



Ot.prp. nr. 10

(2000-2001)

Om lov om iverksetjing av visse
internasjonale tiltak i samband med
vedtak av Den europeiske unionen
innanfor Den felles utanriks- og
tryggingspolitikken

*Tilråding frå Utenriksdepartementet av 27. oktober 2000, god-
kjend i statsråd same dagen.*

1 Innleiing

Regjeringa legg med dette fram eit forslag til lov om iverksetjing av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen (EU) innan området for Den felles utanriks- og tryggingspolitikken.

EUs felles utanriks- og tryggingsspolitikk blei innført ved Maastricht-traktaten (traktaten om Den europeiske unionen) som tok til å gjelde 1. november 1993. Føresegnene på dette feltet blei reviderte ved Amsterdam-traktaten, som blei underteikna 2. oktober 1997 og som tok til å gjelde 1. mai 1999. Artiklane som det blir vist til nedanfor, byggjer på omnummereringa som følgde av Amsterdam-traktaten. Artiklane 11 - 28 (del V) i traktaten om Den europeiske unionen (TEU) inneheld i dag dei særlege føresegnene om Den felles utanriks- og tryggingsspolitikk, og regulerer også spørsmålet om ei gradvis utforming av ein felles forsvarsspolitikk. Desse utgjer den såkalla søyle II i EU. Vedtak som er gjorde i medhald av TEU del V, er av folkerettsleg karakter og vil eventuelt måtte gjennomførast i medhald av den nasjonale lovgjevinga i den einskilde medlemsstaten. Dersom vedtaket derimot fell innanfor kompetansen til Fellesskapet, den såkalla søyle I i EU, vil det kunne ta form av fellesskapsregelverk som har direkte verknad i medlemsstatane i EU for personar og føretak. Det vil her ofte dreie seg om tiltak med sikte på å halde ved lag eller rette opp att internasjonal fred og tryggleik, eller til fremjing av demokrati, rettsstatsprinsippet og vern av grunnleggjande fridomar, eller som bryt eller reduserer dei økonomiske sambanda med tredjestatar. På norsk side vil tilsvarende tiltak kunne gjere det naudsynt med ein eigen lovheimel på dei områda dette gjeld.

Noreg samarbeider med EU på ei rekkje samfunnsområde. Store og viktige delar av dette samarbeidet er formalisert gjennom EØS-avtala og Schengen-samarbeidsavtala. Det dreier seg i desse tilfella om eit folkerettsleg pliktande samarbeid. På andre område har Noreg meir eller mindre formaliserte konsultasjonsordningar. Dette gjeld i samband med det generelle justissamarbeidet i EU og innan området for utanriks- og tryggingsspolitikk. Som eit ledd i den politiske dialogen mellom EU og EFTA/EØS-statane, har Noreg jamleg blitt invitert til å slutte seg til EU-tiltaka innan området for Den felles utanriks- og tryggingsspolitikk. Slik tilslutning vil mellom anna vere naturleg for Noreg i saker som det er brei internasjonal oppslutning om, til dømes i FN eller andre internasjonale organisasjonar. Dersom det er tenleg for Noreg å slutte seg til eit særskilt EU-vedtak innan området for Den felles utanriks- og tryggingsspolitikk, kan det vise seg naudsynt samstundes å gjere interne iverksetjingstiltak for å sikre effektiviteten og truverdet til vedtaket. 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 iverk-

Om lov om iverksetjing av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innanfor Den felles utanriks- og tryggingspolitikken

setjing. Alternativet til ei generell heimelslov er å gjennomføre ein full lovgje-
vingsprosess i dei einskilde tilfella. Dette er vanlegvis tidkrevjande, og vil for-
seinke dei norske reaksjonsmoglegheitene samanlikna med EU-statane. Det
blir derfor rekna for å vere i norske interesser å innføre ei generell heimelslov.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Nærare om Den felles utanriks- og tryggingspolitikken i EU og kontakten med tredjestatar, medrekna Noreg

Med Amsterdam-traktaten fekk EU to nye utanrikspolitiske verkemiddel, felles strategiar og internasjonale avtaler, i tillegg til dei verkemidla som er fastsette i Maastricht-traktaten, felles haldningar og aksjonar. Ein felles strategi (jf. artikkel 12 og 13 i TEU) fastset hovudmålsetjingar, kor lenge dei skal vare og tilgjengelege verkemiddel på område der medlemsstatane i EU har viktige felles interesser. Den første felles strategien til EU galdt Russland, og blei vedteken i juni 1999 av Det europeiske rådet. Strategi i høve til Ukraina blei vedteken i desember 1999, og for Middelhavsområdet i juni 2000. Strategi for det vestlege Balkan er under utarbeiding.

Ei felles haldning (artiklane 12 og 15), som definerer Fellesskapet si tilnærming til eit geografisk eller tematisk spørsmål, må vanlegvis vedtakast samrøystes av Rådet. Ei felles haldning bind politikken til medlemsstatane på det området han gjeld. Det ligg på den einskilde medlemsstaten å syte for at politikken hans er i samsvar med den felles haldninga. I perioden 1994 til 1998 blei det vedteke 66 felles haldningar. Til dømes kan nemnast den felles haldninga av 25. mai 1998 om menneskerettar, demokratiske prinsipp, rettsstatsprinsippet og godt styresett i Afrika. Felles aksjonar (artiklane 13 og 14) blir vedtekne samrøystes av Rådet i samband med konkrete situasjonar der det blir rekna for påkravd med operative tiltak frå EU-sida. Felles aksjonar som gjennomfører ein tidlegare vedteken felles strategi, kan vedtakast med kvalifisert fleirtal. I åra mellom 1994 og 1998 vedtok Rådet 81 felles aksjonar. I 1998 var halvparten av dei 20 felles aksjonane som blei vedtekne, knytte til det tidlegare Jugoslavia eller Albania. Seks andre handlingar var knytte til ikkjespreiing av atomvåpen.

På bakgrunn av ei brevveksling frå mars 1995 mellom den dåverande norske handelsministeren Grete Knudsen i eigenskap av formann for EFTA og det franske EU-formannskapet ved dåverande utanriksminister Alain Juppé om den politiske dialogen mellom EU og EFTA/EØS-statane, har Noreg når dette har vore rekna for høveleg, blitt invitert til å slutte seg til dei felles aksjonane og haldningane til EU på det utanriks- og tryggingspolitiske området. Frå norsk side blir det jamleg vurdert på sjølvstendig sakleg grunnlag om slik tilslutning skal gjevast.

3 Norsk praksis om sanksjonar og tiltak mot tredjestatar

Regjeringa legg til grunn at sanksjonar må baserast på vedtak gjorde av Tryggingsrådet i FN. Etter FN-pakta artikkel 25 pliktar Noreg folkerettsleg å gjennomføre sanksjonar som blir vedtekne ved vedtak («decisions») av Tryggingsrådet etter kap. VII i FN-pakta. Tilsvarende tiltak innan EU vil særleg vere aktuelle der eit slikt verkemiddel blir rekna som naudsynt for å nå viktige målsetjingar for Den felles utanriks- og tryggingsspolitikken, og der ei avgjerd eller tilråding frå Tryggingsrådet i FN ikkje blir rekna som ein framkomeleg veg.

For gjennomføring av sanksjonar i samsvar med bindande vedtak gjorde av Tryggingsrådet i FN, har ein på norsk side den naudsynte gjennomføringslova, jf. lova til gjennomføring av bindande vedtak av Tryggingsrådet i FN av 7. juni 1968 nr. 4. Det er derfor berre for dei sjølvstendige tiltaka i EU, og eventuelt for tilfelle der Tryggingsrådet har nøgd seg med å vedta ikkje-bindande tilrådingar («recommendations») som EU-statane har vedteke å gjennomføre, at det er naudsynt med ei eiga norsk tilslutningslov.

Noreg har ved fire høve vedteke økonomiske tiltak mot andre statar, utan at det låg føre bindande vedtak av Tryggingsrådet. Tiltak mot Iran blei vedtekne ved lov av 6. juni 1980 nr. 18 som følgje av at iranske styresmakter okkuperte den amerikanske ambassaden i Teheran i 1979 og heldt amerikanske borgarar som gislar. Eit forslag om omfattande sanksjonar mot Iran hadde tidlegare fått fleirtal i Tryggingsrådet, men blei avvist etter eit veto frå Sovjetunionen. Det blei også innført økonomiske tiltak mot Argentina i samband med Falklandskrigen. På grunn av eit venta sovjetisk veto lét Storbritannia vere å kome med forslag om sanksjonar i Tryggingsrådet. I staden innførte ei rekkje nærståande statar, blant desse EF-statane og Noreg, økonomiske tiltak mot Argentina. 7. mai 1982 blei det vedteke ei lov som gav Kongen fullmakt til å setje i verk importforbod, og dessutan andre føresegner om innskrenking av det økonomiske samkvemmet med Argentina. I 1986 og 1987 blei det vedteke to lover om økonomiske tiltak mot Sør-Afrika og Namibia som seinare er vortne oppheva. Tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) er heimla i ei eiga lov av 25. juni 1999 nr. 43.

4 Forslaget til lov

4.1 Tilhøvet til eksisterande lovgjeving

På det økonomiske området finst det allereie einskilte lovheimlar som kan brukast til å avgrense samkvemmet med andre statar, blant desse lova om innførsle- og utførslereregulering av 6. juni 1997 nr. 32. For strategiske varer finst lova om kontroll med eksport av strategiske varer, tenester og teknologi m.v. av 18. desember 1987 nr. 93. Visumforbod og - restriksjonar kan likeins innførast med heimel i utlendingslovgjevinga.

Dei nemnde lovene vil likevel ikkje gje tilstrekkeleg heimel i alle tilfelle, og vil heller ikkje i utgangspunktet vere særleg eigna til å gje den fleksibiliteten som kan vere naudsynt for å gjennomføre internasjonale tiltak med størst mogleg verknad. Dei fleste av medlemsstatane i EU har også eigne tilleggslover for dei tilfella at eit tiltak fell utanfor fellesskapskompetansen, og som gjev grunnlag for å gjennomføre desse i samsvar med reglane om Den felles utanriks- og tryggingsspolitikken.

I proposisjonen vert det lagt opp til ei generell heimelslov for gjennomføring av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innan området for Den felles utanriks- og tryggingsspolitikken.

Justisdepartementet har uttalt at ein for å gjere lovverket meir oversiktleg og enkelt, burde vurdere ei felles lov om iverksetjing av internasjonale sanksjonar, som kan omfatte både lovforslaget og lov av 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindande vedtak av Tryggingssrådet i FN. Slik Justisdepartementet ser det, burde ei eventuell slik felles lov òg inkludere og avløyse lova av 6. juni 1980 nr. 18 om Iran og lova av 25. juni 1999 nr. 43 om særlege tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia. Sjølv om lovstrukturelle hensyn skulle tilseie at ein såg desse spørsmåla samla, er Utanriksdepartementet kome til at ei slik løysing ikkje vil vere tenleg. Folkerettsleg står iverksetjing av bindande sanksjonar vedtekne av Tryggingssrådet i ei anna stilling enn nasjonale tiltak, som til dømes tiltaka mot Iran og Den føderale republikken Jugoslavia, og i samband med vedtak av ein regional organisasjon der Noreg ikkje er medlem.

4.2 Tilhøvet til folkeretten

Det blir gjort forslag om å ta inn ein paragraf om at føresegner gjevne i medhald av lova gjeld med dei innskrenkingane som følgjer av avtaler med framande statar eller av folkeretten elles. Både EU-statane og Noreg er gjennom ei rekkje bilaterale og multilaterale avtaler underlagde grenser for handlefridomen med omsyn til tiltak. Slike plikter kan i einskilte tilfelle utgjere skrankar for gjennomføring av visse typar reaksjonar. I alvorlege tilfelle må ein vurdere om desse avtalene skal suspenderast eller seiast opp.

Dei fleste handelsavtalene som Noreg har inngått, forbyr tiltak som inneber grenser for handelen mellom partane. Desse avtalene har einskilte unntaksføresegner for internasjonale krigs- og kriseliknande situasjonar.

Under Verdshandelsorganisasjonen (WTO) er det særleg to avtaler som er viktige i denne samanhengen, og som såleis vil ha innverknad på kva tiltak som kan brukast overfor dei 134 andre medlemsstatane. For det første gjeld det avtala om varehandel (GATT), som i artikkel XXI tillét medlemsstatane å avgrense handelen med kvarandre der dette blir rekna som naudsynt for å sikre dei grunnleggjande tryggingssinteressene til medlemsstatane. Artikkelen viser særskilt til krigssituasjonar og alvorleg krise i det internasjonale tilhøvet mellom statar. Det er såleis grenser for kva føremål og i kva situasjonar denne unntaksføresegna kan nyttast. For det andre har avtala om tenestehandel (GATS) ei tilsvarande føresegn i artikkel XIV bis. Bruksområdet for denne artikkelen er avgrensa på same måten som for GATT artikkel XXI.

Innanfor ramma av EFTA har Noreg inngått ei rekkje avtaler med tredje-statatar med tilsvarande unntaksføresegner. Bruksområdet for handelsrestriksjonar overfor desse statane er derfor avgrensa på same måten. Noreg har også einskilde bilaterale handelsavtaler, til dømes med Vietnam og Ukraina. Desse inneheld ikkje slike unntaksføresegner, men inneheld heller ingen absolutte forbod mot restriksjonar for handel.

Avgrensing i talet på skip som kan gå i land i Noreg, vil måtte vurderast opp mot bilaterale handels- og sjøfartstraktatar. Tilsvarande vil avgrensingar på flygingar til Noreg kunne vere i strid med luftfartsavtalene.

Tiltak etter denne lova vil ha ein annan folkerettsleg karakter enn bindande sanksjonar vedtekne av Tryggingrådet i FN som etter artikkel 103 i FN-pakta gjev plikter som går føre alle andre folkerettslege plikter.

Dersom det finst avtaler som avgrensar høvet til å bruke visse typar tiltak overfor visse statar, må det derfor gjerast ei nærare folkerettsleg vurdering av eventuelle tiltak og rekkjevidda av dei.

4.3 Tilhøvet mellom EU-tiltaka og dei norske tiltaka

Lova knyter seg til Den felles utanriks- og tryggingspolitikken i EU. Noreg har ingen folkerettslege plikter overfor EU på dette området, og tilslutning vil derfor finne stad på grunnlag av sjølvstendige og individuelle norske vedtak basert på omstenda i dei einskilde tilfella. Det kan heller ikkje utelukkast at det kan bli naudsynt med einskilde tilpassingar i reaksjonsforma for Noreg, sjølv om ein i hovudsak følgjer EU-tiltaka. Dei materielle tiltaksføresegnene bør ut frå føremålet om samsvar med EU-tiltaka reknast for å vere avgrensa til det omfanget som EU legg til grunn.

Med denne lova vil Kongen få delegert kompetanse gjennom forskrift til effektivt å kunne gjennomføre dei tiltaka som det er semje om i EU og som Noreg vel å slutte seg til. Utan slike fullmakter vil Noreg i langt mindre grad enn EU kunne vedta slike tiltak på kort varsel.

5 Konsekvensar for inngåtte kontraktar av tiltak etter lova

Gjennomføring av tilslutning til bindande EU-vedtak vil kunne gjere det uråd å oppfylle inngåtte kontraktar. I den utstrekning tiltaka vil føre til økonomisk tap for vedkomande kontraktspart, kan det etter omstenda tenkjast reist spørsmål om dei representerer eit slikt inngrep i gjeldande kontraktstilhøve at staten vil kunne stå overfor spørsmål om skadebot etter Grunnlova §§ 97 og 105. Endeleg avgjerd i slike spørsmål må takast av domstolane.

Dette vil måtte vurderast for det einskilte iverksetjingsvedtaket, og det vil vere vesentleg for norske styresmakter å redusere risikoen for skadebotansvar så langt som mogeleg. I utgangspunktet vil ein av nemnde grunn la vere å gje tiltak tilbakeverkande kraft. Vidare vil ein kunne la vere å bruke tiltaka, eller avgrense bruken av dei, overfor private partar dette gjeld, og som på førehand har innretta seg på særlege måtar, til dømes ved inngåing av kontraktar og ferdiggjering av produkt etter kontrakten, eller der det på førehand er gjeve offentleg løyve.

6 Merknader til dei einskilde lovparagrafane

§ 1 gjev Kongen fullmakt til å treffe føresegner til iverksetjing av visse internasjonale tiltak i tilslutning til vedtak av Den europeiske unionen innan området for Den felles utanriks- og tryggingspolitikken. Kongen kan med heimel i denne føresegna fastsetje dei nærare prosedyrane i samband med slike særlege tiltak. Det kan vere føremålstenleg med særreglar om iverksetjing og handheving av tiltak. Kongen eller den han gjev fullmakt kan endre, suspendere eller oppheve føresegner som er gjevne i medhald av denne lova.

§ 2 skal sikre at føresegner ikkje blir gjevne i strid med alminneleg folkerett eller avtaler med framande statar.

§ 3 byggjer på § 2 i lov av 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindande vedtak gjorde av Tryggingrådet i Dei sameinte nasjonane, og gjev den naudsynte heimelen for straff ved brot på føresegner som er gjevne i medhald av lova.

§ 4 seier at lova tek til å gjelde straks.

Utanriksdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om iverksetjing av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innanfor Den felles utanriks- og tryggingspolitikken.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om iverksetjing av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innanfor Den felles utanriks- og tryggingspolitikken, i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag til lov om iverksetjing av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innanfor Den felles utanriks- og tryggingspolitikken

§ 1

Kongen kan treffe dei føresegnene som er naudsynte for at Noreg kan slutte seg til vedtak av Den europeiske unionen innan området for Den felles utanriks- og tryggingspolitikken.

§ 2

Føresegner som er gjevne i medhald av denne lova, gjeld med dei innskrenkingane som følgjer av folkeretten eller av avtale med framand stat.

§ 3

Den som forsettleg bryt eller medverkar til brot på føresegner som er gjevne i medhald av denne lova, kan straffast med bøter eller fengsel inntil tre år, eller begge delar. Den som aktlaust bryt eller medverkar til brot på føresegner som nemnt i første ledd, kan straffast med bøter eller fengsel inntil seks månader, eller begge delar.

§ 12 a i straffelova gjeld ikkje.

§ 4

Denne lova tek til å gjelde straks.
