

Prop. 128 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om immunitet og privilegier
for internasjonale organisasjoner m.v.
(forskriftshjemmel til gjennomføring av
kortvarige FN-arrangementer)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6	Departementets vurderinger ...	17
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	6.1	Generelle spørsmål til utformingen av lovhjemmelen	17
3	Gjeldende rett	8	6.2	Spørsmål om suverenitet – ukrenkelighet for FNs midlertidige lokaler og spørsmål om myndighetsoverføring	17
3.1	Det folkerettslige avtalegrunnlaget for større FN-arrangementer	8	6.3	Forskriftshjemmel om håndheving av sikkerhet ved kortvarige FN-arrangementer	18
3.2	Lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v.	9	6.3.1	Behov for et klarere hjemmelsgrunnlag	18
3.3	Politi-loven	10	6.3.2	Det nærmere innholdet i forskriftshjemmelen	21
3.4	Vaktvirksomhetsloven	11	6.4	Forskriftshjemmel om begrenset immunitet og privilegier til andre enn FN-utsendinger	22
3.5	Utlendingsloven	11			
4	Forslaget i høringsnotatet	12	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
5	Høringsinstansens syn	13	8	Merknader til lovforslaget	25
5.1	Innledning	13		Forslag til lov om endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (forskriftshjemmel til gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer)	28
5.2	Generelle spørsmål	13			
5.3	Spørsmål om suverenitet – ukrenkelighet for FNs midlertidige lokaler og spørsmål om myndighetsoverføring	13			
5.4	Forskriftshjemmel om håndheving av sikkerhet ved kortvarige FN-arrangementer	15			
5.5	Forskriftshjemmel om begrenset immunitet og privilegier til andre enn FN-utsendinger	16			

Prop. 128 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (forskriftshjemmel til gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Utenriksdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. Formålet med endringen er å sikre et klart internrettslig grunnlag for gjennomføring av kortvarige arrangementer i regi av De forente nasjoner (FN), som Norge i folkerettslig avtale har påtatt seg å være vertsstat for. For dette formålet foreslås to forskriftshjemler.

Endringsforslaget har sammenheng med at FN 7. november 2024 tildelte Norge oppdraget som vertsstat for Internet Governance Forum (IGF) 2025. Arrangementet skal avholdes i Lillestrøm 23. til 27. juni 2025. FN avholder regelmessig større arrangementer basert på lignende avtalegrunnlag som nå fremforhandles i forbindelse med IGF, og som det etter en nærmere vurdering kan være aktuelt for Norge å være vertsstat for.

Utenriksdepartementet foreslår, blant annet i lys av vertsstatsoppdragets karakter og omfang, en lovendring som sikrer en klar og oppdatert lov- hjemmel for gjennomføring av forpliktelser i folke- rettslige avtaler med FN om arrangementer som skal avholdes i Norge. Hjemmelen avgrenses til å gjelde for kortvarige arrangementer.

Lov om immunitet og privilegier for inter- nasjonale organisasjoner m.v. § 1 gir grunnlag for å innrømme immunitet og privilegier til en inter- nasjonal organisasjon basert på forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom en mellomstatlig overenskomst. En del av de forpliktelsene som føl- ger av vertsstatsavtaler om arrangementer, vil allerede kunne gjennomføres med grunnlag i loven § 1 annet ledd.

Samtidig vil vertsstatsoppdraget som nå plan- legges, være mer omfattende enn det Norge tidligere har stått ansvarlig for, både med hensyn

til størrelsen på deltakelsen og sikkerheten på arrangementsområdet. Det er forventet at mellom 9 000 til 10 000 personer fra hele verden vil delta fysisk på konferansen. Kretsen av deltakere vil i utgangspunktet også kunne omfatte personer som ikke kan innrømmes immunitet og privilegier etter gjeldende bestemmelse, fordi de verken er statsrepresentant eller representant for en internasjonal organisasjon.

I henhold til overenskomst om De forente nasjoners privilegier og immunitet av 13. februar 1946, skal arrangementsområdet anses som «ukrenkelig». Tilståelse av ukrenkelighet for arrangementslokalet er av FN ansett som vesent-

lig blant annet for å kunne sikre at et internasjonalt arrangement, uansett hvor i verden det avholdes, skjer med frihet og beskyttelse for ytringer for deltakerne. En konsekvens av at vertsstaten aksepterer ukrenkelighet for arrangementslokalet ved FN-arrangementer, er at FN må kunne påta seg enkelte grunnleggende oppgaver for å ivareta sikkerheten inne på møteområdet. I dagens sikkerhetssituasjon vil FN for et arrangement av en viss størrelsesorden og med politisk deltakelse på høyt nivå, normalt stille krav til at sikkerhetspersonell skal kunne bære våpen. Dette er også et krav som er stilt av FN i forbindelse med avholdelse av IGF 2025.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Utenriksdepartementet sendte 18. mars 2025 på høring forslag til endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. for å sikre et klart internrettslig grunnlag for gjennomføring av visse kortvarige arrangementer i regi av FN, med høringsfrist 28. mars 2025. Bakgrunnen for den korte høringsfristen var å sikre at saken kunne fremmes for Stortinget i tide til at Internet Governance Forum (IGF) kan avholdes i juni 2025.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Kripos
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Politiets utlendingsenhet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget
Sivilombudet
Statsadvokatembetene
Sysselmasteren på Svalbard
Tolletaten
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Økokrim

Amedia
Amnesty International
Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling
Den norske Advokatforening
Den norske Dommerforeningen
Den norske Helsingforskomité
Fagpressen
Flyktninghjelpen
FN-sambandet

Institutt for journalistikk
Kommunal rapport
Landslaget for lokalaviser
LO
Mediebedriftenes Landsforening
NHO
Norges Juristforbund
Norges Politilederslag
Norges Røde Kors
Norsk Folkehjelp
Norsk journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Politiets fellesforbund
Politijuristene
Redd Barna
Schibsted
Statsadvokatenes forening
TV2
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Norges Handelshøyskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norsk Polarinstitutt
Norsk senter for menneskerettigheter
Politi høyskolen
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø

Departementet har mottatt uttalelse med merknader til forslagene i høringsnotatet fra følgende høringsinstanser:

Kripos
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Utlendingsdirektoratet
Øst politidistrikt

Elektronisk Forpost Norge

17 privatpersoner

3 Gjeldende rett

3.1 Det folkerettslige avtalegrunnlaget for større FN-arrangementer

Gjennomføring av større FN-arrangementer vil forutsette at det inngås en vertsstatsavtale mellom Norge og FN om arrangementet. En slik avtale har til formål å spesifisere rettigheter og plikter mellom de to avtalepartene som har direkte tilknytning til vertsstatsoppdraget. Det nærmere innholdet i en vertsstatsavtale vil avhenge av resultatet av forhandlingene mellom partene. For større arrangementer som avholdes i FNs regi, vil slike avtaler normalt ta utgangspunkt i et modellavtaleutkast fra FN. For FN er det sentralt at arrangementene de avholder i ulike vertsstater, bygger på de samme grunnprinsippene. Selv om vertsstatene er forskjellige og det i praksis vil være ulike behov ulike steder, har FN en interesse i at gjennomføringen følger et standardoppsett som sikrer forutberegnelighet og ivaretar de grunnleggende premissene i FNs traktatverk. Innholdet i vertsstatsavtalene kan utdypes i vedlegg til avtalen eller i et tilleggsdokument. Slike vedlegg, eller sideavtaler (ofte omtalt som «Memorandum of Understanding» (MOU)), er blitt mer vanlig i internasjonale avtaleforhold. Formålet med slike kan være å presisere nærmere de praktiske rammene for gjennomføring av bestemmelser i en folkerettslig avtale. Hvilken status et slikt vedlegg eller sidearrangement har folkerettslig sett, kan variere. Ofte vil de ikke i seg selv være folkerettslig bindende avtaler, men arrangementer av en mer teknisk og operativ karakter som det av ulike grunner kan være unaturlig å vedta i traktatsform. Selv om slike vedlegg eller sideavtaler ikke i seg selv er inngått som folkerettslig bindende avtaler, vil de, for det tilfelle at de inngås samtidig med en folkerettslig avtale eller som en etterfølgende enighet mellom partene, være en relevant tolkningsfaktor for å klarlegge innholdet i enkelte sentrale avtaleforpliktelser, i henhold til reglene i Wien-konvensjonen om traktatretten.

FNs modellavtaleutkast for «Host Country Agreement» bygger på et grunnleggende pre-

miss om at lokalene som FN midlertidig disponerer til avholdelse av arrangementet, skal være «ukrenkelige». Kravet har nær sammenheng med den type immunitet og privilegier som tilstår FN og som har grunnlag i to konvensjoner som Norge er part i. Etter FN-pakten (1945) artikkel 104 skal organisasjonen på medlemsstatenes område, nyte godt av den rettslige handleevne som er nødvendig for at den skal kunne utføre sine oppgaver og nå sine mål. Av FN-pakten artikkel 105 følger det at organisasjonen på medlemsstatenes område skal nyte den immunitet og de privilegier som er nødvendig for at den skal nå sine mål, at representantene og medlemmene skal nyte den immunitet og de privilegier som er nødvendig for den uavhengige utførelse av deres oppgaver i forbindelse med organisasjonen, og at Generalforsamlingen kan vedta anbefalinger om den nærmere gjennomføring av dette eller i samme hensikt foreslå konvensjoner for FNs medlemmer.

Artikkel 105 nr. 3 er fulgt opp gjennom Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet (1946). Overenskomstens artikkel II nr. 3 viser til følgende:

«De Forente Nasjoners område skal være ukrenkelig. De Forente Nasjoners eiendom og aktiva, hvor disse enn er og hvem som enn sitter inne med dem, skal være fritatt for ransaking, rekvisisjon, konfiskasjon, ekspropriasjon og en hvilken som helst annen form for inngrep, hva enten dette skjer ved eksekutive, administrative, rettslige eller lovgivningsmessige tiltak.»

«Ukrenkelighet» for et avgrenset område innebærer at vertsstaten forplikter seg folkerettslig til å båndlegge bruk av sine myndighetsfunksjoner i området i den utstrekning det følger av vertsstatsavtalen. Vertsstaten beholder imidlertid territoriell jurisdiksjon over området. Det vil si at selv om vertsstaten har forpliktet seg til å behandle et område som «ukrenkelig», vil fortsatt vertsstatens lover og regler i utgangspunktet komme til anvendelse i området på vanlig måte.

Kravet til ukrenkelighet innebærer at det utpekte arrangementsområdet skal være under kontroll av FN. En side av dette er at vertsstatens politi, brannvesen og andre uttrykningstjenester ikke har adgang til området uten samtykke fra FN. Mens vertsstatens myndigheter etter modellavtalene vil være ansvarlige for politibeskyttelse som generelt er nødvendig for en effektiv gjennomføring av arrangementet, skal FN-personell ha ansvaret for egenvakthold og sikkerhet inne på selve arrangementsområdet.

Etter den praksis som FN følger for arrangementer er av den typen som her vurderes, og som er reflektert i modellutkast til avtaler for større FN-arrangementer, tas det utgangspunkt i en arbeidsfordeling mellom vertsstaten og FN der førstnevnte påtar seg et ansvar for å stille med politi («police protection») og FN står ansvarlig for kontroll med sikkerhet på innsiden av lokalet («[s]ecurity within the Meeting Venue»), men i tett samarbeid med vertsstatens myndigheter.

I en intern FN-instruks som FN baserer sitt egenvakthold på, vises det til at vaktpersonellet skal være autorisert til å bevare orden og til å beskytte personer i alle FNs lokaler, inkludert midlertidige lokaler, og til å beskytte FNs eiendom. Det går frem at personellet skal kunne visitere personer, kjøretøy og gjenstander som bæres av personer, samt inndra gjenstander dersom det er grunn til å tro at en person har på seg uautorisert våpen, eksplosiver eller annen farlig gjenstand, eller hvis FNs eiendom borttas fra området uten tillatelse. Videre skal FN kunne midlertidig anholde personer hvis situasjonen vurderes slik at personene utgjør en trussel mot sikkerheten til personer eller eiendom. For det tredje fremgår det av instruksene at alle personer i FNs lokaler skal rette seg etter ordre fra FNs vaktpersonell. Instruksene er ikke en del av det formelle avtalegrunnlaget, men viser hva slags type beføyelser som er vurdert som aktuelle i forbindelse med egenvaktholdsoppdrag.

FNs modellavtaleutkast oppstiller videre et krav om at det utstedes løyver slik at FN-personellet kan bære tjenestevåpen i forbindelse med egenvaktholdet.

Modellavtaleutkastet inneholder også normalt bestemmelser om at deltakerne skal innrømmes immunitet for straffeforfølgelse for skriftlige og muntlige ytringer som er fremsatt under arrangementet, eller andre handlinger som står i direkte sammenheng med vedkommendes funksjon under arrangementet.

De konkrete rammene for en vertsstatsavtale i forbindelse med et arrangement i FN-regi vil nød-

vendigvis måtte følge av innholdet i den konkrete avtalen som fremforhandles i tilknytning til arrangementet. Departementet tar utgangspunkt i de rammene som her er skissert som et uttrykk for FNs gjeldende praksis, og legger til grunn dette som representativt for vesentlige elementer i de avtalene som må inngås med FN før avholdelse av et FN-arrangement av den størrelsesorden som vurderes i denne sammenheng.

3.2 Lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v.

Dersom Norge inngår en «Host Country Agreement» med FN om gjennomføring av et FN-arrangement, vil avtalen være folkerettslig bindende for Norge. Norsk rett bygger på et dualistisk prinsipp, og folkerettslige forpliktelser må gjennomføres i norsk rett for også å skape rettigheter og plikter internrettslig. Det er derfor behov for å vurdere om de folkerettslige forpliktelsene Norge påtar seg i en vertsstatsavtale, kan gjennomføres innenfor rammene av eksisterende lovhjemler.

Etter lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. § 1 første ledd kan en internasjonal organisasjon, dens tjenestepersoner og andre personer som opptrer på dens vegne, ved en mellomfolkelig overenskomst som tiltres av Norge, innrømmes immunitet og privilegier uten hinder av norsk lov. Etter annet ledd kan Kongen gi nærmere regler til gjennomføring av bestemmelser om immunitet og privilegier i slik avtale. Etter tredje ledd kan Kongen, når særlige og tungtveiende utenrikspolitiske hensyn tilsier det, uten hinder av norsk lov og folkerettslig avtale innrømme immunitet og privilegier.

Lovens formål er å sikre internrettslig hjemmel for innrømmelse av immunitet og privilegier til internasjonale organisasjoner, institusjoner og personer som opptrer på dissers vegne, i tråd med våre konvensjonsforpliktelser. Bakgrunnen for vedtakelsen av loven var fremveksten av internasjonale organisasjoner etter andre verdenskrig og at disse organisasjonene stilte krav om immunitet og privilegier for organisasjonene selv og deres tjenestepersoner mv., se Ot.prp. nr. 170 (1945–46). Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet (1946) inneholder blant annet bestemmelser om at FN som organisasjon skal være fritatt fra rettsforfølgning, med mindre organisasjonen uttrykkelig har frasagt seg sin immunitet, og at FNs område skal

være ukrenkelig. FNs eiendom og aktiva, hvor enn de er og hvem som enn sitter inne med dem, skal være «fritatt for ransaking, rekvisisjon, konfiskasjon, ekspropriasjon og en hvilken som helst annen form for inngrep, hva enten dette skjer ved eksekutive, administrative, rettslige eller lovgivningsmessige tiltak». Det skal også være fritak for skatter og avgifter av forskjellig art, for import- og eksportrestriksjoner mv. Lignende immuniteter og privilegier skal også gis til medlemsstatenes representanter, FNs tjenestepersoner og eksperter i særlig oppdrag for FN.

I lovens forarbeider fremgår det at det forventes at Norge vil tiltre en rekke særavtaler som nærmere spesifiserer de rettigheter og immuniteter som skal innrømmes ulike særorganisasjoner knyttet til FN, se Ot.prp. nr. 170 (1945–46) s. 3. Det fremgår at det normalt vil følge av den enkelte overenskomsten i hvilken grad immunitet og privilegier skal innrømmes. Enkelte ganger kan det være ønskelig å slå fast i norsk rett hva det nærmere innholdet vil være, og forskriftshjemmelen i annet ledd skulle dekke dette behovet.

Bestemmelsen i tredje ledd om innrømmelse av immunitet og privilegier uten krav om at det foreligger en mellomfolkelig overenskomst, kom inn i loven i 1994 for å følge opp et vedtak fra Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (KSSE) om visse former for privilegier og immunitet til organene i KSSE og personer og delegasjoner som opptrer på vegne av KSSE, samt fra deltakerlandene, jf. Ot.prp. nr. 38 (1993–94). Det var behov for lovendring siden grunnlaget for virksomheten i KSSE bare var politisk, og ikke folkerettslig bindende. Lovendringen kom også til for at det kunne bli aktuelt å gi visse former for privilegier og immunitet til PLO-representasjon i Oslo og representantene derfra.

I tillegg til det som her er sagt om gjennomføring av folkerettslige forpliktelser gjennom bestemmelsene i lov om immunitet og privilegier m.v., vil forpliktelser etter en folkerettslig avtale med FN også kunne få virkninger og gjennomføres i norsk rett gjennom generelle forbehold inntatt i lovgivningen, der hvor det fastsettes at loven gjelder med de begrensinger som følger av folkeretten, eller tilsvarende formulering. Dette gjelder, til eksempel, straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4.

3.3 Politiloven

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 7 er en lovfesting av det som tidligere ble kalt

politiets «generalfullmakt». Bestemmelsen gir politiet en generell hjemmel for inngrep ved håndheving av den alminnelige ro og orden. Bestemmelsens første ledd gir politiet rett til å gripe inn i tre typer situasjoner. Den første er for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser. Den andre er for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, og den tredje er for å avverge eller stanse lovbrudd. Bestemmelsens annet ledd lister opp aktuelle tiltak som politiet kan iverksette i slike tilfeller. Bestemmelsen viser til at politiet blant annet kan regulere ferdselen, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert. Det følger videre av § 7 tredje ledd at dersom noen unnlater å etterkomme pålegg, kan politiet for den ansvarliges regning sørge for at det nødvendige blir gjort for å hindre at forsømmelsen volder skade eller utsetter allmennheten for fare.

Politiloven kapittel II inneholder nærmere bestemmelser om hvilke fullmakter som ligger til politiet under utøvelse av polititjenesten. Politiloven § 6 oppstiller nærmere krav til hvordan politiet skal bruke sine inngrepshjemler. Det følger av § 6 annet ledd at politiet ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller at slike forgeses har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Etter § 6 fjerde ledd har politiet rett til å anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Trussel om bruk av makt vil også omfattes av bestemmelsen. Politiloven § 6 b oppstiller de grunnleggende vilkårene for bruk av skytevåpen under tjeneste, se Prop. 105 L (2018–2019) punkt 4.2.

Politiloven § 26 inneholder et generelt forbud mot privat rettshåndhevelse. Etter bestemmelsen er det forbudt for andre enn politiet å organisere eller delta i privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden eller drive andre former for alminnelig rettshåndhevelse på offentlig sted. Forbudet er ikke til hinder for at det etableres vakthold for å beskytte person, eiendom eller verne om naturen, for eksempel i naturreservater. Forbudet er heller ikke til hinder for at en arrangør av en sammenkomst eller tilstelning eta-

blerer vakthold for å opprettholde ro og orden under arrangementet. Privat vaktvirksomhet må være av defensiv karakter, og det følger av forarbeidene at formålet med slik virksomhet må være å kontrollere, observere og eventuelt rapportere lovbrudd til politiet, se Ot.prp. nr. 22 (1994–95) punkt 8.2. Personer som deltar i privat organisert vakthold, har imidlertid ikke større anledning til å anvende fysisk makt enn enhver annen borger. Overtredelser av politiloven § 26 kan straffes etter § 30 nr. 5.

3.4 Vaktvirksomhetsloven

Ervervsmessig vaktvirksomhet og egenvakthold er underlagt krav om tillatelse etter lov 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven) § 3. Egenvakthold omfatter vakthold med privat eiendom som foretas av virksomhetens egne ansatte. Vaktjenester omfatter tjenester som ved bruk av person, TV-overvåkning, elektronisk overvåkning mv., utfører tilsyn med private eller offentlige områder, kontrolltjenester, verditransport, ledsagertjenester eller som behandler alarmsignaler eller utrykninger etter slike signaler. Tillatelse etter loven gis kun til forvaltningsorgan eller foretak etablert i Norge og som er registrert i Foretaksregisteret eller Enhetsregisteret. Det oppstilles også krav tilandel, alder og statsborgerskap for medlemmene i styret i foretaket eller til innehaver av enpersonsforetak etter loven § 3. Loven §§ 8 til 10 oppstiller krav til de ansatte og til utføringen av vaktoppdrag, herunder krav til andel,andel, vekterutdannelse, uniformering og krav om synlig ID-kort under tjeneste.

Det følger av vaktvirksomhetsloven § 12 at vaktjeneste skal utføres ubevæpnet og at personer som utfører vaktjeneste, ikke har adgang til bruk av fysisk makt utover den adgangen som tilkommer enhver, jf. straffeloven § 18 og straffeprosessloven § 176 første ledd, jf. § 170 a. Overtredelser av bestemmelsen i vaktvirksomhetsloven kan straffes etter loven § 20.

3.5 Utlendingsloven

Et praktisk viktig spørsmål i forbindelse med gjennomføring av FN-arrangementer, er innreise for borgere fra andre land som skal delta på arrangementet. Utlendingers innreise er hovedsakelig

regulert i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Sentrale bestemmelser er blant annet §§ 9 til 13 om visum og lovens kapittel 14 om saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. I forbindelse med større FN-arrangementer kan det være tale om et betydelig antall visumpliktige deltakere og besøkende. Hovedregelen i utlendingsloven § 9 er at utlendinger må ha visum til Norge for å kunne reise inn i Norge. Gjennom Schengen-samarbeidet er Norge bundet av de fleste elementer i EUs visumpolitikk og -regelverk, herunder forordning (EF) nr. 810/2009 om innføring av fellesskapsregler for visum (visumforordningen). Det innebærer at vi har felles visumregler, både for søknadsprosedyre og organisering, og felles liste over visumfrie og visumpliktige land. Vilårene for Schengen-visum i utlendingsloven § 10, bygger på og ivaretar Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket. I tillegg til Schengen-visum etter utlendingsloven § 10, kan Norge gi nasjonalt visum av humanitære grunner, nasjonale hensyn eller på grunn av internasjonale forpliktelser, som bare er gyldige for innreise og opphold i Norge etter utlendingsloven § 11.

Etter utlendingsloven § 126 første ledd kan en søknad om for eksempel visum helt eller delvis avslås av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Etter bestemmelsens fjerde ledd kan slike hensyn også ligge til grunn for *innvilgelse* av en visumsøknad eller andre beslutninger til utlendingens fordel. Utlendingsloven kapittel 14, som regulerer de såkalte sikkerhetssakene, inneholder en rekke prosessuelle særregler.

Utlendingsloven § 5 fjerde ledd fastslår at for utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene om reisedokument, visum og oppholdstillatelse med de unntak som følger av avtalen. Dette kan omfatte eventuelle regler i en vertsstatsavtale om reisedokument, visum mv., forutsatt at disse ikke er i strid med andre internasjonale forpliktelser eller avtaler Norge er bundet av. Reguleringen i avtalen vil imidlertid ikke nødvendigvis være uttømmende, og det kan vil kunne være behov for fastsettelse av særskilte saksbehandlingsregler som ikke følger direkte av avtalen.

4 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet to nye forskriftshjemler i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. om gjennomføring av bestemmelser i vertsstatsavtaler om FN-arrangement.

For det første viste departementet til at det ved FN-arrangementer vil kunne være aktuelt at FN-personell, med utgangspunkt i modellavtaler, selv har et vesentlig ansvar for sikkerheten inne i arrangementslokalet. Det har sammenheng med at lokalene som FN disponerer, etter folkerettslige forpliktelser som Norge allerede er bundet av, skal være «ukrenkelige», og at FN stiller krav om at dette gjelder tilsvarende for større arrangementer uansett hvor i verden de avholdes. For å sikre et klart hjemmelsgrunnlag for gjennomføring av folkerettslige avtaler om arrangementer i FNs regi som bygger på FNs modellavtaler, foreslo departementet en regel i ny § 2 første ledd om at Kongen uten hinder av norsk lov kan gi midlertidig for-

skrift om gjennomføringen av vertsstatsavtale om kortvarige FN-arrangementer, herunder bestemmelser om bruk av utpekte områder og bestemmelser om ansvaret for og gjennomføring og håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak.

Departementet viste for det andre til at det i forbindelse med at Norge skal være vertsstat for kortvarige, større FN-arrangementer, kan være aktuelt å gi begrenset immunitet og privilegier til en noe videre krets enn personene som etter gjeldende rett faller innenfor loven § 1. Det vil særlig kunne være aktuelt at deltakerne skal innrømmes immunitet for deres ytringer på arrangementet eller at det skal fastsettes egne bestemmelser om rett til innreise og opphold i tilknytning til deltakelse på arrangementet. Til gjennomføring av en folkerettslig avtale med slikt innhold, foreslo departementet en snever forskriftshjemmel i loven ny § 2 annet ledd.

5 Høringsinstansens syn

5.1 Innledning

Kripas, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Riksadvokaten, Utlendingsdirektoratet, Øst politidistrikt, Elektronisk Forpost Norge og 17 privatpersoner har hatt innspill til lovforslaget. De 17 privatpersonene uttaler at de er imot lovforslaget. Noen av disse har inngitt tilnærmet identiske høringssvar.

5.2 Generelle spørsmål

Både *Kripas, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Elektronisk Forpost Norge* og én privatperson påpeker at høringsfristen var meget kort. *Riksadvokaten* viser til at lovforslaget berører prinsipielle rettslige problemstillinger. *Elektronisk Forpost Norge* uttrykker sterk støtte til at Norge skal være vertskap for IGF. Samtidig viser organisasjonen til behovet for å ivareta grunnleggende demokratiske prinsipper. Med bakgrunn i denne avveiningen og den korte tiden til rådighet, anbefaler *Elektronisk Forpost Norge* at lovendringen gjøres midlertidig med en «solnedgangsdato», slik at departementet på et senere tidspunkt kan utforme en mer presis og hensiktsmessig paragraf. Flere privatpersoner er opptatt av at forslagene burde vært grundigere utredet, gjenstand for mer offentlig debatt og ikke burde avgjøres uten den brede demokratiske forankringen som oppnås ved Stortingets medvirkning.

Politidirektoratet og *Øst politidistrikt* uttrykker skepsis til at forskriftene kan gis uten hinder av norsk lov. *Øst politidistrikt* uttaler at det kan

«være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt det kan eller bør kunne gis forskriftsbestemmelser «uten hinder av norsk lov». Antakelig er det en viss adgang til å gi forskriftsbestemmelser som innebærer tilsidesettelse av lovbestemmelser, hvilket normalt synes å forutsette ekstraordinære omstendigheter som tilsier at den normale arbeidsfordeling mellom regjering og storting ikke kan opprettholdes. Eksempelvis vises til beredskapsloven § 3.»

Øst politidistrikts mener at eventuelle forskrifter som fastsettes i medhold av forslaget, bør fastsettes av Kongen i statsråd, fordi forskrift fastsatt i medhold av lovforslaget § 2 første ledd vil berøre flere departementers ansvarsområder, og fordi innrømmelse av immunitet og privilegier utenfor rammen av gjeldende lov § 1 første ledd synes å forutsette behandling i statsråd.

5.3 Spørsmål om suverenitet – ukrenkelighet for FNs midlertidige lokaler og spørsmål om myndighetsoverføring

Et klart flertall av privatpersonene som uttaler seg om lovforslaget, mener at forslaget innebærer et inngrep i Norges suverenitet. Med dette sikter noen til at lovforslaget innebærer myndighetsoverføring etter Grunnloven, mens andre viser til at norsk lov etter deres forståelse ikke skal gjelde i de utpekte områdene. Andre igjen viser til områdets «ukrenkelighet», og noen ser ut til å bygge på alle de nevnte elementene i sin argumentasjon. *Kripas* viser også til at sikkerhetsopplegget i realiteten innebærer «en avgivelse av politiets jurisdiksjon- og håndhevingsmyndighet under arrangementet». *Kripas* peker på at det synes «å være klare betenkeligheter med avgivelse av myndighet» i forbindelse med en konferanse som IGF, og at avgivelsen av myndighet etter deres syn bør fremkomme tydeligere ved utformingen av forslaget til § 2. *Politiets sikkerhetstjeneste* uttaler at

«lovforslaget berører prinsipielle spørsmål knyttet til norsk jurisdiksjon- og håndhevingsmyndighet, forholdet til Grunnloven § 115 og rekkevidden av Norges folkerettslige forpliktelser. Den avgivelse av politiets jurisdiksjon- og håndhevingsmyndighet til FNs sikkerhetspersonell som forslaget innebærer, har sine klare betenkeligheter».

Flere av høringsinstansene kommenterer også sammenhengen mellom arrangementslokalets «ukrenkelighet» og fordelingen av ansvaret for

sikkerheten under arrangementet, og i hvilken grad norske regler skal få anvendelse i det utpekte området. *Riksadvokaten* etterspør en nærmere vurdering av de prinsipielle spørsmålene saken reiser:

«[det hadde] vært formålstjenlig med en noe bredere utredning av de prinsipielle spørsmål ordningen reiser, herunder forholdet til Grunnloven § 1, i tillegg til Grunnloven § 113, der sistnevnte er omtalt på side 7. Det er ikke klart for riksadvokaten hvordan forholdet mellom legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 og tilkjennelsen av ukrenkelighet for det tildelte området skal forstås. Det er slått fast at vertslandsavtalen innebærer frihet fra offentligrettslig regulering og samtidig adgang til positive beføyelser. Hvis det først er frihet fra offentligrettslig regulering, hvor oppstår da hjemmelskravet til de positive beføyelser inne på det samme området, og hva er rekkevidden av dette? Eller er det slik at lov-hjemmelen for sikkerhets- og kontrolltiltak først og fremst er viktig for å kontrollere adgang og områdets ukrenkelighet?»

Politidirektoratet tar opp tilsvarende problemstillinger i sitt høringsinnspill.

Riksadvokaten viser videre til at forskriftshjemmelen ser ut til å ha likhetstrekk med militærpolitiloven § 26 om besøkende militære styrker som blant annet gjennomfører NATO SOFA artikkel VII nr. 10. *Riksadvokaten* peker deretter på forskjeller mellom sakene:

«Forskjellen er imidlertid at de besøkende styrkers områder ikke er ukrenkelige og at politiet har adgang på vanlig måte. Slike besøkende styrker har heller ikke full immunitet mot straffeforfølgning, men særlige bestemmelser om straffejurisdiksjon gjelder. I slike tilfeller vil det derfor kunne være aktuelt med straffeforfølgning av personell som overskrider grensene for, for eksempel, bruk av makt i nødverge (selv om det gjelder bestemmelser om først rett til utøvelse av jurisdiksjon mv.). Når det gjelder herværende lovforslag er vel poenget nettopp at også det FN-personellet som skal utøve vaktfunksjoner, har immunitet, slik at grensene for utøvelse av makt i henhold til § 2 i loven ikke kan prøves i Norge.»

Etter *Riksadvokatens* syn vil det være viktig at den nærmere grensen for hva som menes med «utenfor området», blir utfyllende beskrevet i eventuelle forskrifter, og at

«det må gjøres klart for publikum hvor FNs område og håndhevelse begynner – og hvor politiet og påtalemyndighetens myndighet slutter. *Riksadvokaten* antar det vil kunne oppstå situasjoner der det vil bli aktuelt å «overlevere» personer fra FNs område og til norske myndigheter (såfremt dette er samsvar med reglene om immunitet som er tilkjent) og mener derfor at rettslige og praktiske spørsmål som vil kunne oppstå i denne forbindelse bør være forberedt»

Øst politidistrikt legger til grunn at premisset om ukrenkelighet for lokaler som FN disponerer, innebærer at lokalene for politiet (og nødetatene for øvrig) vil måtte behandles på tilsvarende måte som ambassader mv., herunder at politiet ikke kan ta seg inn i lokalene uten samtykke fra FN. *Politidistriktet* antar at de nærmere detaljene med hensyn til dette lar seg utarbeide i forbindelse med arbeidet med vertsstatsavtalen og en MOU som beskrevet i høringsnotatet. *Politidistriktet* peker videre på at det for IGF 2025 er ventet mellom 3 500 og 6 000 deltakere, og at dette omfanget gjør at hva som kan forventes av hendelser ved IGF, skiller seg fra det som ellers kan ventes av hendelser i tilknytning til ambassader og lignende. Til dette uttaler *politidistriktet* at

«I tillegg kommer også en krevende sikkerhetssituasjon. Med et så stort antall besøkende er det lett å se for seg at det kan begås straffbare handlinger inne på arrangementsområdet. Det er uklart for *politidistriktet* hvordan statens positive forpliktelser etter EMK, herunder plikten til å besørge en effektiv etterforskning og avverge nye straffbare handlinger, effektivt kan ivaretas dersom politiet ikke vil ha adgang til området.»

Kripas viser også til at norske myndigheter må få en invitasjon for å ha adgang inn i konferanseområdet, og at en kort responstid for norsk politi forutsetter at ansvar, plikter og samhandling mellom FN og norsk politi fremgår tydelig av forskrift og underliggende avtaleverk.

Videre kan det ifølge *Kripas* oppstå situasjoner knyttet til liv og helse der norsk politi kan ha en annen situasjonsforståelse enn FNs sikkerhetspersonell. Til dette uttaler *Kripas*:

«Etter omstendighetene kan norsk politi måtte vurdere å ta seg inn på et konferanseområde uten invitasjon. Nødrettslige betraktninger kan få relevans. En kan også tenke seg situasjoner

der bevæpnet sikkerhetspersonell bruker dødelig makt, og det kan oppstå spørsmål om en pågående straffbar handling. Det bemerkes også at alvorlige hendelser under et arrangement kan gi behov for bevissikring som ledd i etterforskning.»

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til at de kan ha behov for å gå inn på arrangementsområdet for å forebygge, avverge eller etterforske en terrorhandling mot konferansen. PST fremhever at det er viktig at slikt arbeid ikke hindres på bakgrunn av en ulik situasjonsforståelse eller ulik forståelse av jurisdiksjon. Ettersom PSTs arbeid bygger på gradert, taushetsbelagt informasjon og skjulte metoder, kan en slik ulik situasjonsforståelse oppstå. PST uttaler at ulik situasjonsforståelse i ytterste konsekvens kan få «alvorlige følger for liv og helse». PST viser også til at de har som oppgave å beskytte og etterforske krenkelser i form av vold, trusler eller rettsstridig fornærmende handlinger overfor representanter for mellomstatlige organisasjoner eller område, bygning eller rom som brukes av slik representant, jf. straffeloven § 184.

Politidirektoratet og *Politiets sikkerhetstjeneste* understreker viktigheten av at lovbestemmelse, vertsstatsavtale og gjennomføringsforskrift må sikre at alle relevante og nødvendige forhold av betydning for den operative håndteringen av arrangementet knyttet til ansvar, roller og oppgaver, blir ivaretatt på en forutsigbar måte. Dette er avgjørende for politiets operative planlegging og gjennomføring.

5.4 Forskriftshjemmel om håndheving av sikkerhet ved kortvarige FN-arrangementer

Politidirektoratet, *Kripas* og flere privatpersoner er kritiske til at væpnet personell fra FN skal brukes som en standardordning for IGF25 og eventuelt tilsvarende FN-arrangementer. *Politidirektoratet* viser blant annet til at det etter deres syn ikke foreligger tilstrekkelige sikkerhetsfaglige grunner til at FN-personellet skal være bevæpnet ved de kortvarige arrangementene lovforslaget gjelder, og uttaler blant annet at «IGF25 ikke kan sees å være et arrangement av vesentlig annen art med høyere sikkerhetsrisiko enn andre typer profilerte nasjonale og internasjonale arrangementer som har vært avholdt i Norge med høyt antall deltakere inkludert myndighetspersoner og andre VIP», samt at «[b]eredskaps- og sikkerhetstiltak for større komplekse profilerte arrangement er

noe norsk politi har svært god kompetanse på og erfaring med å håndtere, herunder i samarbeid med PST». Direktoratet foreslår at det bør inntas nærmere krav til begrunnelse for bevæpning i lovbestemmelsen. Videre peker direktoratet på at ikke alle våpentyper og ammunisjon er lovlige i Norge, og at det derfor også bør spesifiseres hvilke våpen og hvilken ammunisjon som kan brukes i forbindelse med vaktoppdraget.

Politidirektoratet viser også til at ansvarsforholdene kan være uklare dersom FN-personell bruker våpen, og viser blant annet til situasjoner der FN-personell «[e]ksempelvis avfyrrer skudd som tar livet av eller skader en person som utgjør en trussel, avfyrrer skudd som tar livet av eller skader feil person eller det blir avfyrt vådeskudd som medfører skade på person».

Kripas viser til at utøvelse av ordensmakt ligger i kjernen av legalitetsprinsippet og politiets maktmonopol, og uttaler videre at

«FNs sikkerhetskonsept innebærer i realiteten en avgivelse av politiets jurisdiksjon- og håndhevsmyndighet under arrangementet. IGF 2025 skal pågå i fem dager, og det ventes inntil 6000 deltakere fra hele verden. I en slik situasjon synes det å være klare betenkeligheter med avgivelse av myndighet. Disse må igjen vurderes mot utenrikspolitiske hensyn for at Norge skal kunne være vertsstat, samt hvordan nærmere rettigheter og plikter kan reguleres i de ulike avtaleinstrument. Etter *Kripas*' syn kan imidlertid avgivelsen av myndighet komme tydeligere frem i utformingen av ny § 2.»

Kripas understreker at det er sentralt at FNs utøvelse av myndighet og bevæpning av sikkerhetspersonell er undergitt klare rammer, og i tillegg at dersom FN-instruksen for sikkerhetspersonell skal gi videre adgang for bruk av makt enn norsk politi, bør dette begrunnes særskilt.

En del privatpersoner synes å mene at forslaget åpner for at FN-styrker skal gis adgang til maktutøvelse på norsk territorium, og viser til kritikk av FN-styrkers opptreden ved militære operasjoner. Andre peker på de sikkerhetsmessige utfordringene ved at FN-personell skal gis adgang til å stå for sikkerheten ved arrangementet. Flere privatpersoner er også kritiske til at FN-personellet skal kunne bevæpnes. I tillegg trekker enkelte frem at det er problematisk at norske myndigheter har begrenset adgang til arrangementslokalet uten godkjenning fra FN, og at denne modellen kan skape en uklar ansvarsfordeling

mellom FN-personellet og norsk politi og være utfordrende hvis det skulle oppstå en krisesituasjon. De viser også til at forslaget medfører at rettssikkerheten til deltakerne og andre som befinner seg innenfor arrangementslokalene, blir usikker, og at det for eksempel er uklart hvilket ansvar Norge har dersom det skulle oppstå en situasjon hvor FN-personell bruker makt feilaktig.

5.5 Forskriftshjemmel om begrenset immunitet og privilegier til andre enn FN-utsendinger

Kripos, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Utlendingsdirektoratet, Øst politidistrikt og én privatperson uttaler seg om forslaget til ny § 2 annet ledd, som åpner for regulering i forskrift av begrenset immunitet og privilegier for personell og deltakere under kortvarige arrangementene i regi av FN. *Riksadvokaten* uttaler:

«For så vidt det gjelder forslaget til ny § 2 annet ledd kan det tenkes enkelte spørsmål i tilknytning til forståelsen av rekkevidden av den saklig avgrensede immunitet mot straffefølgning som deltakere og personell vil tilstå. Det forutsettes derfor at den nærmere beskrivelsen av hvilke handlinger som gjelder «ivaretagelsen av deres funksjoner under arrange-

mentet» vil fremgå tilstrekkelig klart av den forskriften som gis for hvert enkelt arrangement (i dette tilfellet IGF).»

Kripos viser til at det ønskelig at rekkevidden av immunitet og privilegier kommer tydeligere frem i ny lovbestemmelse og forskrift, og viser til at begrunnelsen i høringsnotatet kan tale for avgrensning mot tidligere begåtte straffbare handlinger. Immunitet for straffefølgelse av alvorlige forbrytelser vil kreve sterke hensyn. Tilsvarende legger *Kripos* til grunn at immunitet ikke bør gjelde øvrige straffbare handlinger begått under arrangement, for eksempel volds- eller seksuallovbrudd. *Politidirektoratet* støtter *Kripos'* vurdering.

Utlendingsdirektoratet viser på sin side til at dersom en vertsstatsavtale fastsetter egne regler om reisedokument, visum og oppholdstillatelse, vil disse reglene ha gjennomslag overfor andre norske regler på bakgrunn av utlendingsloven § 5 fjerde ledd.

Øst politidistrikt mener at det bør vurderes om innrømmelse av immunitet og rettigheter i forbindelse med FN-arrangementer i forskrift med hjemmel i lovforslaget § 2 annet ledd bør hjemles direkte i loven, i samsvar med systemet i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. for øvrig.

6 Departementets vurderinger

6.1 Generelle spørsmål til utformingen av lovhjemmelen

Departementet har forståelse for at høringsfristen har vært kort, noe som har vært trukket frem av flere høringsinstanser. Behovet for å sikre at Stortinget kan behandle lovforslaget før IGF avholdes i juni, har gjort tidsløpet strammere enn ønskelig. Departementet viser til at *Elektronisk Forpost Norge* anbefaler at lovforslaget gjøres midlertidig. Det vil i praksis innebære at hjemmelen bare kan brukes til arrangementen av IGF. Departementet antar imidlertid at det kan være aktuelt for Norge å være vertsstat for lignende FN-arrangementer også i fremtiden, med behov for hjemmel i lov til gjennomføringen av vertsstatsavtalen. Arbeidet med lovforslaget, herunder innspillene fra høringen, har videre gitt grunnlag for å fastsette nærmere rammer også for senere arrangementer. Departementet velger derfor å foreslå en godt innrammet hjemmel til å gi midlertidig forskrifter til gjennomføring av vertsstatsavtaler om konkrete FN-arrangementer.

Øst politidistrikt mener at eventuelle forskrifter som fastsettes i medhold av lovforslaget, bør vedtas av Kongen i statsråd, både fordi innrømmelse av immunitet og privilegier ofte vil være en beslutning av en art som forutsetter behandling i statsråd, og fordi forskrifter etter lovforslaget § 2 første ledd ofte vil berøre flere departementers ansvarsområder. Departementet er enig i disse vurderingene, og foreslår derfor å legge beslutningsnivået til Kongen i statsråd.

Departementet foreslår også at det presiseres i ordlyden i § 1 tredje ledd at vedtak etter bestemmelsen skal fattes av Kongen i statsråd. Etter departementets syn vil slike vedtak ofte være av en art som forutsetter behandling i statsråd og berøre flere departementers ansvarsområder. Justeringen av ordlyden er ment å reflektere beslutningsformen som i realiteten benyttes for vedtak etter bestemmelsen i dag. I tillegg foreslår departementet å erstatte ordet «tjenestemenn» med det kjønnsnøytrale «tjenestepersoner».

6.2 Spørsmål om suverenitet – ukrenkelighet for FNs midlertidige lokaler og spørsmål om myndighetsoverføring

Et flertall av høringsinstansene har anført at lovforslaget innebærer et inngrep i Norges suverenitet. Med dette sikter noen til at lovforslaget innebærer myndighetsoverføring etter Grunnloven, mens andre viser til at norsk lov ikke skal gjelde i et utpekt område. Andre igjen viser til områdets status som «ukrenkelig».

Basert på innspillene fra høringsinstansene finner departementet grunn til å redegjøre noe nærmere for hva det innebærer at arrangementslokalene skal nyte «ukrenkelighet». At FNs lokaler er «ukrenkelige» uavhengig av hvor de befinner seg, er utledet av Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet (1946) artikkel II nr. 3, som igjen bygger på FN-pakten artikkel 104 og 105, se punkt 3.1. Selv om lovteksten ikke uttrykkelig viser til internasjonale organisasjoners eiendommer eller lokaler, er sider av dette prinsippet gjennomført i gjeldende lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. § 1, som åpner for å innrømme internasjonale organisasjoner immunitet og privilegier basert på folkerettslig avtale. Immunitet forstås normalt som fritak fra håndhevelse, mens privilegier sikter til fritak fra rettsregler som rettssubjektet ellers ville ha vært underlagt. Departementet legger til grunn at gjeldende lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. § 1 vil gi tilstrekkelig internrettslig grunnlag til å gi et arrangementslokale status som «ukrenkelig» i tråd med krav i en konkret vertsstatsavtale, i slik utstrekning statusen som ukrenkelig forstås som frihet fra inngrep.

Selv om arrangementslokalet vil være «ukrenkelig», understreker departementet at Norge som vertsstat fortsatt vil ha territoriell jurisdiksjon over arrangementslokalet på vanlig måte. Det etableres ikke – slik noen høringsinstanser ser ut til å ha lagt til grunn – et område som er unntatt norsk jurisdiksjon der norske regler ikke kommer til

anvendelse. Gjennom en vertsstatsavtale vil norske myndigheter forplikte seg til midlertidig å avstå fra myndighetshandlinger innenfor det utpekte området. Det forhold at norske myndigheter midlertidig ikke har adgang til et utpekt område uten invitasjon, innebærer derimot ikke at området blir et «lovtomt» område. At området skal være ukrenkelig må derfor for eksempel holdes adskilt fra spørsmålet om adgangen til å holde noen ansvarlig for handlinger som er foretatt innenfor området. Dette spørsmålet må vurderes ut fra norske rettsregler. Det vil for eksempel fortsatt være adgang til å etterforske handlinger som har skjedd inne på området. Eventuell immunitet for personen som har utført handlingen, vil ha betydning for rammene for etterforskningen. Etter FNs modellavtale vil ikke arrangementsdeltakere ha immunitet for annet enn det som kan direkte knyttes til ytringer i forbindelse med rollen som arrangementsdeltaker. De vil dermed kunne etterforskes og straffes for, til eksempel, voldsforbrytelser eller andre handlinger som ikke står i forbindelse med deres deltakelse på arrangementet, se nærmere i punkt 6.4. Politiet vil i en slik situasjon kunne få personen overlevert fra FN etter detaljerte samhandlingsregler, og vil deretter kunne igangsette etterforskning basert på norske rettsregler.

Etter departementets syn vil en slik ordning i seg selv ikke innebære en krenkelse av statens positive forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Departementet viser til at forpliktelser etter EMK vil komme til anvendelse i arrangementsområdet, og at lovforslaget ikke fraviker forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3. Etter folkeretten har for eksempel diplomatisk personell immunitet fra vertsstatens doms- og tvangsjurisdiksjon både for handlinger av privat og offentlig karakter, og dette er som utgangspunkt ansett å være forenlig med EMK. Når det gjelder plikt til å respektere FNs immunitet basert på forpliktelser i FN-pakten, så vil denne i alle tilfeller ha forrang fremfor Norges øvrige folkerettslige forpliktelser i tilfelle normkonflikt, jf. FN-pakten artikkel 103.

Departementet har merket seg innspillet fra *Politiets sikkerhetstjeneste*, hvor det anføres at lovforslaget berører forholdet til Grunnloven § 115, og at «avgivelse av politiets jurisdiksjons- og håndhevingsmyndighet ... har sine klare betenkeligheter». Videre anfører *Kripos* at det er «klare betenkeligheter med avgivelse av myndighet». Også andre høringsinstanser anfører at lovforslaget innebærer overføring av myndighet.

Departementet påpeker at saken her gjelder vedtakelse av en lovendring og ikke en sak om inngåelse av folkerettslig avtale. Departementet understreker at på samme måte som for andre folkerettslige avtaler Norge inngår, vil spørsmål om en eventuell vertsstatsavtale krever Stortingets samtykke, måtte vurderes konkret i lys av innholdet i og rekkevidden av de aktuelle avtaleforpliktelsene. Forslaget til en ny forskriftshjemmel vil legge til rette for at vertsstatsavtaler kan inngås og at forpliktelser i slike avtaler kan gjennomføres i norsk rett. Hvorvidt en folkerettslig avtale krever Stortingets samtykke for å bli bindende for Norge, er et spørsmål som må vurderes konkret opp mot de krav Grunnloven stiller til Stortingets medvirkning til inngåelse av folkerettslige avtaler, og med utgangspunkt i de konkrete folkerettslige forpliktelsene som avtalen innebærer for Norge. Etter Grunnloven § 26 annet ledd kreves Stortingets samtykke til folkerettslige avtaler om saker som er av særlig stor viktighet, eller folkerettslige avtaler hvis iverksettelse nødvendiggjør en ny lovendring eller stortingsbeslutning. De nærmere elementene i et sikkerhetsoppdrag som reguleres i en folkerettslig avtale, herunder de beføyelser FN-personell gis og virkemidlene for håndheving, begrensninger i norsk politis adgang til området, at avtalen gjelder et avgrenset område i et kort tidsrom, samt de nærmere mekanismene for samarbeid med norsk politi, vil være blant momentene som inngår i en helhetsvurdering av om Stortingets samtykke til inngåelse av avtalen er nødvendig. Det understrekes at det ikke er grunnlag for en generell antakelse om at avtaler som det kan bli aktuelt å inngå med hjemmel i denne bestemmelsen, vil kreve Stortingets samtykke. Dette vil, som nevnt, bero på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfellet i lys av de krav som Grunnloven stiller.

6.3 Forskriftshjemmel om håndheving av sikkerhet ved kortvarige FN-arrangementer

6.3.1 Behov for et klarere hjemmelsgrunnlag

FNs modellavtaleutkast for større arrangementer bygger på at lokalene som benyttes, skal være under kontroll og oppsyn av FN-personell. FN-personell skal være ansvarlig for sikkerhet på innsiden av møtestedet, som skal være klart avgrenset. Typisk vil FNs sikkerhetspersonell ha ansvar for å blant annet opprettholde orden, søke etter og eventuelt inndra gjenstander som er en fare for arrangementet, foreta andre beskyttende tiltak

der det oppstår trusler og eventuelt på midlertidig basis anholde personer som det er grunn til å anta utgjør en trussel. Det legges også opp til at vaktene skal ha rett til å bære tjenestevåpen.

Som det fremgår av punkt 6.2 over, legger departementet til grunn at disse bestemmelsene er et utslag av det veletablerte prinsippet om at FNs lokaler skal være «ukrenkelige». Formålet med krav til «ukrenkelighet» er å sikre at FN kan utøve sine funksjoner uten innblanding fra lokale myndigheter. Kravene i modellavtaleutkastet knyttet til FN-personellens kontroll over området og ansvar for sikkerheten er dels et utslag av at vertsstaten ikke har tilgang til området som normalt, slik at det for arrangementer med et betydelig antall deltakere blir behov for et substitutt for den ordinære ordenshåndhevingen. Kravene er også dels et utslag av FNs behov for å ha en standardordning for ivaretagelse av sikkerheten på en likeartet måte uavhengig hvor i verden arrangementet finner sted. Deltakere på et større FN-arrangement vil normalt forvente at de rammer som gjelder for møter i FN-regi, også gjelder for arrangementer som holdes på ad hoc-lokasjoner og ikke ved hovedkontorene, herunder at det ikke er fare for vilkårlig rettsforfølgelse fra vertsstatens politimyndighet.

Det er ikke tidligere eksempler på at Norge har inngått vertsstatsavtaler for et arrangement som gir internasjonale organisasjoner primæransvaret for sikkerheten med rett til å opprettholde orden og egenvakthold med eget bevæpnet personell. Departementet er enig med *Politidirektoratet* i at en viktig oppgave i avtaleforhandlingene om vertsstatsavtaler vil være å fastsette det nærmere innholdet i beføyelsene, for å legge til rette for god og nødvendig samhandling med norske myndigheter. Dette er også forutsatt fra FNs side, slik det fremgår av rammene for modellavtale hvor det sondres mellom vertsstatens ansvar for å stille med politi, og FNs ansvar for sikkerhet på innsiden av lokalet, men i tett samarbeid med vertsstatens myndigheter.

Et grunnleggende spørsmål som også har vært reist av flere høringsinstanser, er om det er ønskelig å tillate slike særordninger for ivaretagelse av sikkerhet ved store FN-arrangementer. *Politidirektoratet* har vist til at norsk politi har svært god kompetanse på og erfaring med å håndtere større komplekse og profilerte arrangementer. Departementet er enig i denne vurderingen, men peker på at en forskjell fra andre arrangementer nettopp er at FNs midlertidige lokaler skal nyte ukrenkelighet. Ettersom norsk politi kun skal ha adgang til lokalene etter invitasjon fra FN,

må sikkerheten innenfor lokalene være underlagt kontroll og oppsyn av FN-personell. Som nevnt innebærer imidlertid ikke dette en ambisjon om eller et krav til utelukkelse av tett samarbeid med vertsstatens politi- og nødetater.

Videre viser departementet til at det i avtaleforhandlingene om store FN-arrangementer vil være vanskelig å unngå et krav om et visst egenvakthold. Når det gjelder krav til bevæpning, har departementet merket seg at særlig *Kripes* og *Politidirektoratet* i høringen har uttrykt en sterk skepsis til bevæpning av FN-personell i forbindelse med konferanser som IGF. Departementet viser på generelt grunnlag til at Norge i avtaleforhandlinger om vertsstatsavtaler vil søke å begrense beføyelser om egenvakthold, inkludert adgangen til bevæpning. Det gjelder for eksempel spørsmålet om bevæpning skal være tillatt, og eventuelt på hvilke vilkår. Etter avsluttede forhandlinger vil det måtte bero på en politisk vurdering om det i tilfelle er ønskelig å være vertsstat for slike arrangementer på de satte vilkårene.

Gitt en beslutning om at Norge skal være vertsstat, har departementet kommet til at det for gjennomføring av slik vertsstatsavtale vil kunne være behov for et klarere internrettslig grunnlag for å gjennomføre folkerettslige forpliktelser om sikkerhet og egenvakthold. Departementet foreslår derfor, som i høringsnotatet, en hjemmel for i forskrift å kunne gi bestemmelser til gjennomføring av slike forpliktelser i en eventuell vertsstatsavtale.

Departementet viser til at det kan være vanskelig å fastslå nøyaktig hva som kreves av et internrettslig grunnlag for å tillate at en internasjonal organisasjon ivaretar sikkerhet og utøver egenvakthold på område som nyter ukrenkelighet. Det har sammenheng med at avtaleforpliktelsene ofte vil være svært overordnet formulert, og det vil av den grunn være krevende å vurdere i hvor stor grad forpliktelsene går utover eksisterende hjemmelsgrunnlag.

En viss adgang til egenvakthold kan skje med grunnlag i privat autonomi. FN skal disponere midlertidig over et utpekt område, og dette vil i kombinasjon med alminnelig avtalekompetanse gi adgang til å stille ordensvilkår for deltakelse på et arrangement. Det vil også kunne gi grunnlag for å rette påbud til deltakerne ved brudd på ordensvilkårene.

Privat autonomi gir likevel ikke anledning til å opprettholde sikkerhet og orden ved trussel om eller ved bruk av fysisk makt overfor private. Det finnes imidlertid rettsgrunnlag for bruk av makt som er tilgjengelige for enhver, som også FNs per-

sonell vil kunne bygge på dersom det oppstår en situasjon som krever håndtering i påvente av bistand fra norsk politi. Slike rettsgrunnlag finnes i straffeloven § 17 om nødrett, straffeloven § 18 om nødverge, straffeloven § 19 om selvtakt, samt straffeprosessloven § 176 om privat pågripelse.

Departementets vurdering er at disse grunnlagene sett samlet ikke vil være dekkende for alle sider av det generelle sikkerhets- og ordensoppdraget som FN vil stå for i forbindelse med et FN-arrangement, dersom en legger til grunn modellavtaleutkastets ansvarsfordeling mellom vertsstat og arrangør. Rett til å bære tjenestevåpen i forbindelse med et vaktoppdrag er et slikt element som krever et særskilt hjemmelsgrunnlag. I tillegg vil det, avhengig av de konkrete rammene for et arrangement, kunne være elementer i det generelle ordensregimet som er nødvendig å etablere på innsiden av et arrangementslokale, som går ut over det som private generelt har grunnlag for å utøve. Departementet foreslår derfor et klart lovgrunnlag til gjennomføring av et FN-arrangement som krever sikkerhets- og ordenstiltak med elementer som kan gå utover det som allment er tilgjengelig for private.

Riksadvokaten viser i sin høringsuttalelse til at det er et uklart forhold mellom legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 og tilkjennelsen av ukrenkelighet for det tildelte området. Slik departementet vurderer det, vil prinsippet om «ukrenkelighet» som utgangspunkt kun innebære at norske myndigheter håndlegger sin myndighets håndheving i slik utstrekning det følger av avtalen, og at norsk rett for øvrig kommer til anvendelse i området på vanlig måte, jf. punkt 6.2 over. Som *Øst politidistrikt* riktig legger til grunn, vil dette som utgangspunkt innebære at politi forholder seg til møtelokalet på samme måte som en forholder seg til ambassadeområder. Ved gjennomføring av arrangementer med et stort antall deltakere, vil det være behov for ivaretagelse av sikkerheten til deltakerne inne på det aktuelle området. Ettersom prinsippet om ukrenkelighet innebærer at vertsstatens politi ikke kan være til stede på området uten etter samtykke, må sikkerheten inne i arrangementslokalet være underlagt kontroll og oppsyn av personell fra FN, som også vil ha kompetanse til å tilkalle norsk personell. Det er behovet for et hjemmelsgrunnlag som muliggjør den internrettslige gjennomføringen av slike bestemmelser, som er bakgrunnen for lovforslaget. Til spørsmålet *Politidirektoratet* har tatt opp under høringen, om hvilket hjemmelsgrunnlag FN-personellet skal benytte, vil departementet bemerke at det må gjøres en nærmere vur-

dering av behovet for nasjonale gjennomførings-tiltak når en vertsstatsavtale er ferdigforhandlet. Lovforslaget legger til rette for at slike gjennomføringstiltak kan fastsettes i en midlertidig forskrift. Departementet viser til at lovforslaget åpner for å gi konkrete forskriftsbestemmelser som kan avvike fra eller supplere bestemmelser fastsatt i lov.

Politidirektoratet har, med henvisning til *Øst politidistrikt*, stilt spørsmål ved rekkevidden av derogasjonsadgangen etter forslaget. Departementet viser til at bestemmelsen ikke er ment som noen generell derogasjonshjemmel, men skal åpne for at det i forskrift midlertidig kan fastsettes særordninger til gjennomføring av vertsstatsavtaler som inngås for et avgrenset og konkret formål.

Som flere høringsinstanser, herunder *Riksadvokaten*, peker på, skal FN-personellet som skal utøve sikkerhets- og vaktfunksjoner, ha immunitet. Dette innebærer som et utgangspunkt immunitet mot en prøving av hvorvidt eventuell maktbruk er i samsvar med grensene fastsatt i forskrifter etter lovforslaget § 2. Dette gjelder også for eksempel dersom FN-personell skulle skade personer gjennom å avfyre skudd. *Riksadvokaten* har vist til at dette er en forskjell fra for eksempel militærpolitiloven § 26 om besøkende militære styrker, der det kan være aktuelt med straffeforfølgning av personell som overskrider grensene for eksempelvis bruk av makt i nødverge. Departementet nevner i denne sammenhengen at selv om FNs sikkerhetspersonell ikke vil være underlagt norske myndigheters instruksjon, vil de være underlagt FNs interne retningslinjer. Grenser for bruk av makt må formidles til FN under eventuelle avtaleforhandlinger. Det følger også av overenskomst om De forente nasjoners privilegier og immunitet av 13. februar 1946 artikkel V at immunitet gjelder for handlinger foretatt i egen-skap av tjenesten, at FNs Generalsekretær kan frafalle immunitet dersom det ikke er i strid med FNs interesser, og at FN skal samarbeide med berørte myndigheter for å legge til rette for etterfølgelse av lokal lovgivning og hindre misbruk av immunitet. Norske myndigheter har imidlertid ikke mulighet til å straffeforfølge FN-personell for overtredelse av forskrifter fastsatt med hjemmel i lovforslaget uten at avkall på immunitet er gitt.

Departementet viser til at etterlevelse av FNs immunitet ikke i seg selv vil utgjøre en krenkelse av statens positive forpliktelser etter EMK. Når det gjelder etterlevelse av FNs immunitet og privilegier med hjemmel i FN-pakten artikkel 104 og artikkel 105, så følger det av FN-pakten artikkel 103 at disse forpliktelsene går foran andre folke-

rettslige forpliktelser ved normkonflikt. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen vurderte forholdet mellom immunitet for internasjonale organisasjoner og retten til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 i sak *Stichting Mothers of Srebrenica og andre mot Nederland*, nr. 65542/12, 11. juni 2013. Domstolen kom til at FNs immunitet ikke utgjorde en krenkelse av artikkel 6, og departementet vil også peke på at FNs tilstedeværelse vil være basert på et samtykke fra norske myndigheter som kan trekkes tilbake. Dersom norske myndigheter skulle få informasjon som tyder på at FN-personellet opptre på en måte som er uforenlig med norske verdier, vil dette kunne tas opp med FN gjennom diplomatiske kanaler, og deretter bli håndtert på egnet måte.

Når det gjelder innspill fra *Kripas* og *Politiets sikkerhetstjeneste* om at norsk politi kan ha en annen faglig vurdering enn FNs sikkerhetspersonell når det gjelder en pågående hendelse, viser departementet til at en gjennom avtaleforhandlinger med FN bør søke å sikre gode mekanismer mellom partene, typisk gjennom liaison-ordninger og detaljerte regler for samhandling. Norsk politi vil også ha ansvaret for sikkerheten utenfor arrangementslokalet og ha svært kort responstid ved behov for bistand.

Slik flere høringsinstanser, herunder *Politidirektoratet*, er inne på, blir det sentralt å fastsette nærmere detaljer for i hvilken utstrekning og hvordan FN skal ivareta orden og sikkerhet mv., adgangen til maktbruk, samarbeid med politiet og engasjeringskriterier for politiet innenfor arrangementsområdet. Departementet er enig i at dette må tydeliggjøres i vertsstatsavtalen og gjennomføringsforskriften med tilstrekkelig detaljeringsgrad.

En del høringsinnspill synes å bygge på at forslaget åpner for at FN-styrker skal gis adgang til maktutøvelse på norsk territorium, og det blir vist til kritikk av FN-styrkers opptreden ved militære operasjoner. Uten å ta stilling til innholdet i denne kritikken, vil departementet vise til at forslaget i alle tilfeller bare åpner for at FN kan benytte sivilt sikkerhetspersonell ved gjennomføring av arrangementene, og ikke FN-styrker.

6.3.2 Det nærmere innholdet i forskriftshjemmelen

Departementet deler høringsinstansens syn på at en bør unngå vide fullmaktsbestemmelser, og at en forskriftshjemmel må rammes inn slik at den ikke går lenger enn det som er nødvendig for å kunne gjennomføre kortvarige arrangementer på

en hensiktsmessig og forsvarlig måte. På denne bakgrunnen foreslår departementet enkelte justeringer og tillegg sammenliknet med ordlyden i forslaget som ble sendt på høring. Samlet gir forslaget et godt avgrenset hjemmelsgrunnlag for å gi nødvendige forskrifter til denne type arrangementer.

For det første foreslås det at forskriftshjemmelen bare skal gjelde for arrangementer i regi av FN som Norge i folkerettslig avtale har påtatt seg å være vertsstat for. Avtaler om slike arrangementer har en særlig forankring i konvensjoner som Norge allerede er part i, og som etablerer premisset om ukrenkelighet for lokalene som FN midlertidig disponerer. Det skiller større FN-arrangementer fra for eksempel arrangementer i regi av NATO. I det sistnevnte tilfellet vil det ikke være tale om noen underliggende forpliktelse til å innrømme ukrenkelighet i vertsstatsavtalen, slik også *Riksadvokaten* viser til i sitt høringsinnspill. Statusen som ukrenkelig medfører, som nevnt ovenfor, særlige hensyn som etter omstendighetene kan begrunne egne løsninger for sikkerhet og egenvakthold, se nærmere i punkt 6.2.

For det andre foreslår departementet, i tråd med formålet til reguleringen, at hjemmelen begrenses til å gjelde for «kortvarige» arrangementer. Med dette menes en varighet på noen få dager eller uker. Mer langvarige ordninger, som avviker fra de FN-arrangementene som her har vært vurdert, må i tilfelle vurderes i egen prosess.

For å understreke at forskrifter i medhold av hjemmelen bare skal gjelde for kortvarige arrangementer, foreslås for det tredje at slike forskrifter skal være «midlertidige». Det innebærer at det i forskriften fastsettes en egen bestemmelse om forskriftens varighet.

Departementet foreslår for det fjerde en nærmere avgrensning av hva bestemmelser gitt i medhold av hjemmelen, kan gå ut på. Det foreslås å spesifisere at forskriften kan inneholde «bestemmelser om bruk av utpekte områder og bestemmelser om ansvaret for og håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak i og i umiddelbar tilknytning til området, herunder adgangs- og utstyrsbegrensninger, generelle ordenstiltak og bevæpning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell». Hvilket materielt innhold forskriften vil ha, vil avhenge av innholdet i den underliggende vertsstatsavtalen som inngås i forbindelse med det enkelte arrangementet. I avtaleforhandlinger vil det være sentralt å arbeide for avtalebestemmelser om sikkerhet og egenvakthold som er i tråd med norsk tradisjon og norske forhold, og i forhandlingene bare godta unntak fra

dette utgangspunktet i slik utstrekning som lar seg godt begrunne.

Departementet foreslår endelig en presisering i første ledd tredje punktum om at all håndheving av sikkerhets- og kontrolltiltak må være nødvendig og forholdsmessig. Dette bygger på et alminnelig prinsipp som skal ligge til grunn for all maktbruk i Norge. Norske myndigheter må sørge for at dette er formidlet og hensyntatt i avtaleforhandlingene. Se nærmere om innholdet i forskriftsbestemmelsen i særmerknaden til lovforslaget § 2 første ledd i punkt 8.

6.4 Forskriftshjemmel om begrenset immunitet og privilegier til andre enn FN-utsendinger

Lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. § 1 gir internrettslig grunnlag for å innrømme immunitet og tilstå privilegier til FN med utsendinger. I de vertsstatsavtaler som FN regelmessig benytter til regulering av større FN-arrangementer, vil privilegier og immunitet delvis angis gjennom henvisning til Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet, og delvis spesifiseres konkret i en liste. I avtalegrunnlaget for enkelte arrangementer kan det, for å sikre en effektiv gjennomføring, være aktuelt å gi immunitet og privilegier til en noe videre krets enn det som følger av Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet og lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. For eksempel kan det være aktuelt å gi immunitet til deltakere som ikke er medlemsstatsrepresentanter for ytringer som fremsettes under arrangementet, eller til lokalt tilsatte for nærmere fastlagte oppgaver.

Departementet viser til at gjeldende rett ikke gir hjemmel for å tilstå immunitet og privilegier for personell og konferansedeltakere utover kretsen av tjenestepersoner og andre personer som opptrer på organisasjonens vegne, samt medlemsstatenes representanter og utsendinger. For å være vertsstat for store FN-arrangementer, kan det være behov for – i begrenset utstrekning – å tillate at immunitet også tilstås en videre krets av deltakere som FN har akkreditert til arrangement eller som deltar på annet vis etter avtale med FN. Departementet foreslår derfor å gå videre med forslaget fra høringen om en snever hjemmel til uten hinder av norsk lov å kunne gi immunitet og privilegier til personell og deltakere som ikke omfattes av personkretsen i § 1,

i slik utstrekning det er nødvendig for å sikre ivaretagelsen av deres funksjoner under arrangementet.

Departementet er enig med *Riksadvokaten* i at rekkevidden av immunitet mot straffeforfølgning som tilstås til deltakere og personell i forbindelse med en konkret vertsstatsavtale, må være klar. Forskrifter som fastsettes i henhold til lovforslaget, bør klart angi hvilken personkrets som er gitt immunitet, og hvilke funksjoner under arrangementet immuniteten er knyttet til.

Kripas, med støtte av *Politidirektoratet*, viser til at straffeloven § 5 gir jurisdiksjon for enkelte alvorlige straffbare handlinger begått av utlending i utlandet, dersom mistenkte på et senere tidspunkt oppholder seg i Norge. *Kripas* har det nasjonale ansvaret for å behandle internasjonale etterlysninger gjennom Interpol og Schengen informasjonssystem (SIS), og det nasjonale ansvaret for å etterforske folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. På denne bakgrunnen og med henvisning til departementets begrunnelse i høringsnotatet, viser *Kripas* til at det er ønskelig at rekkevidden av immunitet og privilegier kommer tydeligere frem i ny lovbestemmelse og forskrift og at hjemmelen avgrenses mot tidligere begåtte straffbare handlinger.

Departementet viser til at immunitet etter lovforslaget ikke vil dekke tidligere straffbare handlinger. Bestemmelsen vil heller ikke omfatte straffbare handlinger som ikke har direkte tilknytning til funksjonen vedkommende har på et FN-arrangement. Dette innebærer at selv om en deltaker vil kunne innrømmes immunitet med hensyn til skriftlige og muntlige ytringer i forbindelse med arrangementet, vil vedkommende ikke kunne gis immunitet for eksempelvis volds- eller seksuallovbrudd, heller ikke der slike skjer på arrangementsområdet. Departementet presiserer at det også gjelder dersom slike handlinger skulle skje på området som har status som «ukrenkelig», se i punkt 6.2. Dersom en slik situasjon skulle oppstå, vil norsk politi kunne etterforske saken på bakgrunn av norske regler så snart personen er overlevert til norsk politi.

Det er tilsvarende behov for å klarlegge eventuelle privilegier som gjennomføres med hjemmel i forslaget til forskriftshjemmel. En type privilegier som kan være aktuelle i vertsstatsavtaler, gjelder innreiseregler. Som nevnt i punkt 3.5 er innreise for borgere fra andre land et praktisk viktig spørsmål i forbindelse med gjennomføring av FN-arrangementer i Norge. Dersom en vertsstatsavtale gir egne regler om reisedokument, visum og oppholdstillatelse, vil disse reglene – som

Utlendingsdirektoratet peker på – kunne dekkes av unntaket i utlendingsloven § 5 fjerde ledd. Det kan variere i hvilken grad vertsstatsavtalen fastsetter detaljerte regler, og det kan dessuten være behov for interne saksbehandlingsregler som ikke følger direkte av avtalen. Etter departementets syn er det derfor behov for en forskriftshjemmel. Dep-

artementet mener at en forskriftshjemmel vil være mer hensiktsmessig sammenliknet med å fastsette immunitet og privilegier direkte i loven, ettersom bestemmelsene vil være begrenset til et konkret arrangement og dermed ha en begrenset varighet.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringen i proposisjonen her innebærer ingen særskilte kostnader. Kostnader knyttet til gjennomføringen av arrangementer hvor for-

skriftshjemmelen kommer i bruk, må vurderes i forbindelse med det enkelte arrangementet.

8 Merknader til lovforslaget

Til § 1

I *første ledd* endres «tjenestemenn» til det kjønnsnøytrale «tjenestepersoner».

I *tredje ledd* legges beslutningskompetansen til Kongen i statsråd. Vedtak etter bestemmelsen vil normalt berøre flere departementers ansvarsområder og i tillegg ofte være en beslutning av en art som forutsetter behandling i statsråd. Presiseringen reflekterer derfor beslutningsformen som reelt benyttes. I tillegg endres «tjenestemenn» til det kjønnsnøytrale «tjenestepersoner».

Til § 2

Paragrafen gir Kongen i statsråd adgang til uten hinder av norsk lov å gi midlertidige forskrifter om kortvarige arrangementer som Norge har påtatt seg å være vertsstat for i en avtale med De forente nasjoner. Forskriftshjemmelen kan kun benyttes til gjennomføring i norsk rett av avtaleforpliktelser som er etablert i vertsstatsavtale med FN.

Forskriftskompetansen er lagt til «Kongen i statsråd», både fordi innrømmelse av immunitet og privilegier ofte vil være en beslutning av en art som forutsetter behandling i statsråd, og fordi en slik forskrift ofte vil berøre flere departementers ansvarsområder.

Forskriften kan gis «uten hinder av norsk lov». Det innebærer at forskriften kan inneholde bestemmelser med et innhold som strider mot bestemmelser i annen norsk lov. Et eksempel er at tildeling av immunitet innebærer frihet fra offentligrettslig regulering som normalt finnes i lov. Bestemmelsen vil for eksempel kunne gi grunnlag for å tildele løyver som avviker fra ordinære ordninger. At forskriften kan gis uten hinder av norsk lov, gir imidlertid ingen fullmakt til på generelt grunnlag å oppheve lover og regler på arrangementsområdet.

Med «kortvarig arrangement» siktes det til arrangementer som kun varer i et kort tidsrom. Det mest praktiske vil være arrangementer på noen dager. Departementet legger til grunn at også arrangementer på et par uker kan omfattes av bestemmelsen. Arrangementer som i tid strek-

ker seg over en lengre tidsperiode, og representasjoner av mer permanent karakter, vil derimot falle utenfor.

At det kan gis «midlertidig forskrift» innebærer at forskriften selv skal angi en dato for når den opphører å virke. At forskriften skal være midlertidig, understreker at den skal gjelde i et kort tidsrom.

Forskriftene skal gjelde «gjennomføring av vertsstatsavtale». Det innebærer at forskriftshjemmelen kun åpner for at det fastsettes bestemmelser om forhold som det er inngått en folkerettslig avtale om. Når forskriften skal gis, vil det derfor være nødvendig å tolke avtaleforpliktelsen for å fastlegge innholdet i avtalen.

Forskriftene må gjelde gjennomføring av vertsstatsavtale med «De forente nasjoner». Bakgrunnen for avgrensningen er at det i slike tilfeller må tas særlige hensyn som følge av at FNs midlertidige lokaler skal nyte ukrenkelighet, jf. over i punkt 3.1. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for å gi forskrift for å gjennomføre arrangementsavtaler med andre internasjonale organisasjoner eller andre stater.

På de nevnte vilkårene gir bestemmelsen hjemmel til å gi forskrift om bestemmelser for å ivareta sikkerheten ved arrangementet (første ledd) og immunitet og privilegier for personell og deltakere som ikke omfattes av loven § 1, og som er nødvendig for å sikre ivaretagelsen av deres funksjoner under arrangementet (annet ledd).

Det følger av *første ledd første punktum* at det kan gis forskrift med bestemmelser for å ivareta sikkerheten på arrangementet. I første ledd *annet punktum* utdypes det hva dette kan innebære: Det kan blant annet gis bestemmelser om bruk av utpekte områder og bestemmelser om ansvaret for og håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak i og i umiddelbar tilknytning til området, herunder adgangs- og utstyrsbegrensninger, generelle ordenstiltak og bevæpning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell.

Med «bestemmelser om bruk av utpekte områder» menes generelle bestemmelser knyttet til avgrensning av områdene som FN midlertidig eksklusivt skal disponere. «Ansvaret for ... nød-

vendige sikkerhets- og kontrolltiltak» viser til bestemmelser som fastsetter de nærmere grensene for ansvar mellom FN og norsk politi for å sikre klarhet og legge til rette for god gjennomføring av avtalen.

Med «håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak» menes bestemmelser som tillater at FN-personell utøver tiltak for å opprettholde orden, og å ivareta sikkerheten innenfor arrangementsområdet, samt ivaretagelse av egenvakthold. Hvilke bestemmelser det er behov for, beror på hva som har blitt avtalt mellom partene. Hvilke beføyelser det normalt er aktuelt at FN-personellet utøver under arrangementet, er omtalt nærmere i punkt 3.1.

Bestemmelsene kan gjelde sikkerhets- og kontrolltiltak «i og i umiddelbar tilknytning» til det utpekte området. Formuleringen omfatter selve det tildelte området, men også områder i umiddelbar nærhet til arrangementsområdet. Sistnevnte tar sikte på bestemmelser som fordeler oppgaver og ansvar mellom FN-personell og norsk politi i overgangen mellom de to «sikkerhetssonene», herunder overlevering av personer som er midlertidig pågrepet og skal tas hånd om av norsk politi.

Av hensyn til klarhet gis det i lovteksten konkrete eksempler på hva sikkerhets- og kontrolltiltak etter bestemmelsen kan innebære. Listen er ikke ment å være uttømmende. Bestemmelser om «adgangs- og utstyrsbegrensninger» kan for eksempel omfatte vakthold i forbindelse med adgang til lokalene som FN midlertidig disponerer. For å hindre at ulovlige gjenstander tas med inn i lokalene, eller for å unngå at gjenstander eller sensitivt materiell tas med ut, kan det være aktuelt med prosedyrer for gjennom søkning av vesker og klær ved ankomst til og utreise fra området. Det samme formålet kan også tilsi behov for å undersøke kjøretøy. Restriksjoner i hva slags utstyr som tillates inne i lokalene eller i umiddelbar tilknytning til dem, omfattes også. Av sikkerhetshensyn kan det etter omstendighetene for eksempel være nødvendig med begrensninger på utstyr med GPS-mottakere og -sendere. Dette kan særlig omfatte personlige mobiltelefoner, smartklokker, nettbrett, treningsklokker og lignende. Fotoforbud for ulike typer materiell eller skjermet personell vil også etter omstendighetene kunne omfattes av formuleringen.

«Generelle ordenstiltak» kan blant annet omfatte ordenspålegg til deltakerne. Bestemmelsene kan også gi grunnlag for at FN-personell griper inn ved ordensforstyrrelser, herunder ved midlertidig anholdelse og ved å føre de aktuelle personene ut av lokalene. Departementet under-

streker at bruk av fysisk makt alltid forutsetter at mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelige for å håndtere situasjonen.

Dersom det i de tilknyttede avtaleforhandlingene om et konkret arrangement har vært vurdert som nødvendig, slik at vertsstatsavtalen inneholder slik bestemmelse, kan det i forskrift gis bestemmelser om tillatelse til bevapning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell i forbindelse med arrangementet. Departementet er enig med flere av høringsinstansene i at dette i utgangspunktet er inngripende og fremmed i en norsk kontekst. Departementet legger derfor til grunn at behovet for slike avtalebestemmelser vurderes under forhandlingene og bare tillattes etter en konkret avveining av de motstående hensyn.

Etter *første ledd tredje punktum* skal bestemmelser om sikkerhets- og kontrolltiltak ikke gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Det er et alminnelig prinsipp som må ligge til grunn for all maktbruk i Norge.

Annet ledd åpner for å gi midlertidig forskrift om begrenset immunitet og privilegier for personell og deltakere på kortvarige arrangementer i regi av FN, i slik utstrekning det er nødvendig for å ivareta deres funksjoner under konferansen.

«Immunitet og privilegier» forstås som i § 1. Praktiske eksempler som kan være aktuelle etter bestemmelsen, kan gjelde arrangementsdeltakers ytringer på arrangementet, samt særregler knyttet til visum og innreise for å kunne delta som deltaker eller personell på arrangementet.

Personkretsen som immunitet og privilegier kan gis til, er «personell og deltakere som ikke omfattes av personkretsen i § 1». «Personell» sikter til personer fra Norge eller utlandet som har oppgaver knyttet til gjennomføringen av arrangementet. «Deltakere» sikter til deltakere på arrangementet. Gjennom henvisningen til § 1 avgrenses personkretsen mot «internasjonal organisasjon eller institusjon, dens tjenestepersoner og andre personer som opptre på organisasjonens eller institusjonens vegne, medlemsstatenes representanter og utsendinger samt personer som deltar i rettergang ved internasjonale organer». Personkretsen som omfattes av § 1, må eventuelt innrømmes immunitet og privilegier etter denne bestemmelsen.

For å kunne gi forskrift om immunitet og privilegier for persongruppen, kreves det at personellet og deltakerne skal ha immunitet og privilegier etter vertsstatsavtale om «kortvarig FN-arrangement», jf. over. Det betyr at personell og deltakere på kortvarige arrangementer som arrangeres av

andre enn FN, eller personell og deltakere på mer permanente representasjoner, faller utenfor bestemmelsen.

I *annet ledd annet punktum* presiseres det at slik forskrift kan inneholde særskilte saksbehandlingsregler på utlendingsfeltet som er nødvendige for tilretteleggingen for arrangementet, slik som regler om visum og innreise. Større FN-arrangementer kan utløse behov for særregler av både materiell og prosessuell karakter for å sikre en smidig gjennomføring av arrangementet og en hensiktsmessig ressursbruk fra Norges side. Etter omstendighetene kan det av hensyn til vertsstatsavtalen eller bredere utenrikspolitiske hensyn være nødvendig å innvilge visumsøknader som ellers ville blitt avslått. Det kan også være nødvendig å gi særskilte regler om hvilken myndighet som skal ha vedtakskompetanse mv. i ulike situasjoner, særlig om utenriksstasjonenes kompetanse.

Videre kan en del søknader potensielt falle inn under utlendingslovens kapittel 14 om grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Utlendingsloven kapittel 14 inneholder særskilte prosessuelle regler, for eksempel

at Justis- og beredskapsdepartementet, som ellers ikke er involvert i enkeltsaker etter utlendingsloven, har en viss adgang til å gi instruks og til å fatte vedtak, se §§ 127 til 129. Disse er ikke nødvendigvis egnet i en situasjon hvor et FN-arrangement utløser et større antall visumsøknader, og det kan derfor være aktuelt å fastsette unntak.

Til ny § 3

Etter nåværende § 2 gjelder loven også «for Svalbard, Jan Mayen, Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Mauds Land». Nåværende § 2 blir ny § 3.

Utenriksdepartementet

t i l r a r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (forskriftshjemmel til gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (forskriftshjemmel til gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (forskriftshjemmel til gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer)

I

I lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. gjøres følgende endringer:

I § 1 første ledd endres «tjenestemenn» til «tjenestepersoner».

§ 1 tredje ledd skal lyde:

Når særlige og tungtveiende utenrikspolitiske hensyn tilsier det, kan Kongen i statsråd uten hinder av norsk lov og uavhengig av mellomfolkelig overenskomst innrømme immunitet og privilegier til en fremmed eller internasjonal organisasjon eller institusjon e.l., dens *tjenestepersoner* og andre personer som opptrer på dens vegne, samt til representasjoner, representanter og utsendinger som tar del i dens virksomhet.

§ 2 skal lyde:

Kongen i statsråd kan uten hinder av norsk lov gi midlertidig forskrift til gjennomføring av vertstatsavtale om kortvarig arrangement som Norge har inngått med De forente nasjoner, for å ivareta sikkerheten ved arrangementet. Det kan blant annet gis bestemmelser om bruk av utpekte områ-

der og bestemmelser om ansvaret for og håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak i og i umiddelbar tilknytning til området, herunder adgangs- og utstyrsbegrensninger, generelle ordenstiltak og bevæpning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell. Bestemmelser om sikkerhets- og kontrolltiltak kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig.

Til gjennomføring av vertstatsavtale om kortvarig FN-arrangement kan Kongen i statsråd uten hinder av norsk lov også gi midlertidig forskrift om immunitet og privilegier for personell og deltakere som ikke omfattes av personkretsen i § 1, i den utstrekning det er nødvendig for å sikre ivaretagelsen av deres funksjoner under arrangementet. Slik forskrift kan inneholde særskilte saksbehandlingsregler på utlendingsfeltet som er nødvendige for tilretteleggingen for arrangementet.

Nåværende § 2 blir ny § 3.

II

Loven trer i kraft straks.