

# Frumvarp til laga

## um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

### 1. gr.

#### Markmið.

Tilgangur laga þessara er að mæla fyrir um framkvæmd þvingunaraðgerða sem ákveðnar eru af öryggisráði Sameinuðu þjóðanna á grundvelli 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna, af alþjóðastofnunum eða af ríkjahópum til að viðhalda friði og öryggi og/eða til að tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi.

### 2. gr.

#### Þvingunaraðgerðir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.

Utanríkisráðherra skal, að höfðu samráði við ríkisstjórn, gera þær ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til þess að framkvæma ályktanir sem öryggisráð Sameinuðu þjóðanna samþykkir skv. 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna og Íslandi er skylt að hlíta vegna aðildar sinnar að þeim. Kynna skal slíkar ráðstafanir með reglulegum hætti fyrir utanríkismálanefnd Alþingis.

### 3. gr.

#### Þvingunaraðgerðir alþjóðastofnana eða ríkjahópa.

Að fengnu samþykki ríkisstjórnar og að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis er ráðherra heimilt að gera þær ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til þess að framkvæma ályktanir alþjóðastofnana eða ríkjahópa um þvingunaraðgerðir sem eru samþykktar til að viðhalda friði og öryggi og/eða til að tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi.

### 4. gr.

#### Framkvæmd þvingunaraðgerða.

Heimilt er að innleiða fyrirmæli ályktunar um þvingunaraðgerðir skv. 2. og 3. gr. með reglugerð. Í þeim tilgangi getur reglugerð mælt fyrir um:

- bann við viðskiptum og fjárfestingum,
- bann við inn- og útflutningi, þ.m.t. á vopnum,
- frystingu á fjármunum og öðrum eignum,
- bann við samskiptum, þar á meðal fjarskiptum og menningarsamskiptum,
- bann við ferðum einstaklinga og farartækja,
- bann við að veita þjónustu og þjálfun,
- bann við að veita efnahagsaðstoð og tæknilega aðstoð,

- h. bann við starfsemi og þátttöku í atvinnulífi, og
- i. aðrar hliðstæðar aðgerðir sem ákveðnar eru til að viðhalda friði og öryggi og/eða til að tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi.

Í reglugerð skal taka fram um hvaða ályktun sé að ræða, þær þvingunaraðgerðir sem koma eiga til framkvæmda og gegn hverjum þær beinast.

Nú eru gefnir út listar yfir aðila, hluti, tækni eða annað viðfang þvingunaraðgerðar og er þá heimilt að birta erlendan frumtexta listanna í B-deild Stjórnartíðinda, enda sé það nauðsynlegt til að tryggja virkni þvingunaraðgerðarinnar.

Útanríkisráðuneytið skal halda skrár um þvingunaraðgerðir sem eru í gildi hér á landi og gegn hverjum þær beinast.

#### 5. gr.

##### *Réttindi og skyldur sem fara í bága við þvingunaraðgerðir.*

Óheimilt er að efna samninga, eða fullnægja öðrum réttindum og skyldum, sem fara í bága við þessi lög og reglugerðir settar með stoð í þeim. Þetta á við hvort sem þessi réttindi og skyldur stofnuðust fyrir eða eftir gildistöku viðkomandi reglugerðar nema annað sé tekið fram í henni.

Vanefnd á réttindum og skyldum skv. 1. mgr. skal ekki leiða af sér skaðabótaskyldu.

#### 6. gr.

##### *Úrræði gegn aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn.*

Heimilt er að hefja rannsókn, samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, á aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn þrátt fyrir að grunur liggi ekki fyrir um refsivert atferli. Markmið rannsóknar er að afla allra nauðsynlegra gagna sem lúta að viðfangi þvingunaraðgerðarinnar, t.d. vopnum, fjármunum og öðrum eignum.

#### 7. gr.

##### *Brottfall ályktunar.*

Sé ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, alþjóðastofnunar eða ríkjahóps um þvingunaraðgerðir afturkölluð, fallin úr gildi eða eigi hún ekki lengur við skal ráðherra svo fljótt sem verða má fella úr gildi reglugerð sem kemur ályktuninni til framkvæmda.

#### 8. gr.

##### *Undanþágu frá þvingunaraðgerð.*

Ráðherra getur veitt undanþágu frá þvingunaraðgerð sem framkvæmd er með heimild í þessum lögum þegar gildar ástæður eru fyrir hendi. Heimilt er að setja skilyrði fyrir undanþágu til þess að tryggja að með henni sé ekki grafið undan eða komist framhjá markmiði þvingunaraðgerðarinnar.

#### 9. gr.

##### *Afskráning af lista.*

Íslenskir ríkisborgarar, einstaklingar búsettir á Íslandi og lögaðilar sem eru skráðir eða stofnaðir samkvæmt íslenskum lögum, sem telja sig ranglega tilgreinda á lista yfir aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn, geta borið upp við ráðherra rökstutt og skriflegt erindi um að vera fjarlægðir af listanum. Ráðherra skal leiðbeina viðkomandi um þau úrræði sem eru fyrir hendi. Þá getur ráðherra ákveðið að leggja fram beiðni hjá þar til bærum aðilum um að við-

komandi verði fjarlægður af listanum. Við slíka ákvörðun skal ráðherra gæta ákvæða stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993.

10. gr.

*Viðurlög.*

Sá sem brýtur gegn boði eða banni sem mælt er fyrir um í reglugerð skv. 1. mgr. 4. gr. skal sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum árum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Sé brotið stórfellt varðar það sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Hafi brot sem vísað er til í 1. mgr. verið framið af stórfelldu gáleysi varðar það sektum eða fangelsi allt að einu ári.

Þegar brot er framið í starfsemi lögaðila og í þágu hans má gera honum sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á fyrirsvarsmann eða starfsmann lögaðilans. Hafi fyrirsvarsmaður eða starfsmaður gerst sekur um brot má samhliða ákvörðun um refsingu þeirra gera lögaðilanum sekt ef brotið var í þágu hans.

Gera má upptæka hluti, samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem hafa verið notaðir við brot, hafa orðið til við brot eða með öðrum hætti tengjast framningu brots. Þá má gera upptækan ávinning af broti eða fjárhæð sem svarar til hans í heild eða að hluta.

Tilraun og hlutdeild í brotum á reglugerðum settum samkvæmt lögum þessum eru refsiverðar skv. III. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Hafi ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, alþjóðastofnunar eða ríkjahóps um þvingunaraðgerðir verið afturkölluð eða sé hún fallin úr gildi þegar brot er framið verður refsingu ekki beitt samkvæmt þessum lögum.

11. gr.

*Gildissvið.*

Lög þessi taka til íslenskra ríkisborgara og útlendinga samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um refsilögsögu, en gera að auki íslenskum ríkisborgurum refsibýrgð fyrir verknað sem þeir fremja erlendis þrátt fyrir að verknaðurinn sé ekki refsiverður samkvæmt lögum þess ríkis þar sem brotið var framið.

Lögin gilda gagnvart lögaðilum sem eru skráðir eða stofnaðir samkvæmt íslenskum lögum hvar sem þeir starfa eða eru staðsettir. Nú er lögaðili skráður eða stofnaður erlendis og taka þá lögin til starfsemi hans að því leyti sem hún á sér í stað innan íslenskrar lögsögu.

12. gr.

*Nánari reglur.*

Utanríkisráðherra fer með framkvæmd laga þessara og er heimilt að setja nánari reglur þar að lútandi.

13. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi taka þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög um framkvæmd fyrirmæla öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, nr. 5/1969.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Markmið þessa frumvarps er að uppfæra ramma um framkvæmd alþjóðlegra þvingunar- aðgerða sem hafa það að markmiði að tryggja frið og öryggi og/eða virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi, og leysa af hólmi gildandi lög um framkvæmd fyrirmæla Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, nr. 5/1969. Með alþjóðlegri þvingunaraðgerð er átt við aðgerð sem samþykkt er af öryggisráði Sameinuðu þjóðanna, alþjóðastofnun eða ríkjahópi í þeim tilgangi að fá aðila til að breyta háttsemi sinni eða til að draga úr getu hans til að ógna friði, öryggi eða virðingu fyrir mannréttindum.

Samkvæmt l. mgr. 24. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna fela aðildarríkin öryggisráðinu meginábyrgð á varðveislu friðar og öryggis í heiminum. Samkvæmt 41., sbr. 39. gr. sáttmálans, er öryggisráðinu heimilt, telji það að fyrir hendi sé ófriðarhætta, friðrof eða árás, að leggja til eða ákveða að beitt skuli þvingunaraðgerðum, sem eru ekki hernaðarlegar, í því skyni að viðhalda eða koma á friði. Ef um tilmæli er að ræða eru þau ekki bindandi, en hins vegar eru aðildarríki Sameinuðu þjóðanna bundin af þeim ákvörðunum sem öryggisráðið tekur í þessum tilgangi. Aðildarríkjunum ber að koma þeim til framkvæmda, sbr. 25. gr. sáttmálans. Til þess að ákvörðun öryggisráðsins fái réttaráhrif hérlendis verður að innleiða hana í landsrétt, sbr. fyrrgreind lög nr. 5/1969. Ályktun öryggisráðsins vikur til hliðar þjóðréttarlegum skuldbindingum aðildarríkjanna sem stangast á við hana, sbr. 103. gr. sáttmálans.

Á undanförunum árum hefur öryggisráð Sameinuðu þjóðanna beitt þvingunaraðgerðum í auknum mæli. Viss þáttaskil urðu í þessum efnun eftir lok kalda stríðsins og svo aftur í kjölfar hryðjuverkaárása í Bandaríkjunum 11. september 2001.

Þvingunaraðgerðir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna hafa orðið hnitmiðaðri en áður, einkum eftir að farið var að tilgreina einstaklinga og hópa sem þær beinast gegn, frekar en að þeim sé beint eingöngu gegn ríkjum. Aðgerðir öryggisráðsins hafa einkum verið viðskiptabann, bann við útflutningi á vopnum, ferðabann og frýsting fjármuna og annarra eigna, en dæmi eru um fleiri tegundir þvingunaraðgerða. Þvingunaraðgerðir hafa m.a. beinst gegn eftirfarandi ríkjum eða aðilum þar: Afganistan, Austur-Kongó, Angóla, Eritreu og Eþíópíu, Fílabeinsströndinni, Haítí, Írak og Kúveit, Íran, fyrrum Júgóslavíu, Líbanon, Líberíu, Líbýu, Norður-Kóreu, Rúanda, Síerra Leóne, Suður-Ródesíu, Sómalíu, Súdan, Suður-Afríku og Sýrlandi. Þá hefur færst í vöxt að þvingunaraðgerðir beinist gegn einstaklingum eða hópum einstaklinga óháð því landi þar sem þeir finnast. Hér má nefna þvingunaraðgerðir gegn meðlimum Al-Kaída og talibönnum, sbr. ályktun 1267 (1999), gegn aðilum grunuðum um sprengjutilræðið í Beirút sem felldi fyrrverandi forsætisráðherra Líbanons, Rafiq Hariri, sbr. ályktun 1636 (2005), og þvingunaraðgerðir gegn aðilum sem tengdust Saddam Hússein, fyrrverandi Íraksforseta, sbr. ályktun 1483 (2003).

Hérlendis hafa fyrirmæli öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna verið innleidd með auglýsingum á grundvelli fyrrgreindra laga nr. 5/1969. Hins vegar hafa breytingar á íslensku stjórnarskránni og önnur réttarþróun undanfarin ár gert nauðsynlegt að styrkja lagarammann sérstaklega hvað varðar refsheimildir.

Auk öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna hefur Evrópusambandið tekið ákvarðanir um alþjóðlegar þvingunaraðgerðir. Yfirleitt er um að ræða þvingunaraðgerðir sem samþykktar eru af ráðherraráði Evrópusambandsins í beinum tengslum við ályktanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Það kemur hins vegar fyrir að ráðherraráðið ákveði þvingunaraðgerðir á grundvelli sjálfstæðs mats án þess að fyrir liggja ályktun frá öryggisráðinu. Sem dæmi má nefna þvingunaraðgerðir gegn Búrma (Mjanmar), Simbabve og Úsbekistan. Ísland hefur tekið undir flestar þeirra þvingunaraðgerða sem Evrópusambandið samþykkir eitt og sér. Er þetta gert

í tengslum við EES-samninginn, nánar tiltekið yfirlýsingu ríkisstjórna aðildarríkja ESB og EES/EFTA-ríkjanna um pólitísk skoðanaskipti. Í framkvæmd er EES/EFTA-ríkjunum boðið að taka undir vissar yfirlýsingar ráðherraráðs ESB á sviði utanríkismála (e. Common Foreign and Security Policy Statements). Sumar þeirra fjalla um þvingunaraðgerðir sem eru yfirleitt í formi sameiginlegrar afstöðu ráðherraráðsins (e. Council Common Positions).

Enn fremur hafa ríki samþykkt að beita þvingunaraðgerðum á öðrum vettvangi en innan Sameinuðu þjóðanna og Evrópusambandsins. Þegar þetta frumvarp er samið er í gildi þvingunaraðgerð Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) um bann við útflutningi á vopnum til Nagorno-Karabakh frá árinu 1992. Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hefur mælt til þess að aðildarríkin framfylgi vopnasölubanni til svæðisins, en þau tilmæli eru ekki bindandi.

Íslensk stjórnvöld hafa einu sinni tekið þátt í alþjóðlegum þvingunaraðgerðum þegar ekki náðist samstaða í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Lög nr. 67/1988 kváðu á um bann gegn viðskiptum við Suður-Afríku og Namibíu. Ástæða þessara sérlaga var m.a. að Norðurlöndunum tókst ekki, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, að fá öryggisráðið til þess að samþykkja þvingunaraðgerðir gegn Suður-Afríku. Þótt íslensk stjórnvöld hafi ekki talið það nauðsynlegt hafa stjórnvöld hinna norrænu ríkjanna mun oftast sett viðskiptabann á ríki þegar eitt af þeim ríkjum sem eiga fast sæti í öryggisráðinu hefur beitt neitunarvaldi gegn slíkum aðgerðum. Þar má nefna viðskiptabann sem mörg Evrópuríki settu á Íran árið 1980 í kjölfar gíslatökuunnar 1979 en þá beittu Sovétríkin neitunarvaldi gegn ályktun um bindandi þvingunaraðgerðir í öryggisráðinu. Sama gerðist með viðskiptabann á Argentínu í Falklandseyjastríðinu 1982, en þá stóðu Sovétríkin einnig í vegi fyrir ályktun frá öryggisráðinu.

Með frumvarpi þessu er lagður til heildarrámi um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, hvort sem þær stafa frá öryggisráðinu, pólitísku samstarfi við Evrópusambandið eða öðru alþjóðasamstarfi. Eins og gert er í nágrannaríkjunum er lagt til að slíkar aðgerðir verði innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum, enda verður alþjóðasamfélagið að geta brugðist hratt við aðstæðum sem ógna friði og öryggi.

Við smíði frumvarpsins var litið til löggjafar erlendis, m.a. í nágrannaríkjunum, svo og alþjóðlegra skýrsla um efnið. Þar ber að nefna svonefnt Interlaken-ferli sem snerist um efnahagslegar þvingunaraðgerðir og var skipulagt af yfirvöldum í Sviss. Í kjölfar þess ýttu yfirvöld í Þýskalandi úr vör svonefndu Bonn-Berlínar-ferli þar sem fjallað var um vopnabann, ferðabann og takmarkanir á flugi. Þá komu yfirvöld í Svíþjóð af stað svonefndu Stokkhólmsferli sem lagði áherslu á beitingu hnitmiðaðra þvingunaraðgerða. Litið var til þróunar á vettvangi alþjóðlegra þvingunaraðgerða þar sem mikilvægt er að tryggja visst samræmi í framkvæmd þeirra á milli landa, m.a. til þess að koma í veg fyrir að aðilar sem vilja komast hjá alþjóðlegum þvingunaraðgerðum flytji starfsemi sína þangað sem viðurlög við brotum á þeim eru mildari eða eftirlit lítið.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Markmið laganna er að veita stjórnvöldum heimild til þess að framkvæma þvingunaraðgerðir sem eru ákveðnar á alþjóðavettvangi til þess að viðhalda friði og öryggi og/eða tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi. Heimildin tekur til ályktana öryggisráðsins sem eru samþykktar á grundvelli 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Enn fremur tekur hún til þvingunaraðgerða sem beitt er af öðrum alþjóðastofnunum eða ríkjahópum. Lagastofnunar fyrir slíkum aðgerðum er nauðsynleg þar sem þær geta skert réttarstöðu einstak-

linga og lögaðila. Lagastofð er einnig nauðsynleg til þess að tryggja að einstaklingar og lög-  
aðilar fylgi fyrirmælum stjórnvalda og svo unnt sé að refsa þeim sem gera það ekki.

#### Um 2. gr.

Samkvæmt 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna er öryggisráðinu heimilt að ákveða hvaða aðgerðir, aðrar en hernaðaraðgerðir, skuli viðhafðar til þess að framfylgja ákvörðunum þess. Slíkar aðgerðir eru bindandi fyrir Ísland skv. 25. gr. sáttmálans þar sem segir: „Meðlimir hinna Sameinuðu þjóða eru ásáttir um að fallast á og framkvæma ákvarðanir öryggisráðsins í samræmi við ákvæði þessa sáttmála.“ Ákvæði 2. gr. veitir stjórnvöldum heimild til að standa undir þessari skuldbindingu með því að grípa til þeirra ráðstafana sem eru nauðsynlegar til að framkvæma þvingunaraðgerðir sem öryggisráðið ákveður.

Öryggisráðið mælir fyrir um þvingunaraðgerðir með ályktunum (e. resolutions) en með orðinu „ályktun“ í ákvæðinu er ekki eingöngu átt við eiginlegar ályktanir heldur allar tegundir ákvarðana, hvaða nafni sem þær nefnast, um þvingunaraðgerðir sem öryggisráðið tekur á grundvelli 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Algengt er að öryggisráðið setji á stofn undirnefndir til að fylgjast með og sjá um framkvæmd þvingunaraðgerða. Starfssvið þessara nefnda er ákveðið í hvert sinn sem þær eru settar á legg og hefur m.a. falið í sér að fylgjast með því hvernig aðildarríki framfylgja þvingunaraðgerðum, að uppfæra upplýsingar á listum um aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn og taka til athugunar beiðnir um undanþágur frá banni sem þvingunaraðgerð mælir fyrir um. Þessar nefndir eru mikilvægur hluti af starfsemi öryggisráðsins og nær heimild ráðherra samkvæmt þessu ákvæði einnig til ákvarðana þeirra.

Eins og fyrr segir eru þær þvingunaraðgerðir sem öryggisráðið mælir fyrir um á grundvelli 41. gr. sáttmálans bindandi að þjóðarétti og er mikilvægt að framkvæma þær eins fljótt og auðið er. Er því lagt til í frumvarpinu að ráðherra, að höfðu samráði við ríkisstjórn, hafi heimild til að grípa til nauðsynlegra aðgerða í þessu tilviki án þess að ráðfæra sig fyrst við Alþingi. Þær þvingunaraðgerðir sem Ísland framkvæmir á grundvelli þessa ákvæðis skulu hins vegar reglulega kynntar fyrir utanríkismálanefnd, enda varða þær mikilvæg utanríkismál svo sem alþjóðlegt samstarf til að stuðla að friði og öryggi og utanríkisviðskipti íslenskra aðila.

#### Um 3. gr.

Í þeim tilvikum sem öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hefur ekki mælt fyrir um bindandi aðgerðir gætu stjórnvöld viljað taka þátt í samstöðu á meðal ríkja um að grípa til aðgerða, sem ekki eru hernaðarlegar, til að takast á við tiltekna ógn við frið, öryggi og mannréttindi í heiminum. Hér gæti verið um að ræða tilmæli frá öryggisráði Sameinuðu þjóðanna sem eru ekki bindandi eða ályktanir um sameiginlega afstöðu (e. common position) eða sameiginlegar aðgerðir (e. joint actions) í utanríkis- og öryggisstefnu Evrópusambandsins. Þá gæti einnig verið um að ræða ályktun frá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) eða tilteknum ríkjahópum eins og Norðurlöndunum um beitingu þvingunaraðgerða. Með ákvæði 3. gr. er lagt til að ráðherra hafi heimild, að fengnu samþykki ríkisstjórnar, til að framkvæma aðgerðir sem eru ákveðnar af alþjóðastofnunum eða ríkjahópum án þess að þau séu tilgreind nánar. Heimildin takmarkast við aðgerðir sem samþykktar eru til að viðhalda friði og öryggi og/eða tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi.

Með orðinu „ályktun“ í ákvæðinu er ekki eingöngu átt við eiginlegar ályktanir heldur allar tegundir ákvarðana, hvaða nafni sem þær nefnast, um þvingunaraðgerðir sem alþjóðastofnanir eða ríkjahópar taka.

Í 24. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, segir að utanríkismálanefnd skuli vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál. Þar sem þátttaka Íslands í þvingunaraðgerðum á grundvelli þessa ákvæðis byggist ekki á þjóðréttarlegri skyldu, heldur mati og vilja ráðherra, þykir rétt að hann hafi samráð við utanríkismálanefnd um fyrirætlunina áður en hún er tekin til framkvæmdar. Samráð við utanríkismálanefnd er mikilvægt m.a. vegna þess að við ákvörðun um að taka þátt í alþjóðlegum þvingunaraðgerðum þarf að fara fram ákveðið hagsmunamat þar sem hlusta verður á sjónarmið Alþingis. Veigamiklum viðskiptahagsmunum íslenskra aðila gæti verið ýtt til hliðar til að stuðla að friði og öryggi. Þá getur þvingunaraðgerð haft í för með sér skerðingu á mannréttindum, svo sem eignarrétti, ferðafrelsi og athafnafrelsi. Samráð við Alþingi við slíkar aðstæður er í samræmi við þróun í þá átt að auka þátttöku þjóðþinga í að meta hvort ríki eigi að taka þátt í alþjóðlegum þvingunaraðgerðum. Sem dæmi má nefna að í Svíþjóð þurfa ákvarðanir um þvingunaraðgerðir sem ekki eru bindandi að fá samþykki í þinginu. Í Danmörku er haft samráð við þingið bæði til upplýsinga fyrir þingið og til að heyra sjónarmið þess.

#### Um 4. gr.

Til þess að þvingunaraðgerð hafi áhrif á þá ógn eða mannréttindabrot sem hún beinist gegn er mikilvægt að ríki framkvæmi hana fljótt. Með þeim hætti má takmarka möguleika viðkomandi aðila til að afla sér vopna, eiga í viðskiptum, fara á milli svæða o.s.frv. Slíkar aðgerðir væru aftur á móti ekki til mikils ef þeir sem þvingunaraðgerð beinist gegn hefðu tíma og tækifæri til að koma eignum sínum undan eftirliti, gætu ferðast óhindrað og þar fram eftir götunum á meðan þjóðir heims væru að leitast við að framkvæma þvingunaraðgerð. Eins og um getur að framan hefur farið fram mikið starf á vegum alþjóðastofnana, ríkja og samtaka í að styrkja beitingu þvingunaraðgerða. Úr þessu starfi hafa komið tilmæli um að ríki noti stjórnvaldsfyrirmæli við framkvæmd á þvingunaraðgerðum þar sem of tímafrekt sé að setja ný lög um hverja ályktun alþjóðasamfélagsins um þvingunaraðgerð. Þessi aðferð er í samræmi við framkvæmd á meðal annarra norrænna ríkja en þau innleiða öll ályktanir um þvingunaraðgerðir með slíkum hætti.

Samkvæmt lögum nr. 5/1969 eru fyrirmæli öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna framkvæmd með auglýsingu. Í þessu frumvarpi er hins vegar lagt til að sett verði reglugerð vegna ályktunar um þvingunaraðgerðir hvort sem um er að ræða ályktun öryggisráðsins, alþjóðastofnunar eða tiltekins ríkjahóps. Þykir reglugerð hentugri en auglýsing þar sem reynslan sýnir að þvingunaraðgerðir geta haft töluverð áhrif á réttarstöðu aðila í lengri tíma. Má sem dæmi nefna að nokkrar af þeim þvingunaraðgerðum sem eru í gildi hjá Sameinuðu þjóðunum eru um tíu ára gamlar. Ekkert er því hins vegar til fyrirstöðu að birta bannlista, t.d. með nöfnum aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn, í auglýsingu til að komast hjá því að taka upp texta allrar reglugerðarinnar í hvert skipti sem breytingar eru gerðar á listanum.

Í reglugerðum sem settar eru með heimild í 1. mgr. ákvæðisins skal taka fram hvaða ályktun um þvingunaraðgerðir sé komið til framkvæmda með þeim. Brýnt er að reglugerðin endurspegli þá ályktun um þvingunaraðgerðir sem liggur að baki þannig að tryggt sé að takmarkanirnar sem gerðar verða gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til þess að ná tilætluðu markmiði. Þannig skal tekið fram hvaða þvingunaraðgerðum sé komið til framkvæmda og gegn hverjum þær beinast. Í framkvæmd hafa þvingunaraðgerðir beinst gegn ríkjum og ýms-

um aðilum, eins og samtökum, hópum og einstaklingum. Þegar ráðherra kemur ályktunum öryggisráðsins til framkvæmda er hann bundinn af þeim ramma sem settur er í ályktuninni þó að hann hafi heimild til að túlka ákvæði hennar þannig að hægt sé að framkvæma þau af íslenskum aðilum.

*Helstu tegundir þvingunaraðgerða sem heimilt er að koma til framkvæmda með reglugerð.*

Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hefur skv. 41. gr. sáttmálans mjög víðtæka heimild til þess að grípa til þvingunaraðgerða sem það telur við hæfi í hverju tilviki. Í ákvæðinu er talað um aðgerðir sem eru fólgnar í að slíta viðskiptasambandi að nokkru eða öllu leyti og rjúfa samgöngur með járnbrautum, á sjó og í lofti, einnig póst-, síma- og loftskiptasamband, og slíta stjórnmalasambandi. Í framkvæmd er eina takmörkunin á aðgerðum skv. 41. gr. sú að ekki er heimilt að beita hernaðaraðgerðum. Í mörgum löndum eru stjórnvöldum veittar mjög opnar heimildir í lögum til þess að útfæra ályktanir öryggisráðsins í reglugerðum. Við gerð þessa frumvarps var hins vegar valið að telja upp þær athafnir sem banna má með reglugerð, en auk þess verði í reglugerð heimilt að mæla fyrir um hliðstæðar aðgerðir sem hafi þann tilgang að viðhalda friði og öryggi og/eða tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi. Upptalningin byggist annars vegar á ákvæðum sáttmála Sameinuðu þjóðanna og hins vegar á framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða síðustu ára. Var þetta gert til að koma til móts við kröfur lögmætisreglunnar um að ekki megi skerða athafnafrelsi manna og gera þeim refsingu nema með lögum. Hér verður þó að líta til þess að um gríðarlega fjölbreytt svið aðgerða er að ræða og er því ómögulegt að telja upp með tæmandi hætti þær þvingunaraðgerðir sem koma til greina. Þvingunaraðgerðir hafa beinst gegn aðilum allt frá ríkisstjórnunum til stríðsherra og hryðjuverkamanna. Þær varða ógnir sem geta stafað af gereyðingarpopnum í höndum stjórnvalda eða sveðjum í höndum þjóðarmorðingja. Þeim er ætlað að takast á við ástand vegna stríðsátaka, hættu á stríðsátökum og mannréttindabrotu svo eitthvað sé nefnt. Þá leitast alþjóðasamfélagið stöðugt við að finna þær aðgerðir sem eru líklegastar til þess að draga úr ógn og breyta hegðun aðila með sem minnstum áhrifum á saklausa aðila. Vegna þessarar viðleitni og vegna hinna fjölbreyttu aðstæðna sem koma til athugunar við beitingu þvingunaraðgerða má stöðugt búast við nýjum úrræðum. Nauðsynlegt er því að athafnasviðin séu nægilega vítt orðuð í lögnum til þess að lagaheimildin teljist fullnægjandi og ekki þurfi að breyta lögnum í sérhvert sinn sem koma þarf til framkvæmda ályktun með nýjum tegundum af þvingunaraðgerðum.

Þær ályktanir sem mæla fyrir um þvingunaraðgerðir skýra með nokkurri nákvæmni í hverju aðgerðin felst. Svo framarlega sem það er mögulegt væri best að taka upp orðalag ályktunarinnar í reglugerðinni sem kemur henni til framkvæmda. Þannig mun inntak aðgerðar hér á landi best samræmast því sem er ákvæðið af öryggisráðinu eða á öðrum alþjóðavettvangi. Slík framkvæmd er einnig hentug þar sem mögulegt er að inntak þvingunaraðgerðar breytist frá einni ályktun til þeirrar næstu, t.d. þannig að öryggisráðið breytir upptalningu þeirra vara sem viðskiptabann nær til í ljósi nýrra upplýsinga um þá aðila sem bannið beinist að eða nýrra upplýsinga um áhrif bannsins á saklausa aðila.

Í sumum tilvikum hafa öryggisráðið, undirnefndir þess og Evrópusambandið leitast við að skilgreina hugtök eins og vörur og vopn í þeim tilgangi að tryggja samræmi í beitingu á þvingunaraðgerðum. Þar sem því sleppir þurfa stjórnvöld að skilgreina hvað í þeim felst. Vegna þess hve þvingunaraðgerðir geta verið síbreytilegar og vegna þeirrar stöðugu vinnu sem á sér í stað við að skilgreina þessi hugtök er ekki leitast við að festa merkingu þeirra í þessum lögum. Þannig verður framkvæmd laganna sveigjanlegri og í meira samræmi við þá



þróun sem á sér í stað á alþjóðavettvangi. Rétt er þó að benda á skilgreiningu Financial Action Task Force (FATF) á því hvað felst í frystingu fjármuna og annarra eigna sem er meðal algengustu þvingunaraðgerða sem nú er beitt:

*Frysting fjármuna og annarra eigna* merkir það að koma í veg fyrir hvers konar flutning, yfirfærslu, breytingu, notkun á, aðgang að eða viðskipti með fjármuni og aðrar eignir á einhvern hátt sem leiðir til breytinga á magni þeirra, fjárhæð, staðsetningu, eignarrétti, yfirráðum, eðli eða áfangastað, eða annarra breytinga sem gerir notkun fjármagnsins mögulega, þ.m.t. eignastýring.

FATF hefur einnig skilgreint hvað felist í hugtakinu fjármunir og aðrar eignir:

*Fjármunir og aðrar eignir* merkir fjáreignir, eignir hverjar sem er, áþreifanlegar eða óáþreifanlegar, lausafé eða fasteignir, hvernig sem þeirra hefur verið aflað, og lagaleg skjöl í hvaða formi sem er, meðal annars rafræn eða stafræn, sem sýna fram á eignarrétt yfir þeim eða rétt til þeirra, þar með talið en þó ekki einvörðungu yfirdráttarheimildir, ferðaávisanir, bankaávisanir, peningaávisanir, hlutabréf, verðbréf, skuldabréf, skuldaviðurkenningar eða bankaábyrgðir og allir vextir, arður eða aðrar tekjur af, eða verðmæti sem leiðir af, slíkum fjármunum eða öðrum eignum eða sem þau skapa.

*Birting á listum yfir aðila, hluti, tækni eða annað viðfang þvingunaraðgerðar.*

Með þeirri þróun að gera þvingunaraðgerðir hnitmiðaðri hefur myndast sú framkvæmd að birta lista annars vegar yfir aðila sem aðgerðin beinist gegn og hins vegar yfir hluti, tækni og annað viðfang bannsins. Með frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að birta erlendan frumtexta slíkra lista, enda sé það nauðsynlegt til að tryggja virkni þvingunaraðgerðarinnar, en með þeim hætti verður hægt að afrita listana beint í B-deild Stjórnartíðinda. Ein ástæða fyrir þessari heimild er sú að slíkir listar eru oft langir, ítarlegir og taka tíðum breytingum. Má sem dæmi nefna að á lista öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna yfir meðlimi Al-Kaída og talibana eru 482 nöfn með upplýsingum á 65 síðum. Á þessum lista voru gerðar 130 breytingar frá nóvember 2006 til nóvember 2007. Þær upplýsingar sem um ræðir eru erlend nöfn, titlar og fæðingarstaðir sem eru illþýðanlegar. Sama gildir um lista yfir hluti, tækni og annað viðfang þvingunaraðgerðar sem geta verið mjög tæknilegir og snerta mjög takmarkaðan útflutning. Þá er mikilvægt öryggisatriði að listarnir séu hvorki þýddir né umskrifaðir þar sem slíkt felur í sér hættu á innsláttarvillum eða öðrum mistökum. Einn stafur sem misferst getur breytt nafni aðila sem þvingunaraðgerð beinist gegn þannig að það hringir ekki viðvörunarbjöllum þegar nafnið kemur upp t.d. hjá bönkum eða við landamæraeftirlit. Þýðingar eru hér á margan hátt tilgangslausar þar sem ólíklegt er að maður sem þvingunaraðgerð beinist gegn verði auðkenndur af íslenskri þýðingu á persónuupplýsingum um hann. Þýðingar geta enn fremur tafið verulega framkvæmd þvingunaraðgerða sem dregur úr áhrifamætti þeirra.

Fordæmi eru fyrir því í íslenskum rétti að birta erlendan frumtexta gerninga í Stjórnartíðindum. Samkvæmt lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, er heimilt að birta erlendan frumtexta milliríkjasamnings að vissum skilyrðum uppfylltum. Annað dæmi eru lög nr. 170/2006, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Þótt lagt sé til að sérreglur gildi um birtingu á listunum yrðu allar efnisreglur á íslensku og birtar með venjulegum hætti.

Nýjustu og áreiðanlegustu upplýsingarnar um þá bannlista sem að framan greinir eru á heimasíðu þeirrar alþjóðastofnunar sem heldur utan um þá. Það væri því góð framkvæmd að birta með listunum og öllum breytingum á þeim tilvísun á þá heimasíðu þar sem hægt er að

finna listana uppfærða. Vefsíður utanríkisráðuneytisins eða Stjórnarráðsins ættu jafnframt að vísa á heimasíður þar sem hægt er að fá upplýsingar um þvingunaraðgerðir sem eru í gildi hér á landi og þá lista sem þeim fylgja. Upplýsingar á slíkum síðum mundu ekki teljast birting í skilningi laga nr. 15/2005 heldur væri um að ræða hagkvæmnisatriði þannig að íslenskir aðilar viti hvar hægt sé að nálgast uppfærða lista á aðgengilegan hátt.

#### Um 5. gr.

Ákvæðið byggist á löggjöf sem var hönnuð í gegnum áður nefnt Stokkhólmsferli í þeim tilgangi að vera fyrirmynd fyrir ríki sem vildu uppfæra lög sín um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða. Með því er staðfest að alþjóðlegar þvingunaraðgerðir víkja til hliðar réttindum og skyldum sem stofnað er til áður en þær voru innleiddar í íslenskan rétt. Sama gildir um réttindi og skyldur sem stofnað er til eftir að þvingunaraðgerð hefur verið komið til framkvæmda. Þessi fyrirmæli eiga jafnt við um einkaréttarleg og opinber réttindi og skyldur að svo miklu leyti sem þvingunaraðgerð nær til þeirra. Þannig mætti ekki efna samning við aðila sem sætir viðskiptabanni eða greiða tryggingarbætur til aðila ef slíkar eignir viðkomandi hafa verið frystar.

Við beitingu þvingunaraðgerða verður ekki hjá því komist að einhverjir verði fyrir tjóni vegna þeirrar skerðingar sem þvingunaraðgerð hefur á stöðu þeirra. Ákvæði 2. mgr. verndar aðila gegn kröfum um bætur fyrir tjón sem verður til við að vanefna samninga eða önnur réttindi og skyldur sem samræmast ekki þvingunaraðgerð.

#### Um 6. gr.

Þeir aðilar, sem eru á listum yfir þá sem þvingunaraðgerð beinist gegn, eru menn sem eru taldir ógna friði, öryggi og virðingu fyrir mannréttindum í heiminum. Um er að ræða pólitískt mat ríkja eða alþjóðastofnana sem byggist á upplýsingum, t.d. úr skýrslum Sameinuðu þjóðanna eða athugunum leyniþjónusta aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna. Atferli þessara manna þarf hins vegar ekki að vera refsivert að lögum. Má sem dæmi nefna að fjármögnun hryðjuverka er ekki bönnuð með lögum um heim allan. Þá er ólíklegt er að þær upplýsingar sem liggja fyrir um þá nægi til að höfða sakamál gegn þeim eða að heimilt sé að leggja þær fyrir dóm. Vegna þessa er ekki víst að íslensk yfirvöld geti að óbreyttum lögum gripið til nokkurra öryggisráðstafana eða sambærilegra úrræða ef aðili á bannlista eða eigur hans finnast innan íslenskrar lögsögu. Slík staða gæti mögulega ógnað öryggi landsins og takmarkað getu yfirvalda til að framkvæma þvingunaraðgerð með fullnægjandi hætti. Er því lagt til með þessu ákvæði að heimilt sé að hefja rannsókn samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, án þess að grunur liggi fyrir um að viðkomandi hafi framið brot sem er refsivert samkvæmt íslenskum lögum. Rannsóknin mundi miða að því að afla upplýsinga sem væru nauðsynlegar til að beita þvingunaraðgerð gegn viðkomandi, enda væri ekki ólíklegt að vopn, fjármunir og annað viðfang þvingunaraðgerðarinnar væri falið eða undir fölsku nafni. Ef vísbendingar um að viðkomandi hefði framið refsivert brot kæmu í ljós við rannsókn væri hægt að rannsaka hann frekar og sækja til sakar með heimild í lögum nr. 19/1991.

Um væri að ræða mjög sérstaka stöðu sem hefur ekki komið upp hér á landi en ekki er ólíklegt að komi upp með síauknu flæði fólks og fjármuna í gegnum landið. Sú forvirka aðgerð sem lögð er til með þessu ákvæði felur í sér mjög takmarkað inngrip í réttindi viðkomandi sem verður að teljast réttlæt看legt út frá þeirri hættu sem þjóðir heims telja að stafi af þeim aðila sem rannsóknin beinist að og þeim hagsmunum sem eru í húfi.

## Um 7. gr.

Með því að beita þvingunaraðgerðum er unnið að því að draga úr hættu eða ná fram breytingu hjá því ríki, hópum eða einstaklingum sem aðgerðirnar beinast gegn. Til þess að aðgerðirnar hafi einhverja merkingu og til þess að þeim verði ekki beitt umfram brýnustu þörf verður að aflétta þeim þegar markmiðinu með þeim er náð.

Í alþjóðlegum ályktunum um þvingunaraðgerðir eru oft ákvæði um gildistíma ályktunarinnar. Í þeim geta einnig verið endurskoðunarákvæði til þess að tryggja að metið sé tímanlega hvort þörf sé á að framlengja gildistíma ályktunarinnar. Ályktanir þar sem gildistíma þvingunaraðgerða er ekki getið eru felldar úr gildi með nýrri ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, alþjóðastofnunar eða ríkjahóps. Þó að ályktun um þvingunaraðgerð sé með slíkum hætti fallin eða felld úr gildi á alþjóðavettvangi er sú reglugerð sem framkvæmir þvingunaraðgerð enn bindandi fyrir íslenska aðila þar til hún fellur úr gildi samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar eða er felld úr gildi af ráðherra.

Með ákvæðinu er ítrekuð skylda ráðherra til að fella úr gildi, svo fljótt sem verða má, reglugerðir sem innleiða þvingunaraðgerðir sem hafa verið felldar úr gildi. Ráðherra er einnig skylt að fella úr gildi þvingunaraðgerðir sem ekki eru lengur viðeigandi. Slíkt krefst sjálfstæðs mats ráðherra og takmarkast af þjóðréttarskuldbindingum Íslands. Þannig gæti ráðherra ekki felld úr gildi þvingunaraðgerð sem enn væri í gildi á grundvelli 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna án þess að brjóta gegn skuldbindingu Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum.

## Um 8. gr.

Þar sem þvingunaraðgerðir skerða athafnafrelsi aðila og geta þar með haft áhrif á getu þeirra til að afla sér viðurværis geta mannúðarsjónarmið eða aðrar gildar ástæður verið fyrir því að veita undanþágur frá því banni sem þvingunaraðgerð mælir fyrir um. Alþjóðleg framkvæmd tekur tillit til þessa og oft mæla ályktanir um þvingunaraðgerðir fyrir um aðstæður þar sem heimilt er að veita undanþágu. Gott dæmi er ályktun öryggisráðsins 1452 (2002) sem veitir aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna heimild til að gera undanþágur frá skyldunni að frysta fjármuni og aðrar eignir sem tilheyra meðlimum Al-Kaída og talibönnum, sbr. ályktun 1267 (1999) og seinni ályktanir öryggisráðsins. Undanþágan nær til útgjalda fyrir grunnþörfum eins og mat og húsaleigu og tilfallandi útgjalda. Hvert og eitt ríki metur hvað fellur undir þær undantekningar sem ályktun 1452 (2002) mælir fyrir um, en verður að tilkynna viðkomandi undirnefnd öryggisráðsins um þá ætlun sína að veita undanþágu og getur fengið boð frá nefndinni um að undantekningin skuli ekki veitt. Heimild ráðherra til að veita undanþágu mun þannig takmarkast af þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands og vera þrengri þegar um ræðir bindandi þvingunaraðgerðir sem framkvæmdar eru á grundvelli 2. gr. laganna en þegar þvingunaraðgerðir eru framkvæmdar skv. 3. gr. laganna.

Heimilt er að setja skilyrði fyrir undanþágu til að tryggja að með henni sé ekki grafið undan eða komist framhjá markmiði viðkomandi þvingunaraðgerðar.

## Um 9. gr.

Eins og að framan greinir beinast þvingunaraðgerðir í auknum mæli að einstaklingum og lögaðilum, bæði ásamt og í stað þjóðríkja. Þessi þróun hefur leitt til áleitinna spurninga um hvernig megi tryggja mannréttindi og mannfrelsi þeirra sem þvingunaraðgerð beinist gegn. Þar sem helst brestur er sú skerðing á eignarrétti og athafnafrelsi sem þvingunaraðgerð hefur í för með sér án þess að sá sem fyrir henni verður fái tækifæri til að verja sig. Í ofanálag

hefur viðkomandi takmörkuð úrræði til að fá sig fjarlægðan af alþjóðlegum bannlistum þar sem eingöngu ríki, en ekki einstaklingar eða lögaðilar, hafa aðild til að leggja fram slíka kröfu fyrir öryggisráð Sameinuðu þjóðanna eða annan alþjóðavettvang sem hefur samþykkt þvingunaraðgerð. Þannig myndast staða sem fer í bága við réttinn til sanngjarnrar málsmeðferðar.

Með ályktun öryggisráðsins 1730 (2006) varð sú breyting innan Sameinuðu þjóðanna að einstaklingum og lögaðilum var gert kleift að beina kröfu um að vera fjarlægðir af bannlistum ráðsins til miðstöðvar sem sett var á fót sérstaklega til að vinna úr slíkum kröfum. Þrátt fyrir að einstaklingar eða lögaðilar geti nú beint kröfum sínum til Sameinuðu þjóðanna verða yfirvöld þar sem viðkomandi er með ríkisfang eða heimilisfesti að styðja kröfuna fyrir þeirri undirnefnd öryggisráðsins sem fer með framkvæmd viðkomandi þvingunaraðgerðar. Yfirvöld sem lögðu til upphaflega að viðkomandi yrði beittur þvingunaraðgerðum og meðlimir öryggisráðsins hafa einnig heimild til að styðja slíka beiðni um afskráningu. Ef slíkur stuðningur fæst ekki helst nafnið á listanum. Það er því mikilvægt fyrir íslenskan aðila sem telur sig ranglega á bannlista að geta leitað úrlausnar fyrir stjórnvöldum hér á landi.

Ákvæðið heimilar íslenskum aðila sem telur þvingunaraðgerð sem beinist gegn honum ekki réttlætana eða beinast ranglega gegn sér, svo sem vegna þess að hann hefur sama nafn og maður sem er á bannlista, að bera upp slíkt erindi við ráðherra. Erindið skal vera skriflegt og rökstutt. Ráðherra ber að leiðbeina viðkomandi um þau úrræði sem eru fyrir hendi, t.d. að senda kröfu um að vera fjarlægður af bannlista til miðstöðvar Sameinuðu þjóðanna sem sett var á fót á grundvelli ályktunar 1730 (2006). Þá getur ráðherra ákveðið að styðja slíka kröfu og leggja fram beiðni af hálfu íslenskra yfirvalda um að viðkomandi verði fjarlægður af bannlista. Við slíka ákvörðun skal gæta reglna stjórnsýslulaga.

#### Um 10. gr.

Viðurlagaákvæðið er svokallað eyðuákvæði. Það lýsir ekki sjálft þeim brotum sem talin verða refsiverð heldur fær það efnislegt inntak sitt frá þeim ákvæðum sem það vísar til. Ekki er unnt að sjá fyrir nákvæmlega hvaða athafnir öryggisráð Sameinuðu þjóðanna eða annar alþjóðavettvangur kann að banna og þar með leggja fyrir viðkomandi ríki að þau geri refsiverðar. Því verður að láta nægja að afmarka með lögum þau svið athafna sem heimilt er að banna með reglugerð, sbr. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins, en hafa nánari útfærslu verknáðarlýsingar í reglugerð. Þess má geta að þessi aðferð uppfyllir kröfur Evrópudómstólsins til skýrleika refsheimilda. Þar sem þvingunaraðgerðir skila mestum árangri ef framkvæmd þeirra er samræmd þykir skynsamlegt að íslenska aðferðin við að innleiða þvingunaraðgerðir taki mið af þeirri framkvæmd sem tíðkast í Evrópu, einkum annars staðar á Norðurlöndunum.

Lagt er til að refsiramminn verði hækkaður úr tveimur í fjögur ár frá því sem er í lögum nr. 5/1969. Þá er refsing allt að sex árum heimiluð ef brot er stórfellt. Þessi hækkun kemur til af því að vægi þvingunaraðgerða í að tryggja frið, öryggi og virðingu fyrir mannréttindum hefur stóraukist á undanförunum árum. Þá valda hnattvæðing og vaxandi umsvif íslenskra aðila erlendis því að Ísland hefur ríka öryggishagsmuni af því að þvingunaraðgerðir séu virtar og nái markmiðum sínum. Refsingar við því að brjóta gegn banni sem þvingunaraðgerð mælir fyrir um verða að vera í samræmi við þessa þróun og þá hagsmuni sem eru í húfi.

Með ákvæðinu er einnig lagt til að gera lögaðilum refsingu óháð því hvort sekt verði sönnuð á fyrirsvarsmann eða starfsmann hans. Ef fyrirsvarsmannur eða starfsmannur lögaðila er sekur um brot er hægt að gera bæði viðkomandi einstaklingi og lögaðilanum refsingu ef brotið var í þágu lögaðilans.

Sú staða getur komið upp að þrátt fyrir að alþjóðleg ályktun um þvingunaraðgerð sé ekki lengur í gildi sé sú reglugerð sem framkvæmir ályktunina enn bindandi gagnvart íslenskum aðilum. Þetta kemur til af því, eins og getið er að framan, að það þarf sjálfstætt ákvæði í reglugerð eða atbeina ráðherra til að fella reglugerð úr gildi. Refsing verður ekki gerð fyrir brot sem er framið við slíkar aðstæður.

Um 11. gr.

Í ályktunum sínum leggur öryggisráðið á aðildarríki Sameinuðu þjóðanna að framkvæma þvingunaraðgerðir gagnvart öllum ríkisborgurum sínum, hvar sem þeir eru staddir. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að þvingunaraðgerðum verði beitt gagnvart íslenskum ríkisborgurum hvort sem þeir eru staddir innan eða utan landamæra Íslands. Þannig verður t.d. hægt að gera þeim refsíabýrgð þó að þeir séu erlendis í ríki sem hefur ekki framkvæmt þvingunaraðgerð eða mælir ekki fyrir um refsingu fyrir að brjóta gegn fyrirmælum hennar. Lögin ná einnig til íslenskra lögaðila með útibú eða starfsemi erlendis. Gildissvið laganna gagnvart erlendum lögaðilum takmarkast við athafnir þeirra hér á landi. Útlendingar eru bundnir af lögum í samræmi við ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Um 12. og 13. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða.**

Markmiðið með frumvarpinu er annars vegar að uppfæra gildandi lög um framkvæmd fyrirmæla öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 5/1969 og hins vegar að veita stjórnvöldum nauðsynlega lagaheimild til þessa að framkvæma þvingunaraðgerðir sem eru ákvarðaðar á alþjóðavettvangi. Með frumvarpinu er lagður til heildarrámi um framkvæmd þvingunaraðgerða, hvort sem þær eru komnar frá öryggisráðinu, pólitísku samstarfi við Evrópusambandið eða öðru alþjóðasamstarfi.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.