

Innst. O. nr. 50

(2000-2001)

Innstilling fra utenrikskomiteen om lov om iverksetjing av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler

Ot.prp. nr. 10 (2000-2001)

Til Odelstinget

Sammendrag

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 tok til å gjelde 1. mai 1999. Artiklane 11 - 28 (del V) i traktaten om Den europeiske unionen (TEU) inneheld i dag dei særlege føresegnene om Den felles utanriks- og tryggingsspolitikken, og regulerer også spørsmålet om ei gradvis utforming av ein felles forsvarsspolitikk. Desse utgjør 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 lov-gjevinga 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 tilsvarande tiltak kunne gjere det naudsynt med ein eigen lovheimel på dei områda dette gjeld.

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 tryggingsspolitikken. Slik tilslutning vil m.a. vere naturleg for Noreg i saker som det er brei internasjonal oppslutning om, t.d. 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 tryggingsspolitikken, 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 egne 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 lov-gjevingsprosess i dei einskilde tilfella. Dette er vanlegvis tidkrevjande, og vil forseinke dei norske reaksjonsmoglegheitene samanlikna med EU-statane.

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 fastset hovudmålsetjingar, kor lenge dei skal vare og tilgjengelege verkemiddel på område der medlemsstatane i EU har viktige felles interesser.

Ei felles haldning, 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. Felles aksjonar 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.

Regjeringa legg til grunn at sanksjonar må base- rast på vedtak gjorde av Tryggingrådet i FN. Etter FN-pakta artikkel 25 pliktar Noreg folkerettsleg å gjennomføre sanksjonar som blir vedtekne ved vedtak («decisions») av Tryggingrådet etter kap. VII i FN-pakta. Tilsvarande 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 tryggingspolitikken, og der ei avgjerd eller tilråding frå Tryggingrådet i FN ikkje blir rekna som ein framkomeleg veg.

For gjennomføring av sanksjonar i samsvar med bindande vedtak gjorde av Tryggingrådet i FN, har ein på norsk side den naudsynte gjennomføringslova, jf. lova til gjennomføring av bindande vedtak av Tryggingrådet i FN av 7. juni 1968 nr. 4. Det er derfor berre for dei sjølvstendige tiltaka i EU, og eventuelt for tilfelle der Tryggingrådet 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 Tryggingrådet. Det blei i 1980 vedteke tiltak mot Iran, i 1982 mot Argentina, i 1986 og 1987 mot Sør-Afrika og no sist i 1999 mot den føderale republikken Jugoslavia.

På det økonomiske området finst det allereie ein- skilde lovheimlar som kan brukast til å avgrense sam- kvemmet med andre statar, men det finst ikkje ei ge- nerell heimelslov for gjennomføring av visse interna- sjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innan området for Den felles utanriks- og tryggingspolitikken.

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. Som eksempel kan nemnast handels- avtaler, WTO/GATT-avtalene, sjøfartsavtaler, luft- fartsavtaler. Slike avtaler kan i ein- skilde tilfelle utgje- re skrankar for gjennomføring av visse typar reaksjo- nar. I alvorlege tilfeller må ein vurdere om desse avtalene skal suspenderast eller seiast opp.

Tiltak etter denne lova vil ha ein annan folkeretts- leg 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.

Lova knyter seg til Den felles utanriks- og tryg- gingspolitikken i EU. Noreg har ingen folkerettslege

plikter overfor EU på dette området, og tilslutning vil derfor finne stad på grunnlag av sjølvstendige og indi- viduelle norske vedtak basert på omstenda i dei ein- skilde tilfella. Det kan heller ikkje utelukkast at det kan bli naudsynt med ein- skilde tilpassingar i reak- sjonsforma 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.

Gjennomføring av tilslutning til bindande EU- vedtak vil kunne gjere det uråd å oppfylle inngåtte kontraktar. I den utstrekning tiltaka vil føre til økono- misk 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 ein- skilde iverk- setjingsvedtaket, og det vil vere vesentleg for norske styresmakter å redusere risikoen for skadebotansvar så langt som mogeleg.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbei- derpartiet, Haakon Blankenborg, Kjell Engebretsen, Kirsti Kolle Grøndahl, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Tom Thoresen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik og lederen Einar Steensnæs, fra Høyre, Jan Petersen og Siri Frost Sterri, fra Senterpartiet, Jo- han J. Jakobsen, fra Sosialistisk Ven- streparti, Lisbet Rugtvedt, fra Venstre, Lars Sponheim, og representantene Dag Danielsen og Fridtjof Frank Gundersen, viser til at Norge i mange internasjonale sammenhen- ger må ta stilling til forslag til omforente holdninger eller tiltak. Dette er en vanlig oppgave for Regjerin- gen som utøvende makt - og for norsk utenrikstjenes- te. I en verden preget av stadig sterkere internasjonala- lisering, er dette noe som norske representanter stadig oftere må håndtere i en rekke forskjellige internasjonale fora. Det gjelder bl.a. i FN og FNs mange under- organisasjoner, i Verdensbanken og IMF, i NATO, i EØS-samarbeidet og i det øvrige samarbeid Norge har med EU. Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd vil de neste to årene medføre at Norge må innta konkrete standpunkter i en rekke kontroversielle spørsmål.

Komiteen vil understreke at spørsmål om norsk tilslutning til bestemte posisjoner - holdninger, strategier og tiltak - hører med til Regjeringens dagli- ge arbeidsoppgaver og at dette i de aller fleste tilfeller kan gjøres uten at det er nødvendig å forelegge saken for Stortinget, enn si som eget lovforslag.

Komiteen har merket seg at det foreliggende lovforslag i § 1 gir Kongen myndighet til å

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

Komiteen vil peke på at formuleringen av fullmakten dermed ikke er presist avgrenset til bestemte typer tiltak, men i prinsippet synes å omfatte alt som EU måtte vedta innen området for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Så langt har EU gjennom Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten fått myndighet fra medlemsstatene til å ta i bruk følgende fire utenrikspolitiske virkemidler: felles holdninger og felles aksjoner, felles strategier og internasjonale avtaler.

Komiteen vil peke på at det bare er i bestemte sammenhenger at norsk tilslutning til vedtak i internasjonale fora krever hjemmel i lovvedtak i Stortinget. Det gjelder for eksempel i de tilfeller Norge slutter seg til internasjonale sanksjoner mot tredjestater, som innebærer inngrep i private individers rettslige stilling. Lovhjemmel er også nødvendig for å sikre effektiv oppfølging fra norske borgere og bedrifter og for å straffe brudd på disse sanksjonsbestemmelsene.

For å få større klarhet om hva slags vedtak Regjeringen i praksis har behov for og ønsker å få Stortingets fullmakt til å treffe gjennom den foreliggende fullmaktsloven, oversendte komiteen den 7. desember 2000 en del spørsmål som departementet ga svar på i brev av 17. januar 2001 (vedlegg). Komiteen legger betydelig vekt på de presiseringer som er gitt i brevet.

Fra svarets generelle innledning vil komiteen framheve særlig to punkter. For det første presiserer departementet at «Lovforslaget omfatter kun ikke-militære tiltak». For det andre svarer departementet at «Det er grunn til å presisere at den type tiltak som lovforslaget tar sikte på å hjemle» er «en rask reaksjon mot tredjeland i form av avbrytelse av økonomisk eller annet samkvem ...».

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at disse presiseringer av hjemmelen også må avspeiles i lovens ordlyd. Flertallet vil derfor foreslå at lovens tittel og § 1 endres slik at ordlyden samsvarer mer med intensjonen.

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.

I proposisjonen understrekes at

«Regjeringa legg til grunn at sanksjonar må baserast på vedtak gjorde av Tryggingrådet i FN.»

Flertallet er enig i denne hovedlinje, men ser liksom Regjeringen at det i noen tilfeller kan hende at sanksjonsvedtak det er bred internasjonal støtte til blir hindret av veto i Sikkerhetsrådet. Dersom det i slike saker godtgjøres at det er et faktisk behov for spesielt rask iverksetting av sanksjonsvedtak, ser flertallet at det kan være behov for en fullmaktslov som gir Regjeringen hjemmel til å innføre sanksjoner gjennom forskriftsvedtak. 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.

Flertallet har også merket seg at utenriksministeren i sitt svarbrev av 17. januar 2001 bekrefter at han er enig i at demokratihensyn kan svekkes ved benyttelse av fullmaktslover, blant annet fordi

«man ikke får den samme grundige forberedelse og den offentlige debatt som normalt vil gå forut for vedtakelsen av en særskilt formell lov i Stortinget.»

Også av denne grunn mener flertallet at en ikke bør benytte fullmaktsloven annet enn i tilfeller hvor virkningen av sanksjonene vil bli vesentlig svekket om man tar seg tid til å forelegge sanksjonstiltakene for Stortinget som egen sak.

Flertallet vil dessuten framheve den presisering som departementet også gjør i sitt svar, når det om de aktuelle sanksjoner mot tredjestater eller bevegelser sies at

«De vil selvsagt være forbeholdt meget alvorlige situasjoner der sistnevnte har satt seg ut over det internasjonale samfunnets krav, svært ofte ved å bryte klare pålegg av FNs sikkerhetsråd.»

Flertallet vil på bakgrunn av dette, og med henvisning til de utdypende svar departementet har gitt i sitt brev av 17. januar 2001, foreslå at lovens § 1 får følgende ordlyd:

«§ 1 skal lyde:

Kongen kan treffe dei føresegnene som er naudsynte for at Noreg skal slutte seg til internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler.»

Tilføyelsen «eller rørsler» vil etter flertallets syn gjøre det klarere at også opprørsbevegelser og lignende vil kunne omfattes av bestemmelsen.

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 viser til at Stortinget i 1968 vedtok en egen lov til gjennomføring av sanksjoner i samsvar med bindende vedtak gjort av FNs sikkerhetsråd. Komiteen vil understreke at Norge i slike tilfeller er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre sanksjonene, og at den fullmakt Stortinget i 1968-loven ga regjeringen til gjennomføring av slike sanksjoner ikke gir regjeringen noe politisk handlingsrom ut over effektueringen av det bindende vedtak i FNs sikkerhetsråd.

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. Komiteen viser i denne forbindelse til at det i løpet av de siste 14 år bare er vedtatt én norsk lov om omfattende økonomiske sanksjoner, og det gjaldt tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) i 1999.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det ikke foreligger et tilstrekkelig godt begrunnet behov for den foreslåtte fullmaktsloven. Disse medlemmer viser til at det i løpet av de siste 14 år bare er vedtatt én norsk lov om omfattende økonomiske sanksjoner. En kan vanskelig se at det vil oppstå situasjoner hvor hensynet til rask reaksjon skal gå foran hensynet til åpenhet og offentlig debatt.

Disse medlemmer mener dessuten at det i proposisjonen burde ha vært drøftet de demokratiske

sider ved at viktige nasjonale beslutninger treffes uten forutgående debatt og lovbehandling. Disse medlemmer vil spesielt peke på det betenkelige i at det i proposisjonen åpnes for bruk av fullmaktsloven også i tilfeller hvor et sanksjonsvedtak ikke har fått den nødvendige støtte i Sikkerhetsrådet.

Disse medlemmer viser til at Norge allerede har vedtatt en fullmaktslov som kan nyttes etter forutgående vedtak i FN, og hvor Norge er folkerettslig forpliktet til å følge opp vedtak fra FN om tiltak mot enkeltland.

Disse medlemmer mener forslaget til ny fullmaktslov innebærer at det overføres makt fra Stortinget til Regjeringen. Selv om det forutsettes at den utvidede utenrikskomiteen skal konsulteres før fullmaktsloven tas i bruk, er det etter disse medlemmers oppfatning uheldig at spørsmål som angår økonomiske sanksjoner behandles i politiske fora som ikke er åpne. Hensynet til åpenhet omkring viktige beslutninger tilsier tilbakeholdenhet når det gjelder bruk av den type fullmaktslover som er foreslått. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at debatter om økonomiske tiltak rettet mot enkeltland skjer på en slik måte at offentligheten gis tilfredsstillende innsyn i saken.

Mot denne bakgrunn vil disse medlemmer avvise Ot.prp. nr. 10 (2000-2001).

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om iverksetjing av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler

§ 1

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.

§ 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 aktaust bryt eller medverkar til

brot på føresegner som nemnt i første ledd, kan straffast med bøter eller fengsel inntil seks måneder, eller begge delar.

§ 4

Denne lova tek til å gjelde straks.

§ 12 a i straffelova gjeld ikkje.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 15. februar 2001

Einar Steensnæs

leder og ordfører

Haakon Blankenborg

sekretær

Vedlegg**Brev fra Utenriksdepartementet v/utenriksministeren til utenrikskomiteen v/lederen, datert 17. januar 2001**

Under henvisning til Deres brev av 7. desember 2000 vedrørende spørsmål knyttet til odelstingsproposisjon nr. 10 (2000-2001) oversendes vedlagt svar på de spørsmål som ble stilt i brevet.

Spørsmålene fra Utenrikskomiteens leder:

1. Ot.prp. nr. 10 viser til at EU innen den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan vedta tiltak av flere slag, og proposisjonen nevner fire: Felles holdninger, felles aksjoner, felles strategier og internasjonale avtaler. Fullmakten i prgr. 1 er uten avgrensning når det gjelder hvilke av disse fire former for tiltak som kan brukes. Kan departementet bekrefte at lovforslaget - om det blir vedtatt - vil gi regjeringen fullmakt til å fastsette tiltak gjennom forskrifter innen alle disse fire tiltaksformer?
2. Har Regjeringen til hensikt å benytte fullmakten innen alle fire tiltaksformer.
3. Det er i proposisjonen ikke redegjort for hvilke grenser Grunnloven setter for hvilken myndighet Kongen, dvs. Regjeringen, har til å treffe beslutninger og iverksette tiltak av nevnte slag.
 - a) Hvorfor er ikke dette omtalt i proposisjonen?
 - b) Hvilke konstitusjonelle og juridiske begrensninger gjelder for den fullmaktslov det her legges opp til for hver enkelt av de fire aktuelle tiltaksformer?
4. I proposisjonen er det gitt en kort orientering om tre av de fire tiltaksformer som ligger under EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, nemlig felles holdninger, aksjoner og strategier.
 - a) Hvorfor er det ikke gitt noen utdypende beskrivelse av den fjerde form for tiltak - internasjonale avtaler?
 - b) Kan departementet gi en redegjørelse for hva slags internasjonale avtaler dette kan dreie seg om? Kan det gis eksempler på slike avtaler slik det delvis er gjort for de tre andre former for tiltak?
5. I utgangspunktet må en anta at fullmakten til å iverksette norsk gjennomføring av tiltak EU beslutter seg for, ikke er tenkt å gjelde aksjoner av militær art.
 - a) Hvorfor er ikke en slik avgrensning gitt i fullmaktsloven?
 - b) Kan departementet bekrefte at aksjoner som innbefatter bruk av militære virkemidler eller har militære komponenter, dvs. bruk av forsvarets ressurser, ikke ligger innen fullmakten? I så fall, hvorfor er ikke denne avgrensning gjort i lovproposisjonen?
6. Det vises i proposisjonen bare til en lignende fullmaktslov til å iverksette tiltak etter vedtak i internasjonale organisasjoner, nemlig loven av 7. juni 1968, nr. 4, om gjennomføring av bindende vedtak i FNs Sikkerhetsråd. I det tilfellet gjaldt spørsmålet gjennomføring av forpliktende vedtak som Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre, noe som ikke ga Regjeringen et politisk handlingsrom for valg av alternativ politikk. I det nye lovforslaget foreslås en vid fullmakt til å treffe tiltak om norsk gjennomføring av EU-vedtak som Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å følge opp, og hvor det følgelig finnes et betydelig politisk handlingsrom. Den nye fullmaktsloven må følgelig bety en kvalitativt annen politisk myndighetsdelegasjon fra Stortinget til Regjeringen.
 - a) Hvorfor er ikke denne betydningsfulle prinsipielle forskjell drøftet i proposisjonen?
 - b) Er departementet enig i at den nye fullmaktsloven, i større grad enn fullmaktsloven om gjennomføring av FN-vedtak som Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre, innebærer en forskyvning av *reell* politisk beslutningskompetanse fra Stortinget til Regjeringen?
7. Proposisjonen er begrunnet med behovet for å vise handlekraft raskt, dvs. sikre hurtighet i norsk vedtaksprosess og norsk gjennomføring av tiltak. Hvorfor har ikke Regjeringen foreslått en fullmakt som gir Norge mulighet til å treffe tiltak også før EU har gjort sine vedtak og i tilfeller hvor EU ikke blir enige om å vedta adekvate tiltak.
8. I proposisjonen vises det til at Norge de siste 20 årene bare har vedtatt fire lover om økonomiske sanksjoner mot andre stater, uten at det forelå bindende vedtak i Sikkerhetsrådet. Disse krevde derfor egen lov:
 - Tiltak mot Iran, med hjemmel i lov av 6. juni 1980 nr. 18.
 - Tiltak mot Argentina, med hjemmel i lov av 7. mai 1982.
 - Tiltak mot Sør-Afrika, med hjemmel i to lover fra 1986 og 1987.
 - Tiltak mot Jugoslavia (FRJ), med hjemmel i lov av 25. juni 1999 nr. 43.

Lovvedtak om slike økonomiske sanksjoner er meget viktige og alvorlige utenrikspolitiske beslutninger, og har altså forekommet så sjelden som fire ganger på vel 20 år. Vil det ikke på denne bakgrunn være riktigere å legge opp til at den prinsipielle beslutning om at Regjeringen får myndighet til å iverksette

sanksjoner mot konkrete land fortsatt må gis av Stortinget gjennom lov i hvert tilfelle, mens Regjeringen i slike tilfeller gis fullmakt til å bestemme den mer detaljerte utforming av sanksjonene og innfasing og avvikling av dem i samråd med andre land?

9. Gjelder fullmakten som foreslås ikke bare økonomiske sanksjoner, men også forskriftsendringer for økonomiske stimulerings tiltak/støttetiltak, så lenge de kan dekkes innen rammene av vedtatt budsjett?
10. Mot loven kan det anføres to argumenter som begge gjelder demokratihensyn:
- Det kan med den prosedyre som fullmaktsloven gir adgang til bli mindre mulighet til å belyse saken gjennom en offentlig debatt før vedtak fattes.
 - Stortinget avgir ved dette lovforslaget makt til Regjeringen gjennom en vid, og i dette tilfelle, meget uklart avgrenset fullmaktslov. Hvorfor er ikke lovens forhold til slike demokratihensyn drøftet i proposisjonen, og kan departementet se at det faktisk kan være et visst grunnlag for slike motargumenter?

Besvarelse:

De spørsmål som er stilt av Utenrikskomitéens leder vil bli besvart nedenfor. Jeg takker i denne forbindelse for anledningen til å utdype enkelte problemstillinger ut over det som er gjort i Ot.prp. nr. 10 (2000-2001). Innledningsvis vil jeg for oversiktens skyld fremheve noen hovedsynspunkter av betydning for regjeringens fremleggelse av denne proposisjonen.

Lovforslaget omfatter kun ikke-militære tiltak. Disse kan innebære avbrytelse av økonomisk eller annet samkvem med stater eller bevegelser. De vil selvsagt være forbeholdt meget alvorlige situasjoner der sistnevnte har satt seg ut over det internasjonale samfunnets krav, svært ofte ved å bryte klare pålegg av FNs sikkerhetsråd.

Lovforslaget innebærer ingen endring i Regjeringens forutsetning om at eventuelle sanksjoner baseres på bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd, og gjennomføres på grunnlag av lov 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindende vedtak i FNs sikkerhetsråd. Tiltak som omfattes av lovforslaget kan ha et tilsvarende innhold som FN-sanksjoner, men bygger på et annet grunnlag. Slike tiltak kan for eksempel være aktuelle i situasjoner der det foreligger en trussel mot eller et brudd på den internasjonale fred og sikkerhet, men hvor bindende vedtak i FNs Sikkerhetsråd ikke har vært mulig som en følge av vetoretten. Det vil også kunne være aktuelt å reagere med denne type tiltak i situasjoner som ikke utgjør en trussel mot eller brudd på den internasjonale fred og sikkerhet. I begge tilfeller vil det kunne være aktuelt for EU å reagere innen rammen av Den felles utenriks- og sikkerhets-

politikk. I slike sammenhenger vil EUs tiltak kunne være uttrykk for synet til en bredere alleuropeisk krets enn EU-landenes. Bakgrunnen for dette er den mulighet som er gitt for tilslutning til slike tiltak for en rekke assosierte land, herunder Norge. I denne sammenheng kan også påpekes at en kan påregne tiltak av liknende karakter fra stater og regionale organisasjoner også utenfor en europeisk kontekst. Et annet vesentlig utviklingstrekk er knyttet til de muligheter som Amsterdamtraktaten gir for innenfor rammen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk raskt å vedta økonomiske tiltak mot tredjeland med bindende virkning for medlemslandene, jf. Amsterdamtraktatens artikkel 15 og EF-traktatens artikler 301 og 60 (tidligere artiklene 228 A og 73 G). Norge har på sin side manglet lovhjemmel for å gjennomføre slike raske tiltak med utgangspunkt i slike felles holdninger. Dette var også bakgrunnen for lovforslaget i Ot.prp. nr. 81 (1998-1999), som munnet ut i lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia.

Det er grunn til å presisere at den type tiltak som lovforslaget tar sikte på å hjemle, dvs. en rask reaksjon mot et tredjeland i form av avbrytelse av økonomisk eller annet samkvem i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kun kan iverksettes på grunnlag av felles holdninger eller felles aksjoner. I praksis har dette skjedd etter vedtakelse av felles holdninger. De fleste felles holdninger har nettopp gått ut på denne type tiltak, og er blitt vedtatt og gjennomført på meget kort varsel. I praksis har EFTA/EØS stater, herunder Norge, i de fleste tilfeller på prinsipielt grunnlag også sluttet seg til slike felles holdninger. Samtidig må det understrekes at EUs felles holdninger med slikt innhold har vært forbeholdt alvorlige internasjonale situasjoner, gjerne i tilknytning til og til utfylling av bindende vedtak fra FNs sikkerhetsråd.

Det er videre grunn til å presisere at lovforslaget også i fremtiden forutsetter selvstendig norsk stillingtagen til ønskeligheten og hensiktsmessigheten av innføring av slike tiltak, samt til behovet for eventuelle norske tilpasninger. Slike tiltak vil kun bli innført der dette anses ønskelig etter en samlet vurdering og etter konsultasjoner med Stortingets organer. Det sentrale poeng med lovforslaget er å skaffe til veie et hjemmelsgrunnlag som vil gjøre det mulig å gjennomføre tiltakene uten betydelig forsinkelse i forhold til en rekke andre stater det er naturlig å sammenlikne seg med.

En nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig forutsetning for nevnte type tiltaks effektivitet, er at disse ikke iverksettes ensidig. Tiltakenes effektivitet og troverdighet er avhengig av så bred multilateral oppslutning som mulig, og at de iverksettes så samordnet som mulig. Ut fra utenrikspolitiske- og rettslige tradisjoner og lovteknikk, vil det som oftest være naturlig å velge en tilnærming mest mulig lik EUs felles holdninger. Dis-

se representerer allerede en brytning mellom ulike nærstående staters synspunkter og vil kunne gjenspeile andre nordiske lands holdninger.

Jeg er enig med Utenrikskomiteens formann i at en hjemmelslov av denne karakter potensielt kan reise prinsipielle spørsmål om grensene for adgangen til og ønskeligheten av å delegere lovgivningsmyndighet. Vurderingene som her må foretas, må imidlertid ta utgangspunkt i det særlige hasteaspekt som gjør seg gjeldende i de aktuelle unntakssituasjoner, som normalt vil berøre vesentlige hensyn i tilknytning til fred og sikkerhet og humanitære forhold. Sterke praktiske behov må her veies opp mot demokratihensyn. Både iverksetting og oppheving av denne type tiltak må for å være troverdige kunne iverksettes uten unødig opphold. Ideelt sett vil de også være så kortvarige som mulig.

Regjeringen forutsetter samtidig, som det fremgår av proposisjonen, at konsultasjonsprosessen med Stortingets organer i slike sammenhenger vil bli tillagt avgjørende vekt.

I det følgende går jeg nærmere inn på de enkelte spørsmål som er stilt av Utenrikskomiteens leder.

1) Odelstingsproposisjon nr. 10 beskriver de ulike *instrumenter* eller *virkemidler* som står til rådighet for EU i medhold av de særlige bestemmelser i Amsterdamtraktatens del V om Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Enkelte av disse instrumentene relaterer seg til de generelle prinsipper og retningslinjer for den felles utenrikspolitikken. Dette gjelder blant annet de felles strategier. Disse gjennomføres ved felles holdninger og felles aksjoner. Dette fremgår av artiklene 12 og 13 i Amsterdamtraktaten. Det er de felles holdninger og aksjoner Norge rutinemessig inviteres til å slutte seg til på lik linje med de øvrige EFTA/EØS-stater, som følge av brevvekslingen fra mars 1995 mellom daværende handelsminister Grete Knudsen i egenskap av formann for EFTA og det franske EU-formannskapet ved daværende utenriksminister Juppé. Det er bare felles holdninger og felles aksjoner, dvs. uttrykk for EUs syn på den politikk som føres i enkelte tredjestater og konkrete vedtak med operativt innhold, som kan resultere i internasjonale tiltak mot de aktuelle tredjestater. Det vil her kunne dreie seg om ikke-militære tvangstiltak av økonomisk karakter, f.eks. investerings- og overføringsforbud, regulære eksport- og importforbud, samt begrensninger i innførsels- og utførselsadgangen for visse typer varer. Det vil videre kunne omfatte andre typer tiltak som reiserestriksjoner og forbud mot flyvninger, samt frysing av private bankkonti, o.l.

Fullmaktsloven relaterer seg utelukkende til disse situasjoner og vil ikke gi Regjeringen fullmakt til å vedta egne internasjonale tiltak der Norge ikke har sluttet seg til en felles holdning eller aksjon. Her forutsettes det at Norge i likhet med andre nærstående land innenfor EFTA/EØS-samarbeidet er invitert til å

slutte seg til den konkrete felles handling eller aksjon. Det forutsettes videre at denne har et innhold som tillier interne rettslige oppfølgingsskritt. Denne begrensning fremgår av ordet «nødvendig» i fullmaktslovens § 1.

Fullmaktsloven er derfor heller ikke relevant i forhold til internasjonale avtaler som instrument for Den felles utenriks og sikkerhetspolitikk. Eventuelle forhandlinger med EU om en slik avtale på området for Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, må skje med utgangspunkt i Grunnlovens alminnelige regler om traktatinnngåelser, herunder sistnevntes § 26, og berøres ikke her.

2) Det fremgår av besvarelsen under punkt 1), at fullmaktsloven ikke kommer til anvendelse i andre tilfeller enn der det foreligger en felles holdning eller aksjon fra EUs side som Norge har sluttet seg til. Videre må denne ha et innhold som både i EU og i Norge medfører behov for internrettslige gjennomføringsskritt. Det vises her også til besvarelsen av spørsmål 4.

3 a) og b) Grunnlovens grenser for Kongens (Regjeringens) myndighet til å inngå traktater eller til å beslutte deltakelse i militære operasjoner berøres ikke av lovforslaget. Sistnevnte gjelder alene for gjennomføring av ikke-militære tiltak mot tredjestater eller bevegelse, og dette vil også i fremtiden bygge på en selvstendig norsk beslutning i hvert enkelt tilfelle, basert på en helhetsvurdering og etter konsultasjon med Stortingets organer. Lovforslaget berører heller ikke Grunnlovens skranke om at «Sager af Vigtighed» skal behandles i statsråd (§ 28). Vedtak om iverksetting av nevnte tiltak, i motsetning til endringer, suspensjon eller opphevelse, anses å være av slik viktighet at de ikke skal kunne delegeres videre til et departement. De må behandles i statsråd.

For øvrig bemerkes at en alminnelig konstitusjonell begrensning for Kongens myndighet ligger i vår forfatnings legalitetsprinsipp. Bestemmelser som innebærer inngrep i private individers rettslige situasjon ved å pålegge dem nye byrder eller forpliktelser eller ved å begrense deres rettigheter, må ha hjemmel i en formell lov vedtatt av Stortinget, eventuelt i form av en fullmaktslov som foreslått i proposisjonen.

Betydningen av denne begrensning av Kongens myndighet er behandlet på side 2 og side 3 i proposisjonen. På side 2, spalte 1, er det pekt på at det er den omtalte konstitusjonelle begrensning som er bakgrunnen for lovforslaget: «Siktemålet med lova er å gje det naudsynte internrettslege heimelsgrunnlaget for å kunne gjennomføre egne tiltak i Noreg i samband med EUs vedtak, der dette er ønskeleg etter ei samla vurdering og etter konsultasjonar med organa i Stortinget». På side 3, spalte 1, gjør proposisjonen rede for de muligheter som allerede eksisterende lovgivning om fullmakter til Kongen vil kunne gi til å vedta tiltak. Det fremgår av drøftelsen at disse eksisterende lov-hjemler ikke vil gi tilstrekkelig hjemmel i alle tilfeller.

Hvis lovforslaget vedtas, vil Grunnloven likevel innebære skranker for hvilke tiltak som kan settes i verk. En kan for eksempel ikke utelukke at det i enkelte tilfeller kan bli reist spørsmål knyttet til Grunnlovens § 97 og §105, som også behandles i proposisjonen (side 4, spalte 1). I hvilken grad tiltakene vil medføre inngrep i eldre kontrakter og i eiendom, og i hvilken grad dette vil kunne være erstatningsbetingende, må imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det er vanskelig å si noe generelt om dette på forhånd. Det vil både kunne avhenge av de fremtidige situasjoner som vil være aktuelle, og av innholdet i de tiltak som eventuelt blir vedtatt.

En stor del av det Norge eventuelt vil velge å medvirke til i tilslutning til vedtak innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk vil være av en slik art at det ikke griper inn i borgernes rettsstilling. Det kan f.eks. være deltakelse i rent politiske protester mot, eller undersøkelser og vurderinger av brudd på menneskerettighetene i en annen stat. Her vil Kongens myndighet som leder av utenriksforvaltningen etter Grunnlovens § 26, eller generelt som innehaver av den utøvende makt etter §3, være tilstrekkelig. Situasjonen kan som nevnt ovenfor bli en annen dersom EU vedtar tiltak som griper inn i borgernes rettigheter og Norge velger å delta i disse tiltakene. I så fall kan lovhjemmel være nødvendig. Det går fram av proposisjonen at lovforslaget tar sikte på å fange opp de tilfeller der de andre konstitusjonelle hjemler for Kongens myndighet ikke vil være tilstrekkelige. Det har i proposisjonen ikke vært naturlig å gå nærmere inn på en vurdering og avgrensning av de lovhjemler som allerede vil kunne foreligge i det eksisterende lovverk, herunder i lovgivningen om utlendingskontroll eller eksportkontroll.

4 a), b) og c). Artikkel 24 i Amsterdamtraktaten gjelder adgangen til å inngå internasjonale avtaler med en eller flere tredjestater eller internasjonale organisasjoner som ledd i gjennomføringen av Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Artikkelen har såvidt vites ikke vært benyttet. En eventuell bruk vil forutsette en nærmere avklaring av kompetansefordelingen mellom medlemsstatene i EU og Fellesskapet vedrørende inngåelse av avtaler under artikkel 24. Dette er et vanskelig juridisk spørsmål som ennå ikke er endelig løst innen EU og som det derfor ikke er grunn til å gå nærmere inn på her. Som nevnt under pkt. 1 ovenfor, anses inngåelse av internasjonale avtaler heller ikke relevant i forhold til lovforslaget.

5) Som nevnt ovenfor, tar ikke loven sikte på militære operasjoner. Selv om dette ikke sies i lovens ordlyd, fremgår dette forutsetningsvis av odelstingsproposisjonen. Proposisjonens begrunnelse for lovforslaget og valgte eksempler, viser at militæraksjoner ikke er blant de tiltak loven tar sikte på å skaffe et hjemmelsgrunnlag for.

En eventuell norsk deltakelse i EU-ledede militære operasjoner berøres ikke av denne loven, og for øvrig heller ikke av den type lovspørsmål det her er tale om. Deltakelse i slike operasjoner vil normalt ikke kreve lovhjemmel.

6 a) Som påpekt i brevet fra Utenrikskomiteens leder er det en betydningsfull prinsipiell forskjell mellom på den ene side bindende vedtak av FNs Sikkerhetsråd (som omfattes av loven av 7. juni 1968) og på den annen side tiltak som vedtas av EU og som Norge måtte velge å slutte seg til etter en vurdering i hvert enkelt tilfelle. Denne prinsipielle forskjell danner utgangspunktet for drøftelsene i proposisjonen. Det fremgår at Norge legger til grunn at eventuelle sanksjoner prinsipielt skal vedtas av FNs Sikkerhetsråd. Når norsk medvirkning til tiltak overhodet anses aktuelt i andre tilfeller, og når dette lovforslaget derfor er fremsatt, skyldes det erfaringer som viser at dette ikke alltid vil kunne gjelde. Behovet for lovforslaget i dagens situasjon, og med sikte på de situasjoner vi kan stå overfor i fremtiden, vil her kort bli utdypet i forhold til de innledende bemerkninger i svaret:

For det første kan vetoretten i Sikkerhetsrådet hindre at Rådet opptrer tilstrekkelig effektivt, i unntakssituasjoner som likevel gjør krav på snarlige og samordnede multilaterale tiltak. Videre må det erkjennes at Europa i større grad enn tidligere forutsettes å forestå krisehåndtering i egne «nærområder», som i konfliktene på Balkan, samtidig som EU har tatt mål av seg til å opptre aktivt og effektivt til vern om vesentlige verdier, særlig når det gjelder vernet av menneskerettigheter og fred. Selv om vi ikke er medlem av EU, vil norsk medvirkning her i gitte situasjoner kunne være ønskelig, eventuelt samtidig med eller umiddelbart etter EUs vedtak. Lovforslaget tar sikte på å gi oss mulighetene for en slik rask og effektiv medvirkning. Uten en slik fullmaktslov, vil forsinkelser som følge av behovet for en egen lovforberedelse i det enkelte tilfellet lett kunne bidra til at de tiltak vi kunne tenke oss å støtte sammen med en rekke nærstående stater, ikke blir like effektive. Norge ville heller ikke være i stand til å følge opp uttalte utenrikspolitiske målsetninger like raskt som forventet.

6 b) Jeg er enig med Utenrikskomiteens leder i at den foreslåtte lov vil innebære en større *reell* beslutningskompetanse enn det som foreligger ved Sikkerhetsrådsvedtak som faller innenfor loven av 7. juni 1968. Disse er Norge forpliktet til å gjennomføre. Det blir ikke plass for noen vurdering av om det er «ønskelig» som ved medvirkning til tiltak vedtatt av EU. Når den sistnevnte reelle politiske beslutningskompetanse foreslås lagt til Regjeringen, er det som nevnt for å sikre en best mulig oppfølging fra norsk side ved ivaretagelse av viktige hensyn som «internasjonal fred og tryggleik» eller til fremme av «demokrati, rettsstatsprinsippet og vern av grunnleggjande fridomer», jfr. proposisjonens side 1, 2. spalte. Samtidig forutset-

tes det i proposisjonen at de norske gjennomførings-tiltakene skal vedtas av Regjeringen «etter konsultasjoner med organa i Stortinget», jfr. proposisjonens side 2, spalte 1.

7) Regjeringen legger til grunn at tvangstiltak overfor tredjestater bare må skje der det er bred internasjonal oppslutning om slike tiltak, enten i FN eller i andre internasjonale organisasjoner der Norge er medlem eller som Norge har et særlig nært utenrikspolitisk samarbeide med. Det kan her vises til det som står i proposisjonen og som er omtalt ovenfor, om at Regjeringen legger til grunn at sanksjoner må baseres på vedtak gjort av FNs Sikkerhetsråd og at nevnte tiltak innen EU bare vil være aktuelt i unntakssituasjoner der et slikt virkemiddel blir regnet som nødvendig for å ivareta overordnede interesser. Lovforslaget er for øvrig ment å legge forholdene til rette for en økt reaksjonsevne på norsk side, som kan bidra til norske myndigheters troverdighet som europeisk partner på det utenrikspolitiske området. Det anses formålstjenlig å unngå å være blant stater som ikke har rask og fleksibel reaksjonsevne i alvorlige situasjoner av denne karakter.

I proposisjonen legges det til grunn at det likevel kan bli aktuelt med enkelte tilpasninger i reaksjonsformen fra norsk side. En slik tilpasning bør imidlertid ikke strekke seg utover forutsetningene i fullmaktsloven om samsvar med EU-tiltakene.

8) Etter departementets vurdering er behovet for en fullmaktslov en helt annen i dag enn på 1980-tallet, i lys av EUs nye virkemidler innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt vilje til å utnytte disse. Tilsvarende gjelder for det store antall stater som slutter seg til slike vedtak, og derved bidrar til å gi uttrykk for en «alleuropeisk» holdning i visse saker. I samtlige av de tilfeller der enkeltlover tidligere er vedtatt skyldtes imidlertid dette at et vedtak fra Sikkerhetsrådet av ulike grunner ikke var mulig å oppnå. Slike situasjoner vil som nevnt ovenfor kunne oppstå igjen. Det vil forsinke den norske reaksjonsevnen betydelig dersom man i hvert av disse tilfellene skulle gjennomføre en full lovgivningsprosess.

Et annet forhold som innebærer andre utenrikspolitiske rammebetingelser enn på 1980-tallet er at kravene til og mulighetene for det internasjonale samfunns normdannning og felles opptreden i forhold til krise- og konfliktsituasjoner, har utviklet seg sterkt etter den kalde krigens opphør. Ved siden av FN har regionale internasjonale organisasjoner som OSSE, som ikke har mulighet for å anvende tvangstiltak, og EU, som har slik evne, fremstått som viktige utenrikspolitiske aktører på det europeiske kontinent. Særlig på 90-tallet har utviklingen gått raskt, noe som også stiller nye krav til hurtighet og effektivitet i interne beslutningsprosedyrer. Tvangstiltak er ment som kort-siktige tiltak for å løse konkrete politiske krisesitua-

sjoner og bør derfor både kunne vedtas og oppheves raskt.

Jeg vil ikke utelukke at det også i fremtiden vil kunne bli aktuelt å fremme egne lovforslag om innføring av særlig omfattende sanksjoner eller tiltak mot tredjestater. Utviklingen kan imidlertid synes å gå i retning av mer selektive, målrettede tiltak som skal kunne vedtas og oppheves med større grad av fleksibilitet. For denne typen mindre inngripende tiltak vil en fullmaktslov være det mest hensiktsmessige og ressursbesparende lovredskap.

9) Fullmaktsloven berører ikke positive virkemidler i form av bistand eller andre former for assistanse eller belønning. Slike tiltak kan for øvrig iverksettes uten lovhjæmmel. Det er regjeringens forutsetning at man til enhver tid vurderer mulighetene for å benytte slike positive virkemidler som insentiver for å påvirke sentrale aktører i et land, og for derved å supplere negative tiltak eksempelvis vedrørende avbrytelse av ulike former for samkvem. Til illustrasjon på betydningen av en kombinasjon av virkemidler, vises til de norske støttetiltak overfor utvalgte sivile målgrupper og den politiske opposisjonen i Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ), som ble iverksatt samtidig med de norske særlige tiltak som var rettet mot landet.

10 a) og b) Jeg deler fullt ut de prinsipielle betraktninger som gjøres gjeldende av Utenrikskomitéens leder. Som ved enhver fullmaktslov som delegerer Stortingets myndighet til Regjeringen eller et annet organ, og i særlig grad de fullmaktslover som forutsetter skjønnsmessig vurdering av om og hvordan fullmakten skal brukes, er det risiki forbundet med at man ikke får den samme grundige forberedelse og den offentlige debatt som normalt vil gå forut for vedtakelsen av en særskilt formell lov i Stortinget. Jeg er enig med Utenrikskomitéens leder i at de demokratihensyn, som er knyttet til forberedelsen av og vedtakelsen av de formelle lover i Stortinget, er av vesentlig betydning.

Samtidig peker imidlertid proposisjonen på praktiske begrensninger som demokrati- og saksbehandlingsprinsipper kan støte på i forhold til iverksetting av denne type tiltak som Norge måtte ønske å delta i. Disse er kjennetegnet ved situasjoner der vesentlige hensyn i tilknytning til internasjonal fred og sikkerhet og vesentlige humanitære forhold kan stå på spill.

Ved fremleggelsen av lovforslaget har departementet foretatt en avveining mellom de motstående hensyn, med den konklusjon at det foreslås for Stortinget å vedta en fullmaktslov. En vesentlig forutsetning er samtidig at hensynet til Stortingets kompetanse i realiteten trekkes sentralt inn, jfr. forutsetningen på side 2, spalte 1 om at Regjeringen i tilfelle skal handle «etter konsultasjoner med organa i Stortinget». Jeg vil understreke at de synspunkter som fremheves i Stortingets organer i denne konsultasjonsprosessen selvsagt vil bli tillagt avgjørende vekt. Dette vil even-

tuelt også gjelde synspunkter som medfører at Norge ikke bør slutte seg til et bestemt EU-vedtak med en gang, men avvente en nærmere redegjørelse og offentlig debatt angående vedkommende tiltak. Muligheten for at enkelte EU-vedtak ikke bør få norsk tilslutning før etter en slik nærmere utredningsprosess

og offentlig debatt, samt at de kan være tiltak det ikke er ønskelig å slutte seg til, jfr. proposisjonens side 2, spalte 1, bør imidlertid etter mitt syn ikke forhindre at Regjeringen gis den foreslåtte fullmakt til å handle raskt og effektivt til varetakelse av vesentlige formål i de tilfellene der dette er ønskelig.