

Høringsnotat

Forslag til ny lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner og endring i eksportkontrollloven

Innholdsfortegnelse

1.	Høringsnotatets hovedinnhold.....	3
2.	Bakgrunnen for og hovedhensynene bak lovforslaget.....	5
3.	Nærmere om sanksjoner og restriktive tiltak	6
3.1	Innledning.....	6
3.2	Sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd	7
3.3	Restriktive tiltak vedtatt av EU	8
3.4	Unilaterale sanksjoner.....	9
4.	Forslag om ny felles fullmaktslov om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak	9
4.1	Gjeldende rett	9
4.1.1	To generelle fullmaktslover	9
4.1.2	Særlover	10
4.1.3	Gjennomføring av sanksjoner med hjemmel i annen lovgivning	10
4.2	Departementets vurdering	11
5.	Utforming av forskriftshjemmelen	12
5.1	Gjeldende rett	12
5.1.1	Forskriftshjemmelen i lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.....	12
5.1.2	Forskriftshjemmelen i lov om iverksetting av internasjonale, ikke-militære tiltak.....	13
5.2.	Andre stater.....	15
5.2.1	Innledning.....	15
5.2.2	Island	15
5.2.3	Sveits.....	16
5.2.4	Storbritannia.....	17
5.3	Departementets vurdering	18
5.3.1	Innledning.....	18
5.3.2	Gjennomføring av bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd - videreføring av 1968-loven	18
5.3.3	Gjennomføring av andre internasjonale, ikke-militære tiltak – videreføring av 2001-loven	18
6.	Folkerettsreservasjon	22

6.1 Gjeldende rett	22
6.2 Departementets vurdering.....	23
7. Straffebestemmelser	23
7.1 Gjeldende rett	23
7.2 Departementets vurdering.....	24
8. Inndragning	25
8.1 Gjeldende rett	25
8.2 Departementets vurdering.....	26
9. Lovens stedlige virkeområde.....	26
9.1 Innledning.....	26
9.2 Forslag om en egen lovbestemmelse om lovens stedlige virkeområde	26
9.2.1 Gjeldende rett	26
9.2.2 Departementets vurdering.....	27
9.3 Lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene	28
9.3.1 Gjeldende rett	28
9.3.2 Folkerettslige forpliktelser	29
9.3.3 Departementets vurdering.....	30
9.4 Eksportkontrollovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene	30
9.4.1 Innledning.....	30
9.4.2 Gjeldende rett	30
9.4.3 Departementets vurdering.....	31
10 Listeførtes rettigheter – forslag om innføring av en forvaltningsrettslig klageadgang og særregler for domstolskontrollen av listeføringer	32
10.1 Innledning.....	32
10.2 Gjeldende rett	33
10.3 Retten til en nasjonal prøving av listeføringer etter den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 og artikkel 13	34
10.3.1 Generelt.....	34
10.3.2 Særlig om retten til en nasjonal prøving ved gjennomføring av FN-sanksjoner	35
10.4 FNs og EUs prosedyrer for listeføring og overprøving	37
10.4.1 Innledning.....	37
10.4.2 FNs prosedyrer for listeføring og overprøving	37
10.4.3 EUs prosedyrer for listeføring og overprøving	39
10.5 Andre staters rett	40
10.5.1 Storbritannia.....	40
10.5.2 Island	41

10.5.3 Sveits	41
10.6 Departementets vurdering.....	41
10.6.1 Forvaltningsbehandlingen	41
10.6.2 Domstolskontroll med listeføringer	44
11. Overgangsbestemmelser og nødvendige endringer i andre lover	46
12. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	46
Forslag til ny lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).....	47
Forslag til endringer i andre lover	50

1. Høringsnotatets hovedinnhold

Utenriksdepartementet foreslår i dette høringsnotatet 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.

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 dette høringsnotatet betegnelsen restriktive tiltak når det henvises særskilt til EUs sanksjoner.

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 iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler*. Utenriksdepartementet foreslår i høringsnotatet 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 nødvendige 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 gjennomføring av de bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale sanksjoner rettet mot *fysiske eller juridiske personer* som anses ansvarlige for 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 og EUs restriktive tiltak mot cyberangrep som truer EU eller EUs medlemsland. Det vil også gi regjeringen nødvendig lovhjemmel til å slutte opp om og gjennomføre i norsk rett et eventuelt fremtidig EU-tiltaksregime mot personer ansvarlig for grove menneskerettsbrudd, som er til diskusjon i EU.

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 foreslås det å innta 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.

Departementet vurderer videre i notatet om rettighetene til personer som rammes av norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak, bør styrkes i norsk rett, sett i lys av den menneskerettslige utviklingen på feltet og alminnelige rettssikkerhetsmessige hensyn. 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 særbestemmelser i sanksjonsloven om klageadgang for personer som blir gjenstand for norsk gjennomføring av internasjonale sanksjoner, med tilhørende rettigheter. Når det gjelder domstolskontrollen med gyldigheten av listeføringer, er det etter departements syn også behov for enkelte særregler for å sikre retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 og retten til en effektiv prøving etter EMK artikkel 13. For å ivareta både mulighetene for kontradiksjon og samtidig behovet for å hemmeligholde informasjon av betydning for rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, foreslås det regler som åpner for oppnevning av særskilt advokat i saker der domstolene skal prøve gyldigheten av listeføringer. Reglene foreslås gjennomført ved at de relevante bestemmelsene om oppnevning av særskilt advokat i statsborgerloven §§ 31 c til 31 h gis tilsvarende anvendelse i saker etter sanksjonsloven.

Lovforslaget inneholder bestemmelser som viderefører gjeldende straffebestemmelser ved overtredelse av sanksjonslovgivningen, eller bestemmelser gitt i medhold av den. Det foreslås inntatt

i straffeloven et unntak fra kravet til dobbel straffbarhet for handlinger som rammes av sanksjonsloven.

Departementet foreslår videre en egen bestemmelse som klargjør lovens geografiske virkeområde, som bl.a. fastsetter at loven, og bestemmelser gitt i medhold av den, også gis anvendelse for Svalbard og Jan Mayen, samt at Kongen kan gi forskrift om at tilsvarende skal gjelde for de norske bilandene (Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy). Det foreslås en tilsvarende utvidelse av virkeområdet for lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. Forslaget til sanksjonslov fastsetter også at loven gjelder for norske statsborgere, personer med bosted i Norge og foretak registrert i Norge uansett hvor de måtte befinne seg.

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. Lovforslaget inneholder også oppdateringer av henvisninger til gjeldende fullmaktslover i annen lovgivning.

2. Bakgrunnen for og hovedhensynene bak lovforslaget

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.¹

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

Det har 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. Samtidig er det et økt fokus internasjonalt på respekt for menneskerettighetene til personer og andre aktører som er gjenstand for sanksjoner og restriktive tiltak.

Gjennomgangen av regelverket og forslaget til ny sanksjonslov er derfor 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 overenstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser og ivaretar alminnelige rettssikkerhetshensyn.

¹ 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, 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. Den dominerende begrunnelsen har vært at det vil kunne vanskeliggjøre Norges fred- og forsoningsarbeid.

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 til en stat, en 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 ikke noen tradisjon for.

Siktemålet med sanksjoner er å påvirke adferden til den aktøren man innfører sanksjoner mot. For eksempel kan sanksjoner innføres mot en aktør som ved sine handlinger truer internasjonal fred og sikkerhet eller man innfører en våpenembargo for å redusere konfliktnivået i et land eller region. Sanksjoner kan også rette seg mot aktører som står bak handlinger som utgjør alvorlige brudd på sentrale folkerettslige regler eller for å forsøke å få en stat til å forholde seg til visse demokratiske prinsipper. I tillegg til å fremtvinge en endring gjennom økonomiske incentiver kan siktemålet med sanksjoner være å begrense den enkelte aktørs økonomiske og materielle evne til å begå de uønskede handlingene. Sanksjoner som har bred internasjonal oppslutning, signaliserer dessuten omverdenens misnøye med handlingene det reageres mot og kan slik sett ha en normgivende effekt og bidra til at respekt for internasjonale normer opprettholdes. 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 sanksjoner har blitt hyppig og regelmessig brukt.

Tradisjonelt har sanksjoner blitt utformet som brede handelsblokader mot et land med tilhørende diplomatisk isolasjon og våpenembargo. Denne fremgangsmåten ble blant annet brukt i FNs 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, som bl.a. forbyr salg, og relaterte tjenester, av våpen og flerbruksmateriell, og i noen tilfeller av utstyr som kan brukes til intern undertrykking og overvåking. 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.² I dag har Sikkerhetsrådet 14 gjeldende sanksjonsregimer som retter seg mot ulike konflikter i tillegg til bekjempelse av terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen.³

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 økonomiske 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 ekspertpaneler, som skal bistå sanksjonskomiteene med operativ informasjon om hvordan sanksjonene fungerer, om de omgås og hvilke virkninger de har. I likhet med sanksjonskomiteene,

² Kilde: United Nations Security Council, Subsidiary Organs, 2020 Fact Sheets. De 30 sanksjonsregimene FNs sikkerhetsråd har vedtatt siden 1966 er: Sør-Rhodesia, Sør-Afrika, det tidligere Jugoslavia (2), Haiti, Angola, Liberia (3), Eritrea/Etiopia, Rwanda, Sierra Leone, Elfenbenskysten, Iran, Somalia/Eritrea, ISIL (Da'esh) og Al-Qaida, Iraq (2), Den demokratiske republikken Kongo, Sudan, Libanon, Nord-Korea, Libya (2), Taliban, Guinea-Bissau, Den sentralafrikanske republikk, Jemen, Sør-Sudan og Mali.

³ De 14 gjeldende sanksjonsregimene er: 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. Se nærmere United Nations Security Council, Subsidiary Organs, 2020 Fact Sheets.

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 avlisting, som har til oppgave å videreformidle forespørsler fra listeførte om å få sanksjonene mot seg opphevet til berørte stater og sanksjonskomiteen. For sanksjonsregimene mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida er det dessuten opprettet en ordning med en ombudsperson, som skal vurdere anmodninger om avlisting 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 sine sanksjoner. I dette høringsnotatet 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.⁴ 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.⁵ 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

⁴ TEU artikkel 21 lister videre opp mål knyttet til utvikling, handelssamarbeid, styrking av internasjonalt samarbeid og humanitær bistand ved katastrofer. Disse antas imidlertid å ha mindre betydning for bruken av sanksjoner, og nevnes normalt ikke i EUs egne beskrivelser av målene med sanksjoner.

⁵ En oversikt over alle EUs sanksjonsregimer finnes på «EU Sanctions Map», som er tilgjengelig her: <https://www.sanctionsmap.eu>. Der er det også en oversikt over 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.

har vært til hinder for enighet der. Dette gjelder eksempelvis de restriktive tiltakene rettet mot Russland, som er 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 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, enheter eller organer som er ansvarlig i en 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 opp for å sanksjonere aktører og enkeltindivider uten tilknytning til en bestemt stat eller terrorgruppe. En slik fremgangsmåte har hittil ikke vært brukt av FN.

3.4 Unilaterale sanksjoner

Enkelte stater har også tradisjon for å bruke sanksjoner på egen hånd som utenrikspolitisk virkemiddel, såkalte unilaterale sanksjoner. Disse står i motsetning til 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 internasjonal oppslutning om. 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 iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler* (heretter lov om iverksetting 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 republikken Jugoslavia ble opphevet i 2001 med unntak for tiltakene mot Milosevic og personer tilknyttet han. Sistnevnte tiltak 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 varelister og derfor være lisenspliktige. Dersom lisensøknaden 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 Departementets vurdering

For å gjøre sanksjonslovgivningen mer oversiktlig, foreslår departementet å slå de to gjeldende generelle fullmaktslovene sammen til én felles lov om gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak.

De to gjeldende fullmaktslovene fra 1968 og 2001 regulerer begge gjennomføring av internasjonale 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.

Som tittel på den nye loven foreslås lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner. Som offisiell kortittel foreslås sanksjonsloven.

Departementet foreslår samtidig å oppheve de tre eksisterende særlovene om gjennomføring av sanksjoner. 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 fullmactsloven. Denne loven bør derfor også oppheves. Lovforslaget er ikke ment å ha konsekvenser for gjeldende praksis når det gjelder gjennomføring av sanksjoner med grunnlag i annen lovgivning, som utlendingslovgivningen eller eksportkontrolllovgivningen.

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*. Som redegjort for under punkt 4.1.2, har denne fullmactsloven 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.

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) på side 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 militærmakt 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 sluttet 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 lovgjevingssprosess 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 \(2000-2001\)](#) på side 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.⁶

Lovens artikkel 2 gir hjemmel for gjennomføring av resolusjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd etter FN-pakten artikkel 41. Den inneholder ingen ytterligere formålsbegrensninger utover henvisningen til FN-pakten. Artikkel 3 gir hjemmel for å gjennomføre sanksjoner vedtatt av *internasjonale organisasjoner eller grupper av stater*, og stiller som vilkår at sanksjonene har som formål å *oppretholde fred og sikkerhet og/eller sikre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter*.

I engelsk oversettelse lyder de to bestemmelsene som følger:

“Article 2 United Nations Security Council Sanctions

The Government of Iceland shall take the necessary measures to implement resolutions adopted by the United Nations Security Council pursuant to Article 41 of the

⁶ Islands lov finnes her:

https://www.legislationline.org/download/id/6026/file/Iceland_SanctionsAct_2008_en.pdf

United Nations Charter, and which Iceland must enforce because of its UN membership. The Foreign Affairs Committee of the Althingi shall be regularly informed of such measures.”

“Article 3 Sanctions Adopted by International Organisations or Groups of States

The Government of Iceland may, having consulted the Foreign Affairs Committee of the Althingi, cf. the Althingi Rules of Procedure Act, participate in and take the necessary measures to implement resolutions of international organisations or groups of States concerning sanctions adopted for the purpose of maintaining peace and security and/or of securing respect for human rights and fundamental freedoms.”

I tillegg inneholder lovens artikkel 4 en bestemmelse om gjennomføring av sanksjonene som regner opp de ulike tiltakene som kan vedtas i forskrift for å gjennomføre sanksjonene som nevnt i artiklene 2 og 3, se artikkel 4 første ledd bokstav a til h. I tillegg inneholder artikkel 4 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. I engelsk oversettelse lyder artikkel 4 som følger:

“Article 4 Implementation of Sanctions

Instructions contained in resolutions on sanctions, cf. Articles 2 and 3, may be implemented by issuing regulations. For that purpose a regulation may establish:

- a. prohibitions on trade and investments,
- b. import and export bans, including on weapons,
- c. a freezing of funds and other assets,
- d. a ban on contacts, including telecommunications and cultural relations,
- e. a travel ban applicable for individuals, vehicles, airplanes and ships
- f. a ban on providing services and training,
- g. a ban on providing economic and technical assistance,
- h. a ban on economic activity and enterprise participation, and
- i. other similar measures taken to maintain peace and security and/or to secure respect for human rights and fundamental freedoms.

Regulations shall include a reference to the relevant resolution, the sanctions to be implemented and against whom such measures are directed.

If lists are issued for parties, items, technology or other subjects of sanctions, they may be published in the original foreign language in the Official Gazette, B series, if necessary to secure the effectiveness of the sanction.

The Ministry for Foreign Affairs shall keep lists of existing sanctions in Iceland and against whom they are directed.”

5.2.3 Sveits

Den sveitsiske føderale loven om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 2002 gir konføderasjonen myndighet til å treffe tiltak for å gjennomføre sanksjoner vedtatt av FN, OSSE eller Sveits' viktigste handelspartnere.⁷ Fullmakten er begrenset til sanksjoner som har som formål å sikre etterlevelsen av folkeretten, særlig respekt for menneskerettene, jf. lovens artikkel 1 nr. 1. Av artikkel 1 nr. 2 fremgår at tiltakene blant annet kan innebære begrensninger på økonomiske

⁷ Sveits' lov finnes her: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20000358/index.html>

transaksjoner og handel, bevegelsesfriheten og vitenskapelig, teknologisk og kulturelt samarbeid. Tiltakene kan også omfatte forbud, krav til lisenser og rapportering, og andre begrensninger av rettigheter. De relevante delene av artikkel 1 har følgende ordlyd i engelsk oversettelse:

“The Confederation may enact compulsory measures in order to implement sanctions that have been ordered by the United Nations Organisation, by the Organisation for Security and Cooperation in Europe or by Switzerland’s most significant trading partners and which serve to secure compliance with international law, and in particular the respect of human rights.

(...)

Compulsory measures may in particular:

- a. directly or indirectly restrict transactions involving goods and services, payment and capital transfers, and the movement of persons, as well as scientific, technological and cultural exchange;
- b. include prohibitions, licensing and reporting obligations as well as other restrictions of rights.”

5.2.4 Storbritannia

Storbritannia vedtok i 2018 en ny sanksjons- og anti-hvitvaskingslov.⁸ Lovens paragraf 1 inneholder en fullmaktsbestemmelse som gir de relevante statsrådene fullmakt til å gi forskrifter for å gjennomføre FN-forpliktelser, andre folkerettslige forpliktelser eller for å ivareta et av følgende nærmere angitte formål:

- «(a) further the prevention of terrorism, in the United Kingdom or elsewhere,
- (b) be in the interests of national security,
- (c) be in the interests of international peace and security,
- (d) further a foreign policy objective of the government of the United Kingdom,
- (e) promote the resolution of armed conflicts or the protection of civilians in conflict zones,
- (f) provide accountability for or be a deterrent to gross violations of human rights, or otherwise promote—
- (i) compliance with international human rights law, or
- (ii) respect for human rights,
- (g) promote compliance with international humanitarian law,
- (h) contribute to multilateral efforts to prevent the spread and use of weapons and materials of mass destruction, or
- (i) promote respect for democracy, the rule of law and good governance.”

I tillegg til at loven gir 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, begrensninger knyttet til luftfart eller shipping. Hva som faller inn under de ulike kategoriene tiltak er nærmere beskrevet i paragraf 3 til 8.

⁸ Storbritannias lov finnes her: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>

5.3 Departementets vurdering

5.3.1 Innledning

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

Selv om departementet foreslår å samle dagens to lover i én, er 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. Det må derfor vurderes om formuleringene og avgrensningene i gjeldende lovverk fortsatt er treffende. Departementet vurderer under punkt 5.3.2 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 Gjennomføring av bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd - videreføring av 1968-loven

Departementets forslag til ny sanksjonslov § 1 viderefører Kongens gjeldende fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak. Det er nødvendig å ikke innskrenke den gjeldende fullmakten av hensyn til Sikkerhetsrådet vide kompetanse etter FN-paktens artikkel 41, hvoretter Sikkerhetsrådet står svært fritt til å vedta ulike ikke-militære tiltak. Fullmaktshjemmelen 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 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, er det etter departementets syn 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 rettssikkerhetshensyn

gjør seg gjeldende i større grad enn da dagens lov ble vedtatt. Dette kan tilsa at fullmaktshjemmelen presiseres noe mer enn det som er tilfellet i dag.

Presiseringer av fullmaktshjemmelens rekkevidde kan tenkes på flere ulike måter. Et første spørsmål er om bestemmelsen bør begrenses til sanksjoner vedtatt av internasjonale organisasjoner, eventuelt nærmere bestemte internasjonale organisasjoner. I den grad det anses å være behov for å videreføre adgangen etter gjeldende rett til i forskrift å gjennomføre sanksjoner vedtatt utenfor rammene av en internasjonal organisasjon, må det vurderes hvordan dette skal avgrenses i lovteksten, jf. forutsetningen i forarbeidene til gjeldende lov om at sanksjonene må ha «bred internasjonal oppslutning». For det andre kan det vurderes om det i bestemmelsen bør presiseres hvilke formål sanksjonene skal kunne forfølge. En tredje form for begrensning kan være 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

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 oppslutning», 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 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 tilfredsstiller 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 lovhjemmel 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 fullmaktsløven, 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 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 rettssikkerhetshensyn 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

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 *tredjestater og bevegelser («rørsler»)*. Begrepet tredjestater 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 tematiske 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 2018/1544.⁹ Videre vedtok EU i mai 2019 ytterligere et tematiske sanksjonsregime, denne gang med det formål å forebygge mot eller svare på alvorlige cyberangrep, se EUs rådsbeslutning CFSP 2019/797.¹⁰ 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 tematiske 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 tematiske EU-regimer, uten å måtte gjennomføre en tidkrevende lovgivningsprosess i hvert enkelt tilfelle, noe som vil forsinke Norges reaksjonsevne 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

⁹ En konsolidert versjon av rådsbeslutning CFSP 2018/1544, slik denne ble endret ved rådsbeslutning CFSP 2019/86 og CFSP 2019/1722, finnes her: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/1544/2019-10-16>

¹⁰ Rådsbeslutning CFSP 2019/797 finnes her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.LI.2019.129.01.0013.01.ENG>. Ingen er listeført (per 21. juni 2020) under dette regimet ennå.

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 annen 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.

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) side 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).¹¹

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.

¹¹ Jf. GATT art. XXI og GATS art. XIV bis

6.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår 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. Norge er i utgangspunktet ikke folkerettslig forpliktet til å gjennomføre slike tiltak, og 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. En generell folkerettsreservasjon vil derfor ikke ha betydning for, og være overflødig, når det gjelder FN-sanksjoner.

Departementet foreslår derfor 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.

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. Uaktsomme og forsettlig overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av lovene er også 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 for 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) side 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 § 12a, uten at det ble gitt noen nærmere begrunnelse for dette i forarbeidene.

7.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår en videreføring av gjeldende straffebestemmelser og strafferammer i en felles straffebestemmelse, se lovforslagets § 4.

Departementet har vurdert om gjeldende strafferamme på bøter og/eller inntil tre års fengsel bør heves. 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 straffereammen 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 m.v., som har fem års strafferamme.

Når det gjelder bestemmelsen i de to lovene om at straffeloven § 8 ikke vil gjelde, er departementet av den oppfatning at det ikke er nødvendig å videreføre et slikt unntak. 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.

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 de EU-tiltakene Norge har sluttet opp om fullt ut, er det nødvendig å ha tilsvarende bestemmelser i det norske regelverket.

Vedtak 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 vil følge av straffeloven § 6 at man har et særskilt folkerettslig grunnlag for å strafforfølge. 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.

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 lovhjemmel 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 etter straffeloven § 72 kan inndragning skje overfor tredjemenn som har fått tingen som gave eller burde ha forstått sammenhengen mellom den straffbare handlingen og det overdratte.

8.2 Departementets vurdering

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.

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 drøfter i dette kapitlet om det bør inntas en egen bestemmelse i den nye sanksjonsloven som fastsetter lovens stedlige virkeområde (punkt 9.2). Departementet drøfter deretter særskilt spørsmålet om lovens anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene (punkt 9.3). Departementet vurderer i denne forbindelse også om eksportkontrollloven bør gis anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene (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) side 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 [tilsvarende 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 reglens 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 Departementets vurdering

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 tilsvarer 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 løsningen 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 reguleringene 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.

9.3 Lovens 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 forskriftene 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 over i punkt 4.1.3, gjennomføres imidlertid reiserestriksjoner på Svalbard gjennom forskrift om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard § 1 andre ledd med 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.

Svalbardtraktaten 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 Svalbardtraktaten, 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 departementet foreslår 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 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i den nye sanksjonsloven som fastsetter at loven, og bestemmelser gitt i medhold av den, gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Hensynet til et likeartet regelverk og til en effektiv gjennomføring av tiltakene tilsier at sanksjonslovgivningen generelt bør gis anvendelse også for disse områdene. Dette er bl.a. viktig for å sikre at sanksjonsregelverket ikke kan omgås via disse områdene. I lys av graden av virksomhet og befolkningens størrelse, er det i praksis først og fremst behov for å gi regelverket anvendelse på Svalbard, men de samme hensynene gjør seg i prinsippet også gjeldende for Jan Mayen. Når det gjelder bilandene, anser departementet at det praktiske behovet for å gi sanksjonslovgivningen anvendelse er mindre. Dersom loven skal gis anvendelse for bilandene, reiser dette også særskilte spørsmål knyttet til håndhevelsen av loven. Departementet foreslår derfor at loven ikke gis anvendelse for bilandene, men at Kongen gis fullmakt til i forskrift å gi loven anvendelse på disse områdene dersom dette etter en nærmere vurdering anses hensiktsmessig.

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 m.v. (eksportkontrollloven). Eksportkontrollloven 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 (1987-1988) 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 fylgjer 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 Departementets vurdering

Departementet foreslår å utvide eksportkontrolllovens virkeområde til også å gjelde Svalbard og Jan Mayen. Når det gjelder bilandene, foreslår 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.

Dette vil muliggjøre gjennomføring av våpenembargoer 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 av dette høringsnotatet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å gå bort fra begrepet «norsk tollområde» i eksportkontrollloven § 1 og erstatte det med «Norge». I tillegg foreslår 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.

10 Listeførtes rettigheter – forslag om innføring av en forvaltningsrettslig klageadgang og særregler for domstolskontrollen 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 lovene 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. Beslutningene 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 forpliktelser og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) (punkt 10.3). Det redegjøres også for FNs og EUs prosedyrer for listeføring 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 domstolenes prøving av disse sakene (punkt 10.6).

10.2 Gjeldende rett

De to gjeldende fullmaktslovene til gjennomføring av FN-sanksjoner og andre internasjonale tiltak 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 forhold 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 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 tilfelle 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 nedenfor.

10.3 Retten til en nasjonal prøving av listeføringer etter den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 og artikkel 13

10.3.1 Generelt

For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter, har enhver, etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6, 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 eiendomsretten etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. EMD har i *Al-Dulimi og Montana Management Inc. mot Sveits* av 21. juni 2016 (heretter bare kalt *Al-Dulimi*),¹² 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, etter omstendighetene, utgjøre et inngrep i rettigheter etter EMK.

I *Nada mot Sveits* av 12. september 2012,¹³ som gjaldt reiserestriksjoner, tok EMD utgangspunkt i at stater, etter veletablert folkerett, i utgangspunktet er berettiget til å kontrollere utlendingers innreise 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.

¹² Dommen finnes her: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164515>.

¹³ Dommen finnes her: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>.

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, jf. artikkel 103. 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 listeført av FNs sanksjonskomité. De frosne midlene skulle videre overføres til Utviklingsfondet for Irak.

Basert på en slik harmoniserende fortolkning som beskrevet under punk 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:

“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...”¹⁴

¹⁴ *Al-Dulimi* avsnitt 146

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 han, og uttalte at dette var utilstrekkelig for å sikre at klager ikke hadde blitt vilkårlig listeført.¹⁵

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*.¹⁶

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 fortrolig prosedyre*.¹⁷

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 6.¹⁸

EMD viste i sin vurdering til at FNs sanksjonssystem har vært sterkt kritisert, og da særlig prosedyrene for listeføring og måten anmodninger om avlissing har vært håndtert. Dette gjør at det er uklart om EMDs vurderinger og konklusjon ville blitt en annen dersom FN-systemets prosedyrer for listeføring og avlissing i større grad ivaretok viktige rettsikkerhetsgarantier.¹⁹

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 avlissing av personen, eventuelt å anskaffe informasjon som kan støtte opp om at avlissingen likevel ikke er vilkårlig. Se nærmere vurderingen under punkt 10.6 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 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 vise til Sikkerhetsrådsresolusjonenes bindende karakter, men måtte overbevise domstolen om at de hadde benyttet, eller i det minste prøvd å benytte, alle tilgjengelig tiltak for å tilpasse sanksjonsregimet til klagers individuelle situasjon. Etter EMDs tolkning av de relevante Sikkerhetsrådsresolusjonene ga de Sveits et handlingsrom i så måte.

¹⁵ Al-Dulimi avsnitt 150

¹⁶ Al-Dulimi avsnitt 151

¹⁷ Al-Dulimi avsnitt 147

¹⁸ Al-Dulimi avsnitt 147

¹⁹ Se nærmere Al-Dulimi avsnitt 153.

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 rettssikkerhetshensyn 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 avlistinger skulle skje. I 2006 vedtok Sikkerhetsrådet, ved resolusjon 1730 (2006), å opprette et kontaktpunkt for avlisting («focal point for de-listing») i FN-sekretariatet, som mottar anmodninger om avlisting 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 avlisting eller motsetter seg dette, vil dette bli kommunisert til sanksjonskomiteens medlemmer. En eventuell anbefaling fra en av de berørte statene om avlisting 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 avlissing. I så fall vil saken bli behandlet av sanksjonskomiteen. Hvis derimot ingen av komiteens medlemmer anbefaler avlissing innen én måned, vil anmodningen om avlissing 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 avlissing 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 avlissing, 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 avlissing 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 derfor 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 avlissing av 54 enkeltindivider og 28 enheter. 20 anmodninger om avlissing var blitt avslått.²⁰

²⁰ 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 avlistinger 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 gjennomførte 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.²¹ (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.²²

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.²³

²¹ Kadi I avsnitt 316 og 326

²² Kadi II avsnitt 116

²³ Kadi II avsnitt 119

Både i Kadi I og 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 rettssikkerhetsgarantiene 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.²⁴ 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.²⁵ Listeføringen skal oppheves dersom statsråden finner at vilkårene for listeføringen ikke er til stede.²⁶

Den britiske sanksjons- og anti-hvitvaskingsloven regulerer i kapittel 4 adgangen til å klage listeføringer inne for domstolene. Den gir en rett til domstolsprøving dersom en anmodning om å fjerne den listeførte fra den relevante listen ikke tas til følge.²⁷

Ansvarlig statsråd kan ved forskrift gi bestemmelser om prosedyrene som skal følges i forbindelse med klager på listeføringer.²⁸ 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.

²⁴ Den britiske sanksjons- og anti-hvitvaskingsloven § 25

²⁵ Lovens § 23

²⁶ Lovens § 22 (3)

²⁷ Lovens § 38

²⁸ Lovens § 33, jf. § 23 og 25, samt 27 og 29

10.5.2 Island

Etter Islands lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner av 12. juni 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 myndigheter 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. Lovens artikkel 7 fastslår, i engelsk oversettelse, at: "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 Nada og Al-Dulimi mot Sveits.

Sveitsisk høyesterett opphevet 31. mai 2018, etter anmodning fra klagerne, sine opprinnelige avgjørelser i saken Al-Dulimi mot Sveits og sendte dem til førsteinstansretten for ny behandling. 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 gjennomføring nasjonalt av sanksjoner vedtatt av FN's sikkerhetsråd. Fristen for denne vurderingen er satt til 12 måneder etter at de sveitsiske domstolene har ferdigbehandlet saken.

10.6 Departementets vurdering

10.6.1 Forvaltningsbehandlingen

10.6.1.1 Forholdet til forvaltningsloven

Departementet ser et behov for å avklare forholdet mellom sanksjonslovgivningen og forvaltningsloven. Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i den nye sanksjonsloven som klargjør at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse på vedtak om gjennomføring av internasjonale sanksjoner rettet mot bestemte enkeltpersoner eller andre private rettssubjekt i norsk rett. Begrunnelsen for dette er at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke passer fullt ut. Forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsling og § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt kan f.eks. ikke 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 FN's 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.

10.6.1.2 Forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte

Departementet ser et behov for å innføre en forvaltningsrettslig klageadgang for listeførte. 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 listeførte 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 avlissing 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 avlissing i FN eller EU skal finne sted eller ikke.

Retten til å fremme en anmodning om avlissing 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 avlissing 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 listeføringer, 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 presiseres 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 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 listeføringer 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 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 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

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 særegulering i lovforslaget § 6 vedrørende partsinnsyn.

10.6.2 Domstolskontroll med listeføringer

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 prøvingsrett 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 listeføringer 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 listeføring. 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 påskyndes 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 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.

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 sanksjonslovene, 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.

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Innføringen av en klageordning for listeførte og en ordning med oppnevning av særskilt advokat for domstolene 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, og departementet legger derfor til grunn at det vil bli snakk om et svært begrenset antall klager. Også når det gjelder saker for domstolene der det vil bli behov for å oppnevne en særskilt advokat, legger departementet til grunn at det svært sjelden vil være aktuelt å ta bestemmelsen i bruk. 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.

Den foreslåtte utvidelsen av eksportkontrollovens 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 informasjonsmaterieil 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.

Forslag til ny lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)

§ 1 Fullmakt til å gjennomføre bindende FN-vedtak

Kongen kan i forskrift gi de bestemmelser som er nødvendige 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 i forskrift gi de bestemmelser som er nødvendige for at Norge kan gjennomføre sanksjoner eller restriktive tiltak 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.

I forskrifter etter første ledd kan det gis bestemmelser om

- 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, eller
- e) andre tiltak som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig.

Bestemmelser gitt i medhold av 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, herunder luftfartøy, og boreplattformer eller andre lignende flyttbare innretninger under norsk jurisdiksjon,
- c) overfor alle norske statsborgere eller personer med bosted i Norge uansett hvor de befinner seg, og
- d) overfor alle foretak registrert i Foretaksregisteret.

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

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om virkeområdet for tiltak gjennomført med hjemmel i denne loven, som kan fravike denne bestemmelsens første og annet ledd.

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

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.

§ 5 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer ikke til anvendelse på vedtak om å gjennomføre internasjonale sanksjoner mot fysiske eller juridiske personer truffet med hjemmel i denne lov.

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

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

En anmodning etter første ledd må 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 utfyllende forskrifter om saksbehandlingen av anmodninger om å endre eller oppheve listeføringer etter denne bestemmelsen.

§ 7 Domstolskontroll med gyldigheten av listeføringer

For søksmål om gyldigheten av listeføringer 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 Ikraftsetting, opphevelse av eldre lover og overgangsbestemmelser

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Med virkning fra den tid 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 iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler, og
- c) lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe.

Forskrifter gitt i medhold av lovene nevnt under § 8 annet ledd gjelder også etter at disse lovene er opphevet og loven her har trådt i kraft.

Følgende lover oppheves straks:

- a) lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran,
- b) lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ), og
- c) 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.

Forslag til endringer i andre lover

I lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) 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 teknologi 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.

Gjeldende § 1 tredje ledd blir nytt § 1 fjerde ledd.

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

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*.

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff skal § 5 første ledd nytt nr. 12 lyde:

12. rammes av lov xx.xx.xxxx nr. yy om gjennomføring av internasjonale sanksjoner § 4.