



Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo

Deres referanse:
25/8993

Vår referanse:
25/66480 - 4

Sted, dato:
Oslo, 28.03.2025

Høring - Forslag til endring i lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner mv.

Politidirektoratet (POD) viser til høringsforeleggelse fra Utenriksdepartementet datert 18.mars 2025 av forslag til endring i § 2 i lov 19.juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner mv. (lov om internasjonale organisasjoner mv.)

Frist for høringssvar er 28.mars 2025.

Utenriksdepartementet har forelagt høringen direkte for Kripas, Politiets Utlendingsenhet, Økokrim og PHS. POD har bedt disse enhetene om å sende eventuelle uttalelser til POD for samordning og samlet oversendelse. POD har i tillegg forelagt høringen for Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt. POD har mottatt uttalelser fra Øst politidistrikt og Kripas som følger vedlagt. POD viser til og tiltrer uttalelsene som del av direktoratets høringssvar.

Utenriksdepartementet foreslår at det i lov om internasjonale organisasjoner mv. inntas hjemmel for at det uten hinder av norsk lov kan gis midlertidig forskrift om gjennomføring av folkerettslig avtale (vertsavtale) mellom FN og Norge om kortvarig FN-arrangementer i Norge.

Bakgrunnen for lovforslaget er at Norge er tildelt oppdrag som vertsstat for FN-arrangementet *Internet Governance Forum* (IGF25) på Lillestrøm i tiden 23. – 27.juni i år. Gjennomføring av vertsstatsavtalen skal reguleres i forskrift.

Bestemmelsen er foreslått inntatt i lov om internasjonale organisasjoner mv. § 2 med følgende ordlyd:

Kongen kan uten hinder av norsk lov gi midlertidig forskrift om gjennomføring av vertsstatsavtale om kortvarig arrangement som Norge har inngått med De forente nasjoner, herunder bestemmelser om bruk av utpekte områder og

bestemmelser om ansvaret for og gjennomføringen og håndhevingen av nødvendige sikkerhets- og kontrolltiltak innenfor og utenfor området. Slike bestemmelser kan blant annet gjelde adgangs- og utstyrsbegrensninger, generelle ordenstiltak og bevæpning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell.

Til gjennomføring av vertsstatsavtale om kortvarig arrangement som nevnt i første ledd, kan Kongen uten hinder av norsk lov også gi forskrift om begrenset immunitet og privilegier for personell og deltakere som ikke omfattes av personkretsen i § 1, i slik utstrekning det er nødvendig for å sikre ivaretagelsen av deres funksjoner under arrangementet.

Formålet med lovforslaget er å etablere sikkert internrettslig grunnlag for gjennomføring av kortvarige FN-arrangementer som Norge har påtatt seg å være vertsstat for. Dette med bakgrunn i FN-pakten artikler 104 og 105, Overenskomst om De Forente Nasjoners immunitet og privilegier (i det følgende omtalt som Overenskomsten) og FNs modellavtaleutkast for vertsstatsavtaler for arrangementer som IFG og tilsvarende som omfatter ukrenkelighet, immunitet og privilegier

I høringsnotatet s. 4 er FN-pakten artikkel 104 og 105 og Overenskomsten kommentert slik:

Etter FN-pakten (1945) artikkel 104 skal for eksempel organisasjonen, på medlemsstatenes område, nyte godt av den rettslige handleevne som er nødvendig for at den skal kunne utføre sine oppgaver og nå sine mål. Artikkel 105 etablerer utgangspunktet om at FNs representanter og medlemmer, samt områdene FN disponerer, skal nyte immunitet og privilegier. Bestemmelsen er fulgt opp gjennom Overenskomst om De Forente Nasjoners privilegier og immunitet (1946), som blant annet bestemmer at FN som organisasjon skal være fritatt fra rettsforfølging, med mindre organisasjonen uttrykkelig har frasagt seg sin immunitet, og at FNs område skal være ukrenkelig. FNs eiendom og aktiva, hvor enn de er og hvem som enn sitter inne med dem, skal være «fritatt for ransaking, rekvisisjon, konfiskasjon, ekspropriasjon og en hvilken som helst annen form for inngrep, hva enten dette skjer ved eksekutive, administrative, rettslige eller lovgivningsmessige tiltak». Det skal også være fritak for skatter og avgifter av forskjellig art, for import- og eksportrestriksjoner mv. Lignende immuniteter og privilegier skal også gis til medlemsstatenes representanter, FNs tjenestepersoner og eksperter i særlig oppdrag for FN.

POD forstår det slik at gjeldende lov om internasjonale organisasjoner mv. § 1, 1. ledd i kombinasjon med folkerettsreservasjoner i annen lovgivning, er vurdert til ikke å gi tilstrekkelig sikkert internrettslig grunnlag for vertsstatsavtalen for IGF25. Eksempelvis knyttet til sikkerhets- og kontrolltiltak, egen væpnet vaktstyrke, ordenstiltak o.l. Enn videre immunitet og privilegier til personell og deltakere som ikke omfattes av personkretsen i lov om internasjonale organisasjoner mv. § 1, 1. ledd i den utstrekning det er nødvendig for å sikre deres funksjoner under arrangementet.

Høringsfristen begrenser mulighetene for en mer grundig behandling av saken. Den korte tiden POD har hatt til rådighet medfører at direktoratets merknader må bli relativt overordnet og avgrenset. Samlet sett gir PODs merknader og uttalelsene fra Øst politidistrikt og Kripos et dekkende syn på politiets vurderinger.

PODs merknader

Innledningsvis finner POD det nødvendig å formidle at IGF25 ikke kan sees å være et arrangement av vesentlig annen art med høyere sikkerhetsrisiko enn andre typer profilerte nasjonale og internasjonale arrangementer som har vært avholdt i Norge med høyt antall deltakere inkludert myndighetspersoner og andre VIP.

Beredskaps- og sikkerhetstiltak for større komplekse profilerte arrangement er noe norsk politi har svært god kompetanse på og erfaring med å håndtere, herunder i samarbeid med PST. Dette omfatter forebyggende og proaktive sikrings- og kontrolltiltak og overvåking innenfor og utenfor et arrangementsområde, responsevne, ressurssetting og dimensjonering. Trusselvurderinger og etterretning o.l. er sentralt grunnlag for planlegging, valg av og iverksettelse av tiltak, ressurssetting mv for håndteringen av arrangementer. Bevæpning av politiet og i hvilket omfang mv. besluttet med grunnlag i samme kilder. Bruk av væpnet FN-vaktstyrke som en standardordning for IGF25 og tilsvarende FN-arrangement bygger så vidt POD kan forstå, imidlertid ikke på behov og nødvendighet med grunnlag i etterretningsinformasjon og trusselvurderinger for arrangement og arrangementssted.

Politiet vil ha planer for håndtering av arrangementet for å forebygge hendelser og for å håndtere eventuelle utilsiktede eller tilsiktede uønskede hendelser. Operasjonelt vil dette blant annet være vakthold, etablering av sikringstiltak på arrangementsstedet, herunder regulere og kontrollere ferdsel, kontrollere tilgang til området og adgangskontroll til dette, alt i samarbeid med arrangør og FN-vaktstyrke. Dette vil også kunne omfatte kontroll for å hindre at våpen og andre farlige gjenstander kommer inn i arrangementsområdet. I lys av dette er det vanskelig å se at FN-personell kan ha noe begrunnet saklig behov for å operere med væpnede vakt- og sikringspersonell innenfor områder FN benytter for arrangementer i Norge.

Etter direktoratets vurdering reiser saken flere grupper av problemstillinger i lys av ovenstående. Tiden tillater ikke å gå nærmere inn i alle, men mener at problemstillingene kan grupperes slik:

- Hvordan man skal sørge for at den ønskede løsningen ikke bryter med nasjonal rett, slik som politiloven § 26 og reglene om bæring av våpen mv. POD antar imidlertid at en lovbasert forskrift vil kunne åpne for et unntak fra slike regler.
- Hvordan sikkerhetspersonellet fra FN skal gis tilstrekkelig grunnlag for å utføre oppgaven. Spørsmålet er om det vil være tilstrekkelig med et unntak fra diverse norske krav. De må også gis et grunnlag for å gripe inn (jf. GrL § 113). Det virker som om det blir lagt opp til at de sivile grunnlagene (nødverge, nødrett, eierrådighet, selvtekt, samtykke) er tilstrekkelig. POD er usikker på en slik løsning, men det er den rettslig sett enkleste løsningen.
- Hvordan Norge skal forholde seg til å kunne miste muligheten til å ivareta en rekke positive forpliktelser til alt fra å beskytte demonstrasjonsfriheten til å beskytte enkeltpersoner og etterforske lovbrudd. Dersom FN-personellet svikter i å ivareta en positiv forpliktelse kan det ikke utelukkes at det blir pekt på at ansvaret for dette ligger på norske myndigheter.
- Hvordan etterforskning av potensielt straffbare handlinger i tilknytning til arrangementet skal håndteres. Her kan det oppstå jurisdiksjonsproblematikk som for så vidt er kjent fra NATO-øvelser.
- Etter PODs vurdering foreslås det en derogasjonsklausul. Den er relativt generell, men muligens tilstrekkelig til å fravike mindre norske forbud og påbud. Etter direktoratets syn vil den ikke erstatte kravet om klar hjemmel i lov for inngrep foretatt av FN-personell. En derogasjonsbestemmelse vurderes som et minimum å måtte angi nærmere hva slags regler det kan gjøres unntak fra.
- Ansvarsforhold dersom FN-personell bruker våpen. Eksempelvis avfyrrer skudd som tar livet av eller skader en person som utgjør en trussel, avfyrrer skudd som

tar livet av eller skader feil person eller det blir avfyrt vådeskudd som medfører skade på person.

For PODs øvrige merknader i det følgende, legger direktoratet til grunn at et nærmere definert område med kommersielle konferansefasiliteter som FN vil benytte for avholdelse av IGF25, skal regnes som FN eiendom med krav på immunitet og ukrenkelighet selv om arrangementsområdet ikke er del av FNs ordinære stedlige representasjoner og lokasjoner. Videre legges til grunn at personlig immunitet vil kunne gjelde for en større personkrets enn det som direkte følger av FN-pakten og Overenskomsten.

Med mindre annet følger av vertsstatsavtale og forskrift for gjennomføringen vil Norge være avskåret fra å utøve kontroll- og håndhevingsmyndighet mv. for området FN benytter til gjennomføring av IGF25. POD forstår det slik at dette også omfatter arrangementets aktiviteter, faktiske handlinger, hendelser, FN-personell og andre deltakere innenfor arrangementsområdet.

Krav om immunitet og ukrenkelighet medfører at FN som arrangør i all hovedsak ivaretar orden og sikkerhet innenfor arrangementsområdet. De nærmere detaljer for FN-vaktstyrkens ivaretagelse av orden og sikkerhet mv. og adgangen til maktbruk, samarbeid med politiet og engasjeringsskriterier for politiet innenfor arrangementsområdet må tydeliggjøres i vertsstatsavtalen og gjennomføringsforskrift med nødvendig detaljeringsgrad for hva, når og hvordan etc.

POD ønsker å peke på at høringsnotatet etterlater noe uklarhet om hva som direkte følger av FN-pakten og Overenskomsten, og hva som i vertsstatsavtale ikke følger direkte av disse rettsaktene. Direktoratet forstår det imidlertid slik at egen FN-vaktstyrke og særlig bevæpning av denne, ikke springer direkte ut av nevnte rettsakter. POD viser i denne sammenheng til at høringsnotatet redegjør for at væpnet FN-vaktstyrke er en standardløsning og at FN har tilkjennegitt at bruk av denne ordningen er et krav. Sikringskonseptet med væpnet vaktstyrke vil da være en avledet praktisk ordning slik at det ikke uten videre må aksepteres at FN bevæpner eget vakt- og sikringspersonell.

Direktoratet er av den oppfatning at praktiske hensyn som grunnlag for at FN helt generelt vil benytte væpnet vaktstyrke som standardløsning på arrangementets indre område, ikke er tilstrekkelig til å begrunne væpning av vaktstyrken under IGF25. POD kan heller ikke se at uttalelsene i høringsnotatet om ytringsfrihet og beskyttelse av denne, hensynet til forutberegnelighet for FN knyttet til rammene for gjennomføring av slike arrangement eller ivaretagelse av forhandlingsposisjon overfor stater der det er et reelt behov for eget sikkerhetsopplegg, er forhold som kan tillegges nevneverdig vekt for IGF25.

Aksept for væpnet FN-vaktstyrke bryter med norsk jurisdiksjonsmyndighet, legalitetsprinsippet, politimonopolet og politiets maktmonopol underlagt demokratisk kontroll, samt grunnleggende prinsipper for retts – og samfunnsorden, forbud mot privat rettshåndhevelse og begrensningene for utøvelse av vaktvirksomhet og streng sivil våpenlovgivning. Formålet med våpenloven og tilhørende forskrift er å trygge samfunnet mot uønskede hendelser med våpen og fremme trygg våpenbruk. Loven legger til grunn at den som skal ha skytevåpen må ha et reelt behov.

POD vil i denne sammenheng også peke på merknader fra Øst politidistrikt på s. 2 i distriktets uttalelse:

Som utgangspunkt kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt det kan eller bør kunne gis forskriftsbestemmelser "uten hinder av norsk lov". Antakelig er det en viss adgang til å gi forskriftsbestemmelser som innebærer tilsidesettelse av lovbestemmelser, hvilket normalt synes å forutsette

ekstraordinære omstendigheter som tilsier at den normale arbeidsfordeling mellom regjering og storting ikke kan opprettholdes. Eksempelvis vises til beredskapsloven § 3. Vi stiller spørsmål ved hvorvidt gjennomføring av et varslet eller planlagt arrangement i regi av FN, tilsier at andre bestemmelser i regelverk med høyere trinnhøyde uten videre bør kunne settes til side. Dette til tross for at det i noen utstrekning vil kunne være behov for ordninger som avviker fra annen lovgivning. Generelt vil slik derogasjon kunne reise problemstillinger opp mot legalitetsprinsippet, forholdet til menneskerettighetene og forutberegnelighetshensyn. Dette er særlig aktuelt i denne sammenheng, hvor nødvendige sikkerhets- og ordenstiltak raskt kan komme i konflikt med grunnleggende rettigheter som ytrings- og forsamlingsfriheten mv.

Øst politidistrikt kommenterer videre under pkt. 3, siste avsnitt på s. 3 i distriktets uttalelse:

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

POD kan ikke se at våpenlovgivningen åpner for at FN-personell skal kunne medbringe våpen til Norge for å utføre væpnede sikringsoppdrag. Når det gjelder forslaget til § 2 i lov om internasjonale organisasjoner mv., vil forskrift i medhold av ny § 2 gå foran bestemmelsene i våpenlova. En lovendring som åpner for at utenlandsk sivil vaktstyrke kan opptre bevæpnet vil ikke være i samsvar med det formål som våpenlova gir uttrykk for. Våpen skal på generelt grunnlag bare tillates der det er et klart saklig behov som gjør bevæpning nødvendig. I Norge er vektere og andre som yter private vakt- og sikkerhetstjenester ubevæpnet. Å la FN operere med væpnede vakter vil gi en uheldig signaleffekt, samtidig som det vil kunne utløse en rekke utfordringer dersom det skulle oppstå en hendelse med våpen. Gjeldende våpen- og vaktvirksomhetslovgivning er vurdert å ikke tillate at FN-vaktstyrke kan medbringe våpen og utføre væpnet vaktjeneste.

Under henvisning til ovenstående mener POD det er nødvendig å lovregulere adgang for FN-personell til å innføre våpen og i hvilken grad og på hvilke vilkår eventuell væpnet vaktjeneste og bruk av våpen kan skje. En regulering i lov må tydeliggjøre forutsetninger og vilkår for bruk av væpnet personell, slik at det i vertsstatsavtale fremgår at forutsetninger og vilkår er oppfylt og dermed kan gjennomføres i medhold av forskrift. Særlig viktig er dette for eventuelle tiltak og ordninger i vertsstatsavtale som ikke følger direkte av FN-pakten og Overenskomsten, og som ved gjennomføring vil begrense eller tilsidesette norsk jurisdiksjons- og håndhevingsmyndighet.

Direktoratet gjør oppmerksom på at enkelte typer ammunisjon og våpen er forbudt i henhold til våpenloven, og anbefaler derfor at en eventuell lovendring tydeliggjør hvilke våpentyper og ammunisjon som kan benyttes i Norge. I tillegg bør det i lov eller i det minste i vertsstatsavtale og gjennomføringsforskrift fremkomme hvordan våpen og ammunisjon skal håndteres og oppbevares når de ikke er i bruk.

Forslaget til § 2 i lov om internasjonale organisasjoner mv kan være egnet reguleringsmåte. Kripos har i på s. 2 i sin uttalelse pekt på at rekkevidden av immunitet og privilegier må komme tydeligere frem i lovbestemmelsen. POD er enig i dette, og viser til Kripos samlede drøfting på s. 2 og 3 i uttalelsen der påpekes og flere viktige forhold knyttet til dette.

POD er av den oppfatning at lovbestemmelsen eksempelvis er for upresis når det i forslag til 1.ledd står ... *kontrolltiltak innenfor og utenfor området*. I høringsnotatet

anføres at og utenfor tar sikte på bestemmelser som fordeler oppgaver mellom FN-personell og politiet i overgangen mellom ytre og indre sikkerhetssone. Dette kan med fordel tydeliggjøres med en strengere og mer presis angivelse i lovbestemmelsen, eksempelvis ved å endre ordlyden til ... *kontrolltiltak innenfor avgrenset område definert av tydelig fastsatt ytre perimetergrense for indre område.*

POD mener det i lovbestemmelsen også må inntas nærmere krav til begrunnelse for at det kan medbringes våpen og utføres væpnet vaktteneste. I forslaget til § 2, 1. ledd, sist pkt. er følgende ordlyd foreslått for bevæpning: *Slike bestemmelser kan blant annet gjelde ... bevæpning av De forente nasjoners sikkerhetspersonell.* PODs syn er at dette må skjerpes ved å endre fra *kan* til *skal* og med en justering i teksten på dertil egnet måte slik at det også vil fremgå at det eventuelt ikke er gitt tillatelse til å medbringe våpen og ha bevæpning for FN-personellet. I tillegg er POD av den oppfatning at grunnleggende krav til begrunnelse for at våpen kan medbringes og at personellet kan bevæpnes må fremgå direkte av lovbestemmelsen. Det bør derfor som minimum inntas i lovteksten at medbringelse av våpen og bevæpning for vakthold innenfor arrangementsområdet, bare kan skje der trusselvurderinger og annen informasjon gjør dette nødvendig for å beskytte liv og helse på arrangementets indre område.

Lovbestemmelsen bør også fastsette de grunnleggende alminnelige vilkår og rammer for FN-personellets adgang til å utøve vakt- og sikringsoppdrag, blant annet for adgang til inngrep mot personer, herunder typer av maktutøvelse. Det bør også fremgå hvilke situasjoner og hendelser som kvalifiserer til maktutøvelse inkludert eventuell bruk av skytevåpen.

Etter PODs vurdering må det i tillegg inntas i lovbestemmelsen krav om at gjennomføringsforskrift for vertssatsavtale skal tydeliggjøre krav og rammer for ansvarsdeling, samhandling med og engasjementskriterier for norsk politi knyttet til løpende ivaretagelse av orden, vakt- og sikringstjenestens utførelse, håndtering av hendelser og hvilke typer situasjoner og hendelser politiet skal ha ansvaret for å håndtere. Herunder krav om at arrangementsområdets fysiske utstrekning må angis presist med presis angivelse av start- og opphørstidspunkt for arrangementet.

POD understreker viktigheten av at lovbestemmelse, vertssatsavtale og gjennomføringsforskrift må sikre at alle relevante og nødvendige forhold av betydning for den operative håndteringen av arrangementet knyttet til ansvar, roller og oppgaver blir ivarettatt og forutsigbart. Det er avgjørende viktig for politiets operative planlegging og gjennomføring. POD viser for dette til følgende merknad fra Øst politidistrikt under pkt. 3, 1. avsnitt på s. 2 i distriktets uttalelse:

Politidistriktet antar at de nærmere detaljene med hensyn til dette lar seg utarbeide i forbindelse med arbeidet med vertssatsavtalen og/eller et Memorandum of Understanding (MOU) som beskrevet i høringsnotatet.

Avslutningsvis bemerkes at POD oppfatter det slik at personer inne i området som ikke selv har immunitet, også vil være omfattet av ukrenkeligheten som gjelder for området som sådan. Hva dette eventuelt kan bety for tredjepersoner og da særlig personer som er ansatt i den kommersielle virksomheten som leverer konferansetjenester til FN og i den anledning utfører sine alminnelige oppgaver som ellers, er ikke omtalt i høringsnotatet. POD går ikke nærmere inn i dette, men peker på at dette kanskje bør vies oppmerksomhet med hensyn til hvilket rettsgrunnlag og myndighet disse vil være undergitt knyttet til orden og sikkerhet sammenholdt med at FN skal ha den ordens- og sikkerhetsmessige kontroll i arrangementsområdet ved bruk av egen væpnet vaktstyrke. Vertssatsavtale og forskrift for gjennomføring av avtalen bør om nødvendig, omfatte slike forhold for tredjepersoner.

Jørn Olav Schjelderup

Seksjonsleder

Lars Lyckander Aune

Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - forslag til endring i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner - Kripos

Høringsinnspill - forslag til endring i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner - Øst politidistrikt

Kopi:

Justis- og
beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo