnes solide nok, i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser. Det legges til grunn at EU-systemet i større grad enn FN-systemet ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn i forbindelse med listeføring, som bl.a. belyst gjennom beskrivelsen av EU-domstolens avgjørelser i Kadi-sakene. Likevel vil norske myndigheter og domstoler ha et selvstendig ansvar etter EMK til å sikre grunnleggende rettssikkerhetshensyn og menneskerettighetene ved gjennomføring i norsk rett av EUs restriktive tiltak.

Et vedtak om å fjerne – eventuelt ikke å fjerne – en person fra en slik liste, vil i utgangspunktet være et enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2. Når det gjelder departementets avgjørelse i saker som gjelder bindende FN-sanksjoner, kan det derimot diskuteres om en avgjørelse om å søke å få vedkommende fjernet fra de aktuelle listene kan sies å være «bestemmende for rettigheter og plikter» og således om den faller inn under forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak. Departementet foreslår derfor at det presiseres i loven at både anmodninger om oppheving av FN-sanksjoner og andre internasjonale sanksjoner skal behandles som et enkeltvedtak, slik at forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse og kapittel V om selve vedtaket kommer til anvendelse. Det foreslås også å presisere at klagen skal behandles etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring. Departementet foreslår at det presi-

seres at retten til å klage skal gjelde i de tilfellene der departementet ikke tar en anmodning til følge. Det foreslås dermed ikke klagerett over departementets avgjørelser om å ta til følge en anmodning om endring eller oppheving av en listeføring.

Behandlingen av anmodninger om avlisting reiser enkelte særlige spørsmål når det gjelder retten til partsinnsyn. En beslutning av FNs sikkerhetsråd eller EU om å listeføre enkelt personer eller foretak vil i større eller mindre grad kunne være basert på gradert informasjon. Informasjonen norske myndigheter har eller får tilgang til, vil kunne stamme fra norsk eller utenlandsk sikkerhets- eller etterretningstjeneste og være underlagt strenge taushetsbegrensninger i norsk rett eller etter avtale med utenlandske samarbeidende tjenester. Særlig EU etterstreber imidlertid at listeføring skal begrunnes i åpne kilder.

Det følger av sikkerhetsloven § 5-4 at alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet. Sikkerhetsloven inneholder ikke egne bestemmelser om partsinnsyn, men loven tolkes slik at informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven, ikke er omfattet av forvaltningslovens regler om rett til partsinnsyn. Informasjon gradert etter beskyttelseinstrukten kan unntas fra partsinnsyn i den grad det er hjemmel for dette i forvaltningsloven §§ 18 til 20. Forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav a åpner for at det gjøres unntak fra retten til partsinnsyn i opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser. Bestemmelsen lyder som følger:

«En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument

a. som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentleglova §§ 20 og 21».

Departementet foreslår ingen særregulering i lovforslaget § 6 vedrørende partsinnsyn.»

10.6.2.2 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg, har generelt gitt sin støtte til departementets forslag om styrking av rettssikkerheten til listeførte. Dette gjelder *Den norske Helsingforskomité, Finans Norge, Riksadvokaten og Utlendingsdirektoratet (UDI)*.

Den norske Helsingforskomité støtter uttrykkelig lovforslaget § 6 om en rett til å klage på visse vilkår til Utenriksdepartementet og uttaler videre:

«Uriktig listeføring – uansett om den er basert på beslutninger i FNs sikkerhetsråd, EU eller av et knippe av likesinnede stater – vil kunne føre til menneskerettighetsbrudd (for eksempel i forhold til eiendomsretten ved frysvedtak) og svekke respekten for og effekten av sanksjonene. Det er derfor viktig å ha tilgjengelige ordninger for å korrigere feil (eller *arbeide* for å korrigere feil som Norge bør gjøre hvis en uskyldig blir offer for sanksjon vedtatt av Sikkerhetsrådet).

Det er sannsynlig at Norge i de fleste sakene ikke vil ha vært initiativtaker til eller involvert i beslutningen om å innføre sanksjonene (for eksempel i FNs sikkerhetsråd eller i EU). Grundig etterprøving av grunnlaget for listeføringen i tilgjengelige klageordninger er et viktig bidrag for å sikre at uriktige beslutninger ikke blir stående.»

UDI støtter også uttrykkelig lovforslagets § 6 og bemerker samtidig at den nye loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner antas å ville få liten betydning for UDIs saksbehandling. UDI viser til at som nevnt i høringsnotatet gjennomføres reiserestriksjoner med hjemmel i utlendingsloven § 126, jf. instruks GI-01/2018 (og punkt 4.2. i GI-08/2018). UDI legger til grunn at dersom en utlending bestrider oppføringen på reiserestriksjonslisten som sådan, vil det måtte gjøres overfor Utenriksdepartementet etter den nye sanksjonsloven. Dersom utlendingen er uenig i et vedtak om å nekte innreise, visum eller oppholdstillatelse som begrunnes i at vedkommende er underlagt reiserestriksjoner, legger UDI til grunn at han eller hun må klage over utlendingsmyndighetenes vedtak etter utlendingslovens og forvaltningslovens regler, som i dag.

Forsvarsdepartementet gjør følgende påpeking i sitt hørings svar:

«I beskrivelsen av sikkerhetsloven § 5-4 og forholdet til partsinnsyn (...) i høringsnotatet, vises det til at «[sikkerhets]lovens tolkes slik at informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven, ikke er omfattet av forvaltningslovens regler om rett til partsinnsyn.» Forsvarsdepartementet er enig i at taushetspliktbestemmelsen i sikkerhetsloven som hovedregel går foran forvaltningslovens regler om partsinnsyn. Vi minner likevel om at forskrift

20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften) § 33 tredje ledd representerer et unntak fra dette utgangspunktet ved at bestemmelsen åpner for at autorisasjonsansvarlig i en virksomhet kan autorisere en part for innsyn i informasjon som er gradert BEGRENSET.»

10.6.2.3 Departementets vurdering

I lys av høringen opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet til ny sanksjonslov § 6 om en rett for listeførte til å anmode om at listeføringen blir endret eller opphevet, jf. nærmere under punkt 10.6.2.1 om dette forslaget.

Departementet slutter seg til UDIs merknad om at dersom en utlending bestrider selve listeføringen, vil det måtte gjøres overfor Utenriksdepartementet etter den nye sanksjonsloven, men at dersom utlendingen er uenig i et vedtak om å nekte innreise, visum eller oppholdstillatelse som begrunnes i at vedkommende er underlagt reiserestriksjoner, må han eller hun klage over utlendingsmyndighetenes vedtak etter utlendingslovens og forvaltningslovens regler, som i dag.

Departementet har merket seg Forsvarsdepartementets kommentar om at virksomhetsforskriften § 33 tredje ledd åpner for at autorisasjonsansvarlig i en virksomhet kan autorisere en part for innsyn i informasjon som er gradert BEGRENSET. Departementet legger til grunn at denne merknaden ikke har betydning for selve utformingen av lovforslaget.

10.6.3 Særregler om domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer

10.6.3.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det i den nye sanksjonsloven inntas en særbestemmelse om domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer, jf. lovforslaget § 7. Den foreslåtte bestemmelsen åpner for oppnevning av særskilt advokat i slike saker, etter eksempel fra utlendingsloven og statsborgerloven. Formålet med ordningen er å kunne ivareta både mulighetene for kontradiksjon og samtidig behovet for hemmelighold av informasjon av betydning for rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Departementet uttalte følgende om forslaget begrunnelse og utforming i høringsnotatet:

«Som nevnt under punkt 10.2 foran, vil listeførte ha adgang til domstolsprøving i tråd med de alminnelige kravene i tvisteloven § 1-3.

Beslutninger om listeføring vil som også nevnt foran kunne være helt eller delvis basert på gradert informasjon. Informasjonen norske myndigheter har eller får tilgang til, vil kunne stamme fra norsk eller utenlandsk sikkerhets- eller etterretningstjeneste og være underlagt strenge taushetsbegrensninger i norsk rett eller etter avtale med utenlandske samarbeidende tjenester. Når det er nødvendig å holde opplysninger hemmelig, vil det kunne være en utfordring å ivareta listeførtes rett til å kunne argumentere mot vedtaket og få dette prøvet.

EMK artikkel 13 gir enhver som mener at hans eller hennes rettigheter etter konvensjon er krenket, rett til en effektiv prøving ved en nasjonal myndighet. Etter EMK artikkel 6 har videre enhver rett til domstolsprøving for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter. Som det fremgår av redegjørelsen for EMDs avgjørelse i *Al-Dulimi-saken* foran, har EMD lagt til grunn at domstolsprøvingen for å sikre den listeførtes rettigheter etter EMK artikkel 6 må være innrettet slik at den listeførte har en reell mulighet til å fremlegge bevis for domstolen for å underbygge at listeføringen av vedkommende var vilkårlig. Videre må de nasjonale domstolene være i stand til å få tilgang til tilstrekkelig presis informasjon for å gjennomføre prøvingen av påstand om at listeføringen er vilkårlig, eventuelt gjennom en fortrolig prosedyre. I saken *Al-Nashif mot Bulgaria* av 20. juni 2002, som gjaldt spørsmål om retten til en effektiv prøving etter EMK artikkel 13 i en sak om utvisning av en utlending, la også EMD til grunn at i saker som berører nasjonal sikkerhet, må tiltak som påvirker grunnleggende menneskerettigheter være gjenstand for en form for kontradiktorisk prosedyre for et uavhengig organ som har myndighet til å prøve begrunnelsen for beslutningen og relevante bevis, om nødvendig ved bruk av en særskilt sikkerhetsklarert advokat.

For å ivareta retten til kontradiksjon i utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske saker, ble det i 2013 innført egne regler i utlendingsloven om behandlingen av disse sakene. Formålet med reglene er å gi muligheter for kontradiksjon i saker der opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen må hemmeligholdes, og samtidig legge til rette for en effektiv saksbehandling,

tilpasset sakenes særegne karakter og viktighet. I utlendingsloven §§ 133 til 138 er det etablert en ordning med at det kan oppnevnes en særskilt sikkerhetsklarert advokat som kan opptre i tillegg til utlendingens ordinære prosessfullmektig under domstolsbehandlingen. Kongen kan da samtykke i at opplysninger som ellers må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmede stater, kan gjøres kjent for retten og den særskilte advokaten. Det blir da den særskilte advokatens oppgave å ivareta utlendingens interesser i forbindelse med rettens behandling av den graderte informasjonen. Den særskilte advokaten kan som utgangspunkt ikke kommunisere med klienten etter å ha blitt gjort kjent med de graderte opplysningene. Vedkommende kan imidlertid motta skriftlige henvendelser fra utlendingen og dennes ordinære advokat.

I 2018 ble det vedtatt tilsvarende regler i statsborgerloven for domstolenes behandling av saker som gjelder gyldigheten av avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 annet ledd.

Etter departementets syn vil tilsvarende behov kunne gjøre seg gjeldende for saker som gjelder listeføring gjennomført i medhold av sanksjonsloven. Dersom listeføringen i all hovedsak skulle være begrunnet i opplysninger som må holdes hemmelig for den listeførte, vil ikke tvistelovens alminnelige regler sikre at man i tilstrekkelig grad kan ivareta både muligheten for kontradiksjon og behovet for konfidensialitet. Resultatet kan bli at domstolene vil sette vedtak om listeføring til side fordi det ikke er mulig å foreta en reell prøving av grunnlaget.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres regler om oppnevning av særskilt advokat tilsvarende reglene i utlendingsloven og statsborgerloven også i saker om gyldigheten av listeføring gjennomført i norsk rett i medhold av sanksjonsloven, se § 7 i lovforslaget. Lovteknisk foreslår departementet at hovedregelen om oppnevning av særskilt advokat, tas inn i bestemmelsen. Når det gjelder de øvrige bestemmelsene om den særskilte advokatens rolle, behandling av opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, kommunikasjon mellom den særskilte advokaten, den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig, øvrige regler om rettens behandling av saken og rettens avgjørelser, foreslås det at det i sanksjonsloven § 7 slås fast at de aktuelle reglene i statsborgerloven gjelder tilsvarende.

Statsborgerloven § 31 b og utlendingsloven § 132 annet ledd har regler om søksmålsfrister, som fastslår at vedtaket må bringes inn for tingretten innen én måned fra det tidspunktet underretningen om vedtaket er kommet frem til parten. Etter departementets syn er det ikke naturlig med tilsvarende søksmålsfrister når det gjelder gyldigheten av listeføringer. Listeføringen fastslås i forskrift, og innebærer typisk en begrensning i rådigheten over økonomiske midler e.l. inntil forskriften eller den enkelte listeføringen oppheves. Dersom omstendighetene endres, vil det være naturlig at vedkommende får prøvet gyldigheten av vedtaket også på et senere tidspunkt. På grunn av de begrensninger i Utenriksdepartementet og Kongen i statsråds kompetanse som følger av at beslutninger av FNs sikkerhetsråd er folkerettslig bindende, er det etter departementets syn heller ikke naturlig å gi regler tilsvarende utlendingsloven § 132 første ledd, som bestemmer at det er vilkår for å gå til søksmål at adgangen til å klage til overordnet forvaltningsorgan er benyttet.

Forslaget til § 7 annet ledd svarer til statsborgerloven § 31 c, og fastslår at som vilkår for at det føres bevis om forhold som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1, kan Kongen bestemme at opplysningen bare skal gjøres kjent for en særskilt advokat som oppnevnes for den saken gjelder. Den særskilte advokaten skal oppnevnes av retten så snart som mulig etter at beslutningen er truffet, og skal ha godtgjørelse av staten.

Etter statsborgerloven § 31 c tredje ledd skal det oppnevnes samme særskilte advokat på alle trinn av saken, med mindre særlige grunner tilsier noe annet. Den særskilte advokaten skal oppnevnes blant dem som fyller kravene i forskrift gitt etter statsborgerloven § 31 c fjerde ledd.

Den særskilte advokatens rolle er nærmere regulert i statsborgerloven § 31 d. Den særskilte advokaten skal gjøres kjent med de opplysninger og bevis som føres etter samtykke i henhold til tvisteloven § 22-1 annet ledd, og skal ivareta interessene til den saken gjelder i forbindelse med rettens behandling av disse opplysningene og bevisene. Den særskilte advokaten har taushetsplikt om innholdet i opplysningene, om det som kommer fram under behandlingen av opplysningene og om den delen av dommen der opplysningene refereres. Taushetsplikten gjelder også overfor

den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig.

Den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig skal ikke delta i den delen av saken der det behandles opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, jf. statsborgerloven § 31 e annet ledd. § 31 e første ledd inneholder et forbud mot at det med grunnlag i opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, føres andre vitner enn det Kongen samtykker til. Etter § 31 e tredje ledd kan retten, dersom den finner at vilkårene etter tvisteloven § 22-1 ikke er tilstede, beslutte å gi den saken gjelder innsyn i opplysningene. I så fall kan Kongen bestemme at opplysningene ikke skal brukes som bevis i saken, og ingen som har hatt tilgang til de aktuelle opplysningene kan delta videre som dommer i saken.

Statsborgerloven § 31 f regulerer kommunikasjon mellom den særskilte advokaten, den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig. Den særskilte advokaten kan ikke drøfte saken muntlig eller skriftlig med den saken gjelder eller prosessfullmektigen, eller uttale seg i rettsmøter der disse er tilstede. Den særskilte advokaten kan likevel motta skriftlige henvendelser.

Etter statsborgerloven § 31 g første ledd, og tilsvarende i utlendingsloven § 137 første ledd, skal saksbehandlingen prioriteres og påskynnes så mye som mulig. Departementet foreslår ikke å gi disse reglene tilsvarende anvendelse i saker som gjelder gyldigheten av listeføringer etter sanksjonsloven. Når enkelte sakstyper prioriteres i domstolene ved lov, legger dette føringer for domstolenes egne prioriteringer av saker og får betydning for saksavviklingen på andre saksområder. Det vil være varierende hvor inngripende en listeføring er for den det gjelder, blant annet avhengig av hva slags type tiltak listeføringen innebærer. Departementet foreslår derfor ikke en generell regel om at denne type saker alltid skal prioriteres.

Regelen i statsborgerloven § 31 g annet ledd om at retten ikke kan settes med dommerfullmektig eller meddommere, foreslås derimot å gis anvendelse for saker etter sanksjonsloven § 7.

Statsborgerloven § 31 h inneholder bestemmelser om rettens avgjørelse som det også foreslås at gis tilsvarende anvendelse for saker etter sanksjonsloven § 7. Bestemmelsen fastslår i første ledd at retten avsier dom etter at parten og den særskilte advokaten har hatt mulighet til å uttale seg. Andre ledd inneholder

en regel om at rettens avgjørelse etter statsborgerloven 31 e om å gi parten innsyn i de taushetsbelagte opplysningene, treffes ved kjennelse og kan ankes av staten eller den særskilte advokaten innen to uker. Av § 31 h tredje ledd fremgår at den saken gjelder og dennes prosessfullmektig ikke har rett til innsyn i den delen av sakens avgjørelse som inneholder opplysninger som nevnt i § 31 c første ledd.»

10.6.3.2 Høringsinstansens syn

Den norske Helsingforskomité, Finans Norge, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter uttrykkelig departementets forslag i lovforslaget § 7 til regler om oppnevning av særskilt advokat i saker for domstolene om gyldigheten av listeføringer etter sanksjonsloven.

*PST uttaler at forslaget vil ivareta den listeførtes rettigheter på en god måte samtidig som opplysninger som må skjermes av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser ikke blir kjent for uvedkommende. Tilsvarende uttaler *Finans Norge*.*

Riksadvokaten støtter generelt de foreslåtte rettssikkerhetstiltakene, og uttaler videre:

«Samtidig finner vi grunn til å fremheve at det i en norsk straffesak, hvor NN er tiltalt for brudd på et internasjonalt sanksjonsregime, fort vil komme krav om at domstolene ikke bare vurderer selve overtredelsen av sanksjonene, men også etterprøver grunnlaget for listeføringen av NN. Dette vil fort kunne by på både praktiske og juridiske utfordringer. Riksadvokaten antar også at det ikke vil være uproblematisk å få tilgang på vurderingene knyttet til beslutninger om listeføringer fra fora hvor Norge ikke deltar.

For påtalemyndigheten vil det være en vesensforskjell på en straffesak som er avgrenset til den materielle overtredelsen («bruddet»), og en straffesak hvor påtalemyndigheten også må før bevis for at grunnlaget for listeføringen var adekvat, og i tråd med våre forpliktelser etter EMK.

Forholdet mellom den sivile domstolskontrollen forslaget legger opp til, og rammene for den etterfølgende straffesaken, kunne etter vårt syn med fordel være utdypet og tydeliggjort.»

10.6.3.3 Departementets vurdering

I lys av høringen opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet til bestemmelse om opp-

nevning av særskilt advokat ved domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer. Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter det.

Riksadvokaten har midlertid kommentert at «[f]orholdet mellom den sivile domstolskontrollen forslaget legger opp til, og rammene for den etterfølgende straffesaken, kunne etter vårt syn med fordel være utdypet og tydeliggjort».

Departementet viser til punkt 7.4. Departementet bemerker at hvis en listeføring blir erklært ugyldig av domstolene, eller opphevet av departementet etter en klagebehandling med grunnlag i lovforslaget § 6, vil også straffeansvar for brudd på påbud og forbud knyttet til den listeførte, som f.eks. forbud mot å stille penger eller formuesgoder tilgjengelig for listeførte, falle bort i samme utstrekning som listeføringen er ugyldig. Departementet anser imidlertid ikke at andre enn listeførte selv, i en straffesak om brudd på forskriften, skal kunne bestride berettigelsen av selve listeføringen. I en straffesak mot en person eller foretak som har stilt økonomiske midler tilgjengelig for en listeført person, skal domstolen legge listeføringen til grunn uten egen rettslig prøving av den.

10.6.4 Spørsmål om erstatning ved uberettiget listeføring

Den norske Helsingforskomité har under høringen reist spørsmål om hvorvidt en person som på grunn av Norges gjennomføring av internasjonale sanksjoner opplever reelle inngrep i sine rettigheter, for eksempel ved at vedkommendes eiendeler er blitt frosset, og som vinner frem med sin klage, vil ha rett på erstatning etter norsk rett, og om den nye sanksjonsloven bør regulere dette nærmere. Helsingforskomiteen viser i denne forbindelse til Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon 2252 (2019), *Sergey Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions*. I resolusjonen bes statene bl.a. sikre at beslutninger om å gjennomføre sanksjoner mot noen kan påklages for en domstol eller et annet uavhengig klageorgan med myndighet til å oppheve sanksjonene og til å tildele vedkommende en passende erstatning i tilfelle av uriktige sanksjoner.

Det offentlige ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse må etter gjeldende rett som utgangspunkt vurderes på grunnlag av arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1. Etter denne bestemmelsen har det offentlige ansvar for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for

arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. For uhjemlet myndighetsutøvelse som er særlig inngripende, eller der det ellers gjør seg gjeldende særlige hensyn, kan det foreligge et objektivt ansvar etter ulovfestet rett. Departementet viser til Høyesteretts avgjørelse HR-2019-2369-A for en oppsummering av gjeldende rett på dette punkt.

Hvor nasjonale erstatningshjemler ikke strekker til, og det foreligger et menneskerettsbrudd, kan den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 13, avhengig av de nærmere omstendig-

hetene, også være et rettsgrunnlag for erstatning for ikke-økonomiske skade. Departementet har imidlertid ikke vurdert hvor aktuelt erstatningsansvar etter denne bestemmelsen vil kunne være, og finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her.

Departementet anser det ikke aktuelt å innføre særregler om erstatning for uberettiget listeføring, men mener at spørsmålet bør avgjøres basert på alminnelige erstatningsrettslige regler, herunder EMK artikkel 13 i den grad denne bestemmelsen er relevant.

11 Overgangsbestemmelser og nødvendige endringer i andre lover

Det er behov for å innta en overgangsbestemmelse i den nye sanksjonsloven om at forskrifter gitt i medhold av de to gjeldende generelle fullmaktslovene, samt i medhold av loven om særlige tiltak mot Zimbabwe, fortsatt vil gjelde også etter at disse lovene er opphevet og den nye sanksjonsloven er trådt i kraft. Se lovforslaget § 8. Dette innebærer også at det er den nye sanksjonslovens bestemmelser som vil gjelde for disse sanksjonsregimene, herunder den foreslåtte bestemmelsen om forvaltningsrettslig klageadgang og særbestemmelsen om domstolskontrollen.

Henvisninger til gjeldende fullmaktslover i andre lover må også endres i lys av forslaget til ny sanksjonslov. Det vises til departementets forslag til endring i politiloven § 17 b første ledd nr. 4 og i valutaregisterloven § 1 annet ledd.

Utlendingsdirektoratet har under høringen også gjort oppmerksom på at når den nye sanksjonsloven vedtas, vil det være behov for at Justis- og beredskapsdepartementet endrer utlendingsforskriften § 6-35 bokstav b og c som viser til de to gjeldende generelle fullmaktslovene som foreslås opphevet, samt oppdaterer instruks GI-01/2018.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Innføringen av en klagerett for listeførte og en ordning med oppnevning av særskilt advokat ved domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer, jf. kapittel 10, vil kunne få administrative konsekvenser knyttet til behandlingen av anmodningene om avlisting i departementet og i domstolene. Klageadgangen er imidlertid etter lovforslaget begrenset til personer med en viss tilknytning til Norge. Departementet legger derfor til grunn at det vil bli snakk om et svært begrenset antall klager. Departementet legger også til grunn at det svært sjelden vil være aktuelt å ta i bruk bestemmelsen om oppnevning av en særskilt advokat i saker for domstolene hvor det skulle være behov for det. Hittil har det ikke vært behandlet noen saker om gyldigheten av listeføringer for norske domstoler. Forslaget antas derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Domstoladministrasjonen uttalte under høringen at den legger til grunn departementets vurde-

ring om at forslaget ikke vil ha administrative og økonomiske konsekvenser av betydning, herunder antakelsen om sakstilfanget for domstolene, og hadde for øvrig ingen merknader til forslagene.

Den foreslåtte utvidelsen av eksportkontrollens virkeområde til også å gjelde for Svalbard, Jan Mayen og eventuelt de norske bilandene må hvis vedtatt følges opp med en tilsvarende utvidelse av anvendelsesområdet for eksportkontrollforskriften. Utvidelsen vil medføre en økning i antall eksportkontrollsaker, men økningen antas å bli meget beskjeden. Videre må det utarbeides informasjonsmateriell for industrien og andre aktører dette er relevant for. I tillegg må det gis veiledning internt i Utenriksdepartementet, herunder til relevante utenriksstasjoner. Veiledningsarbeidet vil kunne gjennomføres innenfor eksisterende budsjettammer. Det vil ikke være behov for å gjøre endringer i Utenriksdepartementets elektroniske søknads- og saksbehandlingssystem E-lisens.

13 Merknader til lovforslaget

Til § 1

Første ledd fastsetter at Kongen kan gi forskrift med nødvendige bestemmelser til gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd etter FN-paktens artikkel 41. Bestemmelsen viderefører forskriftshjemmelen i gjeldende lov om bindende FN-vedtak § 1 første ledd. Det er nytt at bestemmelsen presiserer at Kongens fullmakt er begrenset til bindende vedtak om sanksjoner etter FN-paktens artikkel 41. Dette er imidlertid en kodifisering av gjeldende rett, jf. nærmere under punkt 5.1.1.

Annet ledd viderefører lov om bindende FN-vedtak § 1 annet ledd om at Kongen avgjør hvorvidt et vedtak av FNs sikkerhetsråd er bindende.

Til § 2

Første ledd viderefører forskriftshjemmelen i gjeldende lov om internasjonale, ikke-militære tiltak § 1, men med noen justeringer for å tilpasse bestemmelsen til dagens sanksjonsregimer.

For det første er forskriftshjemmelen utvidet slik at Kongen kan gi nødvendige forskrifter for at Norge skal kunne slutte opp om internasjonale sanksjoner rettet mot fysiske eller juridiske personer som anses ansvarlig for overtredelser av grunnleggende internasjonale normer, uten at disse må ha tilknytning til en bestemt stat eller bevegelse. Dette vil gi Kongen fullmakt til i forskrift å gi de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre i norsk rett EUs såkalte tematiske sanksjonsregimer, som ikke er rettet mot en bestemt stat eller bevegelse. Dette gjelder EUs restriktive tiltak mot bruk og spredning av kjemiske våpen, EUs restriktive tiltak mot cyberangrep og EUs restriktive tiltak mot alvorlige menneskerettsovergrep.

For det andre er det inntatt en presisering i bestemmelsen, i tråd med gjeldende rett, om at fullmakten er begrenset til gjennomføring av sanksjoner vedtatt i mellomstatlige organisasjoner eller som for øvrig *har bred internasjonal oppslutning*. Vilkåret «bred internasjonal oppslutning» skal forstås som bred oppslutning blant andre

likesinnede stater. Vilkåret innebærer ikke et krav om tilslutning fra bestemte stater, og inneholder heller ikke generelle krav til antallet stater.

Det vil måtte vurderes konkret i den aktuelle situasjonen om det i tilfeller hvor vilkåret er oppfylt, er hensiktsmessig at sanksjonene gjennomføres med hjemmel i fullmaktsloven, eller om det er hensyn som taler for å fremme et særskilt lovforslag for Stortinget. Hvorvidt det bør fremmes et lovforslag om innføring av et sanksjonsregime som er vedtatt utenfor rammene av en mellomstatlig organisasjon, vil måtte vurderes utfra bl.a. hvor omfattende tiltak det er tale om å innføre, om den nærmere utformingen av tiltakene er utarbeidet i nært samarbeid med andre land slik at det vil være tale om innføring av felles standarder eller ikke, om tiltakene reiser særlige rettssikkerhetsmessige utfordringer, hvorvidt tiltakene kan være kontroversielle nasjonalt og i hvilken grad en lovprosess vil svekke tiltakenes aktualitet og effektivitet.

Av vilkåret om at tiltakene må ha bred internasjonal oppslutning, følger det, som også lagt til grunn i forarbeidene til gjeldende lov om internasjonale, ikke-militære tiltak, at de materielle bestemmelsene i de norske forskriftene som gjennomfører tiltakene i norsk rett, vil være begrenset til det omfanget som det er bred internasjonal oppslutning om, eventuelt som EU legger til grunn, dersom det er gjennomføring av EU-tiltak. De norske tiltakene kan imidlertid etter en konkret vurdering gjøres mindre omfattende enn det andre stater eller EU har lagt opp til.

For det tredje inneholder bestemmelsen en formålsbegrensning, som er i tråd med gjeldende praksis, som presiserer at fullmakten gjelder gjennomføring av tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig. Vurderingen av om et sanksjonsregime er omfattet av formålene skal foretas av Kongen i tilknytning til beslutningen om Norge skal slutte seg til sanksjonene. Om og i hvilken grad sanksjoner har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten

forøvrig, er først og fremst et utenrikspolitisk spørsmål. Det vil derfor ikke være naturlig at domstolene overprøver den politiske vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

Annet ledd gir en angivelse av hva sanksjoner hjemlet i loven kan gå ut på, og nevner herunder noen av de mest vanlige sanksjonene, jf. oppstillingen i bokstav a til d. Eksemplene på aktuelle tiltak er formulert vidt, og suppleres av en sekkebestemmelse i bokstav e som åpner for andre liknende tiltak som er nødvendige for å ivareta formålet med sanksjonene.

Tredje ledd fastsetter at bestemmelser gitt i medhold av sanksjonsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller avtale med fremmed stat. Dette er en videreføring av likelydende folkerettsreservasjon i lov om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak § 2. Dersom det finnes avtaler som begrenser adgangen til å bruke visse typer tiltak, må det derfor gjøres en nærmere folkerettslig vurdering av eventuelle tiltak og rekkevidden av dem.

Til § 3

Bestemmelsen angir lovens virkeområde. Bestemmelsen er formulert med utgangspunkt i den standardiserte virkeområdebestemmelsen i gjeldende norske sanksjonsforskrifter. Denne er igjen basert på EUs standardiserte jurisdiksjonsbestemmelse i forordninger om gjennomføring av FN-sanksjoner og EUs egne restriktive tiltak. Departementet har imidlertid gjort noen mindre tilpasninger i lovens § 3 sammenlignet med EUs standardbestemmelse. Se nærmere punkt 9.2.

Første ledd bokstav a slår fast at loven gjelder på norsk territorium, inkludert norsk luftrom. Formuleringen omfatter både landterritoriet, sjøterritoriet, i tillegg til norsk luftrom.

Første ledd bokstav b slår fast at loven gjelder på alle fartøy, også luftfartøy, og boreplattformer og lignende flyttbare innretninger under norsk jurisdiksjon. Bestemmelsen baserer seg på formuleringen i EUs standardbestemmelse om virkeområde bokstav b, men slik at også boreplattformer og lignende flyttbare innretninger er tatt uttrykkelig med, jf. formuleringen i straffeloven § 4 bokstav c.

Første ledd bokstav c gir loven anvendelse for alle norske statsborger og personer med bosted i Norge. Dette gjelder uansett hvor de befinner seg, uten at det er ansett nødvendig å presisere dette i loven. Ordlyden skiller seg fra reguleringen i EU ved at også personer med bosted i Norge er inkludert. Dette er ansett å være bedre i samsvar med

løsningen valgt i tilsvarende bestemmelser i norsk lovgivning, herunder reguleringen i straffeloven § 5.

Første ledd bokstav d gir loven anvendelse på foretak registrert i Norge. Formuleringen «foretak registrert i Norge» er etter departementets syn tydeligere enn ordlyden i gjeldende sanksjonsforskrifter som er basert på bokstav d i EUs standardbestemmelse om virkeområde (som lyder «overfor alle juridiske personer, enheter og organer som er etablert eller stiftet i henhold til norsk lovgivning»). Den er også mer i samsvar med formuleringer som ellers benyttes i norsk lovgivning, jf. blant annet straffeloven § 5 første ledd bokstav c.

Første ledd bokstav e slår fast at loven kommer til anvendelse for alle foretak med hensyn til forretningsvirksomhet de driver helt eller delvis i Norge. Bestemmelsen er basert på EUs standardiserte bestemmelse om virkeområde bokstav e. Som i bokstav d brukes «foretak» i stedet for «juridiske personer, enheter og organer» som brukes i EUs jurisdiksjonsbestemmelser. Dette skal ikke innebære noen realitetsforskjell. Det er uklart for departementet hvorvidt bestemmelsen vil ha noen praktisk betydning ved siden av forslaget til § 3 første ledd bokstav a som slår fast at loven gjelder på norsk territorium. For å sikre at det norske regelverket er fullt ut harmonisert med EUs regelverk i tilfeller hvor Norge gjennomfører i norsk rett tiltak tilsvarende EUs restriktive tiltak, er også dette alternativet tatt med i lovbestemmelsen.

Annet ledd fastsetter at loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Videre gis Kongen fullmakt til i forskrift å fastsette at loven også skal gjelde for de norske bilandene (Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy) dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig. Se nærmere punkt 9.3.3 og 9.4.3 om dette.

Til § 4

Bestemmelsen fastsetter at den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil tre år eller begge deler. Uaktsom overtredelse straffes med bøter eller fengsel i inntil seks måneder eller begge deler. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende straffebestemmelser, herunder strafferammer, i lov om bindende FN-vedtak og lov om internasjonale, ikke-militære tiltak.

Hvis en listeføring blir erklært ugyldig av domstolene, eller opphevet av departementet etter en klagebehandling med grunnlag i lovforslaget § 6,

vil også straffeansvar for brudd på påbud og forbud knyttet til den listeførte, som f.eks. forbud mot å stille penger eller formuesgoder tilgjengelig for listeførte, falle bort i samme utstrekning som listeføringen er ugyldig. Andre enn listeførte selv kan imidlertid ikke, i en straffesak om brudd på forskriften, bestride berettigelsen av selve listeføringen. I f.eks. en straffesak mot en person eller foretak som har stilt økonomiske midler tilgjengelig for en listeført person, skal domstolen legge listeføringen til grunn uten egen rettslig prøving av den.

Til § 5

Bestemmelsen klargjør at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, som ikke passer fullt ut, i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse, jf. nærmere punkt 10.6.2.

Til § 6

Første ledd gir listeførte rett til å anmode Utenriksdepartementet om å endre eller oppheve listeføringen.

Retten til å fremme en slik anmodning er gitt til enhver person eller enhet som får, eller står i fare for å få, sine rettigheter reelt sett begrenset pga. norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner, f.eks. i form av frys av sine økonomiske midler i Norge. Videre er listeførte som er norske statsborgere eller fast bosatt i Norge, og foretak som er registrert i Norge, gitt en ubetinget klageadgang, uavhengig av om de norske sanksjonene mot vedkommende medfører reelle inngrep i vedkommendes rettigheter. Bestemmelsen gir også klagerett dersom det skulle være Norge som har tatt initiativ til at vedkommende person eller enhet er blitt gjenstand for internasjonale sanksjoner.

Alle andre personer og enheter som er omfattet av internasjonale sanksjoner som er gjennomført i norsk rett, vil kunne henvises til å søke bistand hos eller klage til den staten de er statsborger av, bosatt i eller som har fått vedkommende listeført, eller eventuelt klage til FNs kontaktpunkt for avlisting eller ombudspersonen for sanksjonsregimet mot ISIL og Al-Qaida, eventuelt Rådet for den europeiske unionen. Dette er stater og instanser som vil ha større mulighet for en reell overprøving av saken, og som vil ha større innflytelse på beslutningen om avlisting i FN eller EU skal finne sted eller ikke.

Personer som er underlagt reiserestriksjoner som gjennomføres etter utlendingsregelverket, kan også anmode om avlisting etter bestemmel-

sen. Dersom en utlending bestrider oppføringen på reiserestriksjonslisten som sådan, vil det måtte gjøres overfor Utenriksdepartementet etter den nye sanksjonsloven. Dersom utlendingen er uenig i et vedtak om å nekte innreise, visum eller oppholdstillatelse som begrunnes i at vedkommende er underlagt reiserestriksjoner, må vedkommende derimot klage over utlendingsmyndighetenes vedtak etter utlendingslovens og forvaltningslovens regler.

Departementet må vurdere om listeføringen er velbegrunnet i lys av den listeførtes merknader/innvendinger og eventuelle bevis fremlagt av vedkommende. Hvis departementet kommer til at listeføringen ikke synes velbegrunnet eller velfundert, vil løsningen være ulik avhengig av om det er tale om FN-sanksjoner eller EU-tiltak. Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å gjennomføre EU-tiltak, men slutter eventuelt opp om disse basert på en politisk beslutning. Norge står derfor fritt til å avliste personer dersom grunnene for EUs listeføring ikke finnes solide nok, i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser, og må gjøre dette.

Annet ledd inneholder en særregulering mht. klageadgangen etter første ledd for så vidt gjelder FN-sanksjoner. I den grad den listeførte er gjenstand for folkerettslig bindende FN-sanksjoner, kan anmodningen etter annet ledd bare gå ut på at Utenriksdepartementet etter beste evne skal søke å få vedkommende fjernet fra listen. Når det gjelder FN-sanksjoner, har Norge en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre disse, og norske myndigheter har derfor et mer begrenset handlingsrom enn i saker vedrørende gjennomføring av EUs restriktive tiltak eller andre internasjonale sanksjoner som Norge velger å slutte opp om. Gjelder det FN-sanksjoner, må Norge ta saken opp med FNs sanksjonskomité med sikte på å søke å få vedkommende avlistet, eventuelt for å få en mer solid begrunnelse for listeføringen.

Tredje ledd fastsetter at en anmodning etter første ledd om oppheving av både FN-sanksjoner og andre internasjonale sanksjoner må fremsettes skriftlig og være begrunnet. Tredje ledd annet punktum presiserer at både anmodninger om oppheving av FN-sanksjoner og andre internasjonale sanksjoner skal behandles som et enkeltvedtak, slik at forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse og kapittel V om selve vedtaket kommer til anvendelse. Det presises også i annet punktum at klagen skal behandles etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring.

Fjerde ledd gir en rett til å klage til Kongen i statsråd etter reglene i forvaltningslovens kapittel

VI dersom departementet ikke tar en anmodning etter første ledd til følge. Bestemmelsen gir derimot ikke klagerett dersom departementet tar anmodningen om endring eller oppheving av en listeføring til følge.

Bestemmelsen inneholder ikke noen særregulering vedrørende partsinnsyn. Det vil derfor være de alminnelige reglene om partsinnsyn som vil gjelde. Behandlingen av anmodninger om avlissing reiser enkelte særlige spørsmål når det gjelder retten til partsinnsyn. En beslutning av FNs sikkerhetsråd eller EU om å listeføre enkeltpersoner eller foretak vil i større eller mindre grad kunne være basert på gradert informasjon. Informasjonen norske myndigheter har eller får tilgang til, vil kunne stamme fra norsk eller utenlandsk sikkerhets- eller etterretningstjeneste og være underlagt strenge taushetsbegrensninger i norsk rett eller etter avtale med utenlandske samarbeidende tjenester. Særlig EU etterstreber imidlertid at listeføring skal begrunnes i åpne kilder.

Det følger av sikkerhetsloven § 5-4 at alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet. Sikkerhetsloven inneholder ikke egne bestemmelser om partsinnsyn, men loven tolkes slik at informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven, ikke er omfattet av forvaltningslovens regler om rett til partsinnsyn. Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsforskriften) § 33 tredje ledd åpner imidlertid for at autorisasjonsansvarlig i en virksomhet kan autorisere en part for innsyn i informasjon som er gradert BEGRENSET. Informasjon gradert etter beskyttelsesinstruksen kan unntas fra partsinnsyn i den grad det er hjemmel for dette i forvaltningsloven §§ 18 til 20. Forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav a åpner for at det kan gjøres unntak fra retten til partsinnsyn i opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentliglova §§ 20 og 21.

Femte ledd gir Kongen fullmakt til å gi utfyllende forskrifter om saksbehandlingen av anmodninger om å endre eller oppheve listeføring etter bestemmelsen.

Til § 7

Første ledd slår fast at for søksmål om gyldigheten av listeføring i medhold av sanksjonsloven §§ 1

og 2 gjelder tvisteloven når ikke annet følger av regler gitt i eller i medhold av sanksjonsloven.

Annet ledd svarer til statsborgerloven § 31 c, og slår fast at som vilkår for at det føres bevis om forhold som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1, kan Kongen bestemme at opplysningen bare skal gjøres kjent for en særskilt advokat som oppnevnes for den saken gjelder. Den særskilte advokaten skal oppnevnes av retten så snart som mulig etter at beslutningen er truffet, og skal ha godtgjørelse av staten.

Tredje ledd gir statsborgerloven § 31 c tredje og fjerde ledd og §§ 31 d til 31 h, med unntak av § 31 g første ledd, tilsvarende anvendelse.

Etter statsborgerloven § 31 c tredje ledd skal det oppnevnes samme særskilte advokat på alle trinn av saken, med mindre særlige grunner tilsier noe annet. Den særskilte advokaten skal oppnevnes blant dem som fyller kravene i forskrift gitt etter statsborgerloven § 31 c fjerde ledd.

Den særskilte advokatens rolle er nærmere regulert i statsborgerloven § 31 d. Den særskilte advokaten skal gjøres kjent med de opplysninger og bevis som føres etter samtykke fra Kongen i henhold til tvisteloven § 22-1 annet ledd, og skal ivareta interessene til den saken gjelder i forbindelse med rettens behandling av disse opplysningene og bevisene. Den særskilte advokaten har taushetsplikt om innholdet i opplysningene, om det som kommer fram under behandlingen av opplysningene og om den delen av dommen der opplysningene refereres. Taushetsplikten gjelder også overfor den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig.

Den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig skal ikke delta i den delen av saken der det behandles opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, jf. statsborgerloven § 31 e annet ledd. Statsborgerloven § 31 e første ledd inneholder et forbud mot at det med grunnlag i opplysninger som nevnt i tvisteloven § 22-1, føres andre vitner enn det Kongen samtykker til. Etter § 31 e tredje ledd kan retten, dersom den finner at vilkårene etter tvisteloven § 22-1 ikke er tilstede, beslutte å gi den saken gjelder innsyn i opplysningene. I så fall kan Kongen bestemme at opplysningene ikke skal brukes som bevis i saken, og ingen som har hatt tilgang til de aktuelle opplysningene kan delta videre som dommer i saken.

Statsborgerloven § 31 f regulerer kommunikasjon mellom den særskilte advokaten, den saken gjelder og dennes ordinære prosessfullmektig. Den særskilte advokaten kan ikke drøfte saken muntlig eller skriftlig med den saken gjelder eller

prosessfullmektigen, eller uttale seg i rettsmøter der disse er tilstede. Den særskilte advokaten kan likevel motta skriftlige henvendelser.

Statsborgerloven § 31 g annet ledd fastsetter at retten ikke kan settes med dommerfullmektig eller meddommere.

Statsborgerloven § 31 h inneholder bestemmelser om rettens avgjørelse. Bestemmelsen fastslår i første ledd at retten avsier dom etter at parten og den særskilte advokaten har hatt mulighet til å uttale seg. Andre ledd inneholder en regel om at rettens avgjørelse etter statsborgerloven 31 e om å gi parten innsyn i de taushetsbelagte opplysningene, treffes ved kjennelse og kan ankes av staten eller den særskilte advokaten innen to uker. Av § 31 h tredje ledd fremgår det at den saken gjelder og dennes prosessfullmektig ikke har rett til innsyn i den delen av sakens avgjørelse som inneholder opplysninger som nevnt i statsborgerloven § 31 c første ledd, dvs. opplysninger som kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat.

Fjerde ledd fastsetter at Kongen kan gi forskrifter om oppnevning av særskilt advokat etter bestemmelsens annet ledd.

Til § 8

Første ledd slår fast at sanksjonsloven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Andre ledd opphever følgende lover med virkning fra den tiden sanksjonsloven trer i kraft:

- lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd
- lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler
- lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe
- lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran
- lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ), og

- lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland.

Tredje ledd fastsetter at forskrifter gitt i medhold av de to gjeldende generelle fullmaktslovene, samt i medhold av loven om særlige tiltak mot Zimbabwe, fortsatt vil gjelde etter at disse lovene er opphevet og den nye sanksjonsloven er trådt i kraft. Dette innebærer også at det er den nye sanksjonslovens bestemmelser som vil gjelde for sanksjonsforskrifter gitt med hjemmel i tidligere lover, herunder den foreslåtte bestemmelsen om forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte og særbestemmelsen om domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføringer.

Til § 9

Nummer 1 og 2 gjør nødvendige endringer i lover som viser til lover som vil bli opphevet dersom forslaget til ny sanksjonslov vedtas. Dette omfatter politiloven § 17 b første ledd nr. 4 og valutaregisterloven § 1 annet ledd.

Nummer 3 inntar en presisering i straffeloven § 5 første ledd om at kravet til dobbelt straffbarhet ikke vil gjelde for handlinger i strid med sanksjonsloven som er begått i utlandet.

Nummer 4 endrer angivelsen av anvendelsesområdet for eksportkontrollloven § 1 slik at loven også vil gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Kongen gis også fullmakt til i forskrift å gi loven anvendelse for de norske bilandene. Se nærmere punkt 9.4.

Når det gjelder endringen i eksportkontrolllovens anvendelsesområde, må tilsvarende endring gjøres i forskriften til eksportkontrollloven. Endringen i eksportkontrollloven kan etter lovforslaget settes i kraft på et senere tidspunkt enn den nye sanksjonsloven, jf. lovforslaget § 8 første ledd annet punktum.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)

§ 1 Fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak

Kongen kan gi forskrift med nødvendige bestemmelser til gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd etter FN-paktens artikkel 41.

Kongen avgjør hvorvidt et vedtak av Sikkerhetsrådet er bindende.

§ 2 Fullmakt til å gjennomføre internasjonale ikke-militære tiltak

Kongen kan gi forskrift med nødvendige bestemmelser for at Norge kan gjennomføre sanksjoner eller restriktive tiltak som er vedtatt i mellomstatlige organisasjoner, eller som ellers har bred internasjonal oppslutning, og som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig.

Forskrifter etter første ledd kan gjelde

- a) forbud mot eller restriksjoner på handel, tjenester og økonomiske eller finansielle transaksjoner
- b) forbud mot eller restriksjoner på vitenskapelig, teknologisk og kulturelt samarbeid
- c) økonomiske sanksjoner rettet mot fysiske eller juridiske personer
- d) reiserestriksjoner
- e) andre tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig.

Forskrifter etter første ledd gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller av avtale med fremmed stat.

§ 3 Lovens virkeområde

Loven gjelder

- a) på norsk territorium, inkludert norsk luftrom
- b) om bord på alle fartøy, også luftfartøy, boreplattformer og andre lignende flyttbare innretninger under norsk jurisdiksjon
- c) for alle norske statsborgere og personer med bosted i Norge
- d) for alle foretak registrert i Foretaksregisteret

- e) for alle foretak med hensyn til forretningsvirksomhet de driver helt eller delvis i Norge.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse for de norske bilandene.

Kongen kan gi forskrift om avvikende virkeområde for tiltak gjennomført med hjemmel i denne loven.

§ 4 Straff for overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven

Den som overtrer bestemmelser gitt i medhold av denne lovens §§ 1 og 2, straffes med bøter eller fengsel inntil tre år eller begge deler.

Den som uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

§ 5 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder ikke for vedtak truffet etter eller med hjemmel i denne loven om å gjennomføre internasjonale sanksjoner mot fysiske eller juridiske personer.

§ 6 Rett til å anmode om at en listeføring blir endret eller opphevet

En fysisk eller juridisk person som er gjenstand for sanksjoner eller restriktive tiltak som er gjennomført i norsk rett, kan anmode Utenriksdepartementet om å endre eller oppheve listeføringen av vedkommende, dersom vedkommende mener seg uriktig listeført og

- a) er norsk statsborger
- b) har bosted i Norge
- c) er et foretak registrert i Norge
- d) er blitt listeført på initiativ fra Norge, eller
- e) Norges gjennomføring av internasjonale sanksjoner medfører reelle inngrep i vedkommendes rettigheter.

I den grad den listeførte er gjenstand for folkerettslig bindende FN-sanksjoner, kan anmodningen bare gå ut på at Utenriksdepartementet etter beste evne skal sikre at den listeførte fjer-

nes fra den relevante FN-listen av FNs sikkerhetsråd eller av et av FNs sikkerhetsråds underordnede organer.

En anmodning etter første ledd skal fremsettes skriftlig og være begrunnet. Anmodningen behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV og V.

Hvis Utenriksdepartementet ikke tar anmodningen til følge, kan listeføringen klages inn for Kongen i statsråd etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingen av anmodninger om å endre eller oppheve listeføring etter denne bestemmelsen.

§ 7 Domstolsbehandling av søksmål om gyldigheten av listeføring

For søksmål om gyldigheten av listeføring i medhold av lovens §§ 1 og 2 gjelder tvisteloven når ikke annet følger av regler gitt i eller i medhold av loven her.

Som vilkår for at det føres bevis om forhold som ellers kan holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, jf. tvisteloven § 22-1, kan Kongen bestemme at opplysningene bare skal gjøres kjent for en særskilt advokat som oppnevnes for den listeførte. Den særskilte advokaten oppnevnes av retten så snart som mulig etter at det er truffet en slik beslutning, og skal ha godtgjørelse av staten.

Når det er truffet beslutning som nevnt i andre ledd, gjelder statsborgerloven § 31 c tredje og fjerde ledd og §§ 31 d til 31 h, med unntak av § 31 g første ledd, tilsvarende for domstolens behandling av saken.

Kongen kan gi forskrift om oppnevning av særskilt advokat etter andre ledd.

§ 8 Ikrafttredelse mv.

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Fra den tiden loven trer i kraft, oppheves følgende lover:

- a) lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd
- b) lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler

c) lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe

d) lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran

e) lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ)

f) lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland.

Forskrifter gitt i medhold av lovene nevnt i andre ledd bokstav a, b og c gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.

§ 9 Endringer i andre lover

Fra den tiden loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 17 b første ledd nr. 4 lyde:

4. overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v og *sanksjonsloven* og

2. I lov 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge skal § 1 andre ledd lyde:

Opplysningene i registeret skal også kunne brukes til ivaretagelse av Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven, Finanstilsynets oppgaver etter finanstilsynsloven og i forbindelse med kontroll av gjennomføring av *internasjonale sanksjoner etter sanksjonsloven*.

3. I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff skal § 5 første ledd nr. 11, 12 og nytt nr. 13 lyde:

11. anses som oppfordring til en straffbar handling etter straffeloven § 183 eller innebærer fremsettelse av en hatefullyttring etter straffeloven § 185,

12. anses som korrupsjon eller påvirkningshandel etter §§ 387 til 389, eller

13. rammes av sanksjonsloven § 4.

4. I lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd første punktum skal lyde:

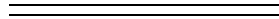
Kongen kan bestemme at varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, samt varer og tek-

nologi som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131, ikke må utføres fra *Norge* uten særskilt tillatelse.

§ 1 nytt tredje ledd skal lyde:

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse for de norske bilandene.

Nåværende § 1 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2020

