



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

REF.:

VÅR REF.:
2020/00709-003 RBR004

DATO:
11.09.2020

HØRING – FORSLAG TIL NY LOV OM GJENNOMFØRING AV INTERNASJONALE SANKSJONER OG ENDRING I EKSPORTKONTROLLOVEN

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 24. juni 2020.

Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd og har, med få unntak, også tradisjon for å slutte opp om EUs restriktive tiltak. I høringsbrevet redegjøres for at utviklingen internasjonalt har ført til nye problemstillinger som ikke ble drøftet ved utarbeidelsen av de gjeldende fullmaktslover. På denne bakgrunn foreslås en lov som skal erstatte dagens to fullmaktslover. Den nye loven skal sikre et adekvat hjemmelsgrunnlag som gjør det mulig for Norge å gjennomføre vedtatte sanksjoner på en effektiv måte, men som også ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn. Høringsbrevet reiser flere prinsipielle problemstillinger.

Riksadvokaten legger høringsbrevets systematikk til grunn for våre merknader.

2. Behovet for et revidert lovverk

I høringsbrevet pekes det på en utvikling fra vide handelsembargoer mot bestemte land, til mer målrettede tiltak mot enkeltindivider og juridiske personer, gjerne i form av økonomiske frysetiltak og reiserestriksjoner. En modernisering av dagens nasjonale lovverk fremstår etter dette som godt fundert, tilpasset internasjonale strukturer og regelverk.

For riksadvokaten er det avgjørende at det nasjonale lovverket som foreslås, evner å balansere en effektiv og samstemt gjennomføring av sanksjoner mot grunnleggende rettssikkerhetshensyn for enkeltpersoner som risikerer å bli utsatt for inngripende tiltak. I dette ligger at det må la seg gjøre å utforme straffebestemmelser og forskrifter som både legger til rette for et adekvat og effektivt sanksjonsregime, men som også bidrar til at straffansvaret ikke trekkes for langt.

3. Forskriftshjemmelen

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

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

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

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

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

4. Straffebestemmelser

Departementet foreslår en videreføring av gjeldende straffebestemmelser, se lovforslaget § 4.

Riksadvokaten har ingen innvendinger til innføringen av en ny, felles straffebestemmelse. Forslaget til strafferamme fremstår også som hensiktsmessig. Vår oppmerksomhet knytter seg særlig til utformingen av forbuds- og restriksjonsbestemmelsene. Vide bestemmelser vil ofte innebære legalitetsutfordringer, ettersom kravene til klarhet utfordres. Dette stiller høye krav til den som skal praktisere reglene.

Prosessuelt er det en utfordring at Norge i stor grad henviser til etablerte FN-vedtak eller EU-beslutninger. Vår erfaring er at det kan være utfordrende både å finne frem til, men også få tilgang til, selve beslutningsgrunnlaget. Ikke minst vil begrunnelsen for *hvorfor* NN er listeført, kunne ha stor interesse for påtalemyndigheten og den/de berørte.

Materielt åpnes det for å kunne fryse midler til personer som er ansvarlige for ulike former for angrep mv. At kjemiske våpen omfattes av restriksjoner, er neppe særlig kontroversielt. Annerledes for cyberangrep, som ble innført av EU i mai 2019. Hva som ligger i "responsible for cyberattack" kan være krevende å fastslå. Slike tolkningsutfordringer kan ytterligere kompliseres gjennom den foreslåtte fullmaktsloven. Selv om det fortsatt vil være slik at FN/EU normalt har regien rundt internasjonale sanksjoner, åpnes det som nevnt også for at et internasjonalt initiativ med "bred internasjonal tilslutning" kan springe ut av en enkeltsak, uten at dette nødvendigvis

har manifestert seg i et entydig vedtak. I slike tilfeller kan det være utfordrende å identifisere hjemmelsgrunnet, og således et viktig premis for å idømme straff.

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

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

5. Listeføring

Implementeringen av sanksjoner og restriktive tiltak tenkes gjennomført i norsk rett i to omganger. Trinn én knytter seg til hvem som skal listeføres. Trinn to er den konkrete oppfølgingen, herunder strafferettslige konsekvenser av brudd.

Som det fremgår av høringsbrevet, vil vedtagelsen av sanksjoner og beslutninger om listeføring, ofte skje i multilaterale fora hvor norske myndigheter ikke deltar (FNs sikkerhetsråd, Rådet for den europeiske union). Både i FN og EU finnes ulike prosessuelle regler som, i varierende grad, er ment å ivareta listeførtes rettssikkerhet. Samtidig er det også slik at hensynet til en effektiv gjennomføring av sanksjonene i samtlige land, veier tungt.

Om dette skriver departementet følgende på side 42:

"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 listeføringen ikke er vilkårlig (...). Departementet foreslår at det lovfestes en rett for listeførte til å anmode Utenriksdepartementet om å endre eller oppheve listeføringen."

Av høringsbrevet fremgår også at listeførte skal ha adgang til domstolsprøving i tråd med de alminnelige kravene i tvistemålsloven § 1-3, og at det innføres regler om oppnevning av særskilt advokat.

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

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

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

6. Samlet vurdering

Lovforslaget synliggjør krevende avveininger, hvor internasjonale forventninger til Norge må holdes opp mot hensynet til borgernes rettssikkerhet. Riksadvokaten gir sin tilslutning til behovet for et modernisert lovverk, og fremmer ikke et alternativt forslag eller en alternativ lovtekst, men minner om at kravene til klarhet blir særlig viktig når straffansvaret er forskriftsregulert på denne måten. De vide fullmaktene som regjeringen med dette er gitt, stiller særlige krav til en forsvarlig saksbehandling og utformingen av presise forskrifter.


h Jørn S. Maurud


Reidar Bruusgaard
førstestatsadvokat