



Utenriksdepartementet  
Sendt via høringsportal

**Deres referanse:** 22/4075  
**Vår referanse:** 2022/107  
**Dato:** 27.06.2022

## Høring om endringer i eksportkontrollforskriften

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser. I saker der vi finner grunn til å avgi uttalelse, er det særlig fordi lovverket kan medføre at den konkrete praktiseringen etter forholdene kan ende opp med å stride mot menneskerettighetene.

NIMs kommentarer tar i denne høringsuttalelsen utgangspunkt i to menneskerettslige temaer. Det ene er prinsippet om at innholdet i bestemmelser som kan medføre straff ved overtredelse må være tydelig og forutsigbart (legalitetsprinsippet). Det andre er yrings- og informasjonsfriheten. Etter NIMs syn kan forslaget om endring av eksportkontrollregelverket slik det foreligger utfordre begge disse normene. De to temaene henger også sammen - uklarheter i hjemmelsgrunnlaget kan forårsake eller forsterke en «nedkjølende effekt». En slik effekt fortjener her særlig oppmerksomhet siden det dreier seg om straffebud med fem års strafferamme, og fordi det er tale om slik «nedkjølende effekt» for akademisk yringsfrihet. Dette leder også til spørsmål om det bør tilstrebes økt forutsigbarhet gjennom at kriteriene utpenses i lovs for fremfor i forskrift, og om saksbehandlingen kan gjøres mer åpen og etterprøvable.

#### 1.1. Legalitetsprinsippet

##### **Hjemmelsgrunnlaget for regulering av overføring av «kunnskap»**

Eksportkontroll-loven § 1 regulerer lisens for «*varer og teknologi*», og bestemmer dessuten at det kan gis forskrifter til «*utfylling og gjennomføring*» av loven. Regulering av overføring av «*kunnskap*» må søke sin hjemmel i lovens uttrykk «*teknologi*» og denne forskriftsfullmakten.

I høringsnotatet pkt. 4.1.1 er det uttalt at det fremgår av forarbeidene at eksport av teknologi i form av kunnskap er omfattet av loven. Ot. prp. nr.9 (1987-88) synes imidlertid å legge til grunn en noe snevrere forståelse av «teknologi», nemlig «...*alle fremgangsmåter og hjelpemidler, uansett om dette er kommet til uttrykk i skriftlig materiale (f.eks. produksjonstegninger, bruksanvisninger) eller formidles muntlig*».<sup>1</sup> Dette har også en parallell i definisjonene av hva som er «Technology» i de to listene som er vedlegg til forskriften.<sup>2</sup>

Vi er i tvil om lovens ordlyd, forarbeider og forskriftshjemmel er tilstrekkelig for forslaget sine vide angivelse av at «*enhver form for*» kunnskapsoverføring omfattes.

Riktignok skal forskriftens anvendelse avgrenses ved unntak for eksempel for grunnforskning og visse fagområder. Men dette reiser spørsmål om disse avgrensningene skaper tilstrekkelig forutsigbarhet, jf. avsnittene under.

#### **Ulik ordlyd i ulike bestemmelser**

Den foreslåtte utvidelsen (eller presiseringen) av forskriften (lisensplikt for kunnskapsoverføring) opererer med ulik ordlyd i de foreslåtte bestemmelsene, og er heller ikke i samsvar med selve lovteksten (eksportkontroll-loven §1). Dette vil kunne føre til usikkerhet om hva som omfattes av lisensplikt.

Den foreslåtte definisjonen av kunnskapsoverføring i forskriften er: § 2 (10) «*Med kunnskapsoverføring menes enhver form for muntlig eller skriftlig deling av kunnskap om varer og teknologi som kan tjene til å utvikle et lands militære evne.*» Denne bestemmelsen er altså begrenset til kunnskapsoverføring om varer og teknologi.

I den foreslåtte hovedbestemmelsen, § 5a (*Lisensplikt for kunnskapsoverføring*), heter det: «*Kunnskapsoverføring om varer og teknologi oppført på liste I og II, samt kunnskapsoverføring for øvrig som kan tjene til å utvikle et lands militære evne, som ytes i utlandet eller her i landet for bruk i utlandet, krever lisens fra Utenriksdepartementet.*» (Vår utheving).

Ordlyden i § 5 a skaper tvil om lisensplikten er begrenset til kunnskapsoverføring om varer og teknologi, slik § 2 (10) indikerer. Formuleringen «*kunnskapsoverføring for øvrig som kan tjene til å utvikle et lands militære evne*», er både vid og upresis og vil kunne omfatte en lang rekke typer kunnskap. For å ivareta legalitetsprinsippets formål burde ordlyden i definisjonen (§2 (10)) av kunnskapsoverføring samsvare med ordlyden i bestemmelsen om lisensplikt for kunnskapsoverføring (§ 5a).

---

<sup>1</sup> Ot. prp. nr.9 (1987-88) avsnitt 8.3. Også avsnitt 8.1 inneholder en kort bemerkning om at teknologi skal omfattes av loven.

<sup>2</sup> I liste I, definisjon av «Technology» i pkt. ML22, i liste II tilsvarende under «Definitions of terms uses in this Annex».

Selve loven (§ 1) begrenser seg til «*varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk, eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne...*» (Vår utheving). Begrepet «*direkte*» i lovteksten gjenfinnes altså ikke i forslaget til forskriftstekst, noe som utvider virkeområdet for lisensplikt for kunnskapsoverføring i forskriften betydelig i forhold til loven.

I forskriftens § 7 d, som i dag regulerer hvilke varer mv. som er underkastet lisensplikt, er «*direkte*» derimot tatt med.

### **Skjønnsmessige og ikke tilgjengelige vurderinger**

Den foreslåtte § 3 i forskriften sier at UD i tvilstilfeller skal avgjøre om en ytelse er lisenspliktig. I høringsnotatet sies det at Utenriksdepartementet vil informere nærmere om hvilke kunnskaps- og fagområder som kan berøres av lisensplikt etter § 5a i en ny veileder om kontroll med kunnskapsoverføring.

Videre heter det: «*Det understrekes at konkrete vurderinger av om en kunnskapsoverføring «kan tjene til å utvikle et lands militære evne» vil være skjønnsmessige og er en oppgave som tilligger Utenriksdepartementet. .... Utenriksdepartementets vurderinger vil i mange tilfeller baseres på sikkerhetsgradert informasjon, som kun Utenriksdepartementet og nasjonale samarbeidspartnere har tilgang til.*»

NIM vil understreke at det vil kunne være problematisk opp mot legalitetsprinsippet at vurderingen av hva som faller innenfor lisensplikten er «*skjønnsmessig*», og at dette forsterkes av at slike vurderinger normalt vil være unntatt kunnskapsytters og allmennhetens innsyn.

### **Unntak fra lisensplikt**

Forskriften § 5 a vil etter den foreslåtte endringen fastslå at kunnskapsoverføring i utgangspunktet omfattes av lisensplikten. Forskriften har en egen bestemmelse om unntak fra lisensplikt (§ 8), men det foreslåtte unntakene for lisensplikt for kunnskapsoverføring er ikke foreslått tatt inn i denne bestemmelsen.

Høringsnotatet sier at: «*Kunnskapsoverføring som ikke omhandler varer og teknologi på liste I og II og som ikke vurderes å ha militær anvendelse, omfattes ikke av eksportkontrollregelverket. Dette gjelder blant annet kunnskapsoverføring innen samfunnsvitenskap, religion, estetiske fag, språk og litteratur, historie og filosofi, og økonomi og ledelse.*» Det er uklart hvor omfattende dette unntaket er, for eksempel om unntaket henvisning til samfunnsvitenskap omfatter jus. Det er ikke utelukket at kunnskap om nasjonale eller internasjonale regler og mekanismer, vil kunne ha militær

nytteverdi for et land. Det kan for eksempel gjelde kunnskap om hvordan sammensatte ("hybride") virkemidler fungerer, hvilken effekt de vil ha for militær logistikk, samt hvilke svakheter i regelverket som kan utnyttes. Det samme gjelder kunnskap innen flere av de andre fagene som listes opp. Også mange militærfaglige forskningsprosjekter befinner seg innenfor de «unntatte» fagene. Det burde kanskje for ordens skyld klargjøres i forskriften om disse likevel omfattes av lisensplikten.

Videre bør det også tas i betraktning at flere store forskningsprosjekter er fler- eller tverrfaglige. Det er liten veiledning om hva som gjelder for de «unntatte» fagene hvis de forekommer i felles forskningsprosjekter med teknologifag.

Det er trolig riktig, som det fremgår av høringsnotatet, at ikke enhver kunnskapsoverføring, selv innenfor de teknologiske fagene, kan rammes av lisensplikten slik hjemmelsgrunnlaget må tolkes. Det synes også lagt til grunn i den såkalte Karimi-dommen,<sup>3</sup> som sonderer mellom grunnforskning som kan overføres, og anvendt forskning. Det kan da spørres om det gir tilstrekkelig klarhet at forskriftens regulering med tilhørende straffetruassel angis som «*enhver form for muntlig deling av kunnskap*», uten at disse avgrensningene fremgår. Særlig må det gjelde når disse avgrensningene angis som «unntak» og ikke som resultat av en tolkning. Også i utkastet til veileder som følger høringsnotatet fremgår «*unntak*», slik som unntak for grunnforskning.

Denne lovtekniske metoden innebærer at de foreslåtte bestemmelsene gir liten veiledning om sitt anvendelsesområde.

Av forslaget til ny § 3 fremgår det at kunnskapsoverføring, i den vide forstand som angitt over, skal utløse lisensplikt «*om ikke annet følger av denne forskrift*». Men de unntakene som skisseres i høringsnotatet for kunnskapsoverføring innen ikke-teknologiske fag fremgår ikke av noen bestemmelse i forskriften. De fremgår heller ikke av veilederen. Ordlyden i den foreslåtte § 3 gir dermed et galt inntrykk. Forskriften inneholder ikke noen adgang til å gjøre unntak for kunnskapsoverføring, men bestemmelsen inneholder en hjemmel til «*i tvilstilfeller*» å avgjøre hva som faller inn under forskriften.

Samlet innebærer dette etter NIMs syn at kriteriene for når lisensplikt og mulig straffbarhet inntreffer, er uklare. Dette er problematisk i lys av legalitetsprinsippet.

## **Straff**

Det fremkommer ikke av forskriften at brudd på forskriften straffes med bøter eller fengsel inntil fem år, eller bøter eller fengsel inntil to år for uaktsomme overtredelser. Denne straffebestemmelsen står i eksportkontroll-loven.

---

<sup>3</sup> Borgarting lagmannsrett, LB-2015-192158.

De sentrale straffbare handlingene i lovens straffebestemmelse er utførelse uten pliktig lisens, overtredelse av vilkår og avgivelse av uriktige opplysninger. I tillegg inneholder § 5 nr. 4 en bestemmelse om at man kan straffe den som «*på annen måte overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov.*»

Av hensyn til utvidelsen av målgruppene for loven (f.eks. deler av akademika) bør det vurderes om straffehjemmelen bør omfattes av selve forskriften. Det bør også vurderes om straffebestemmelsen er ment å omfatte alle pliktene som fremkommer av forskriften.

## 1.2. Ytrings- og informasjonsfriheten

Høringsnotatet tar opp spørsmålet om hensynet til akademisk frihet. Det er ikke vanskelig å forstå at det er krevende å finne gode balansepunkter mellom verdien av akademisk frihet på den ene siden og tiltak for å motvirke at kunnskap skal brukes i strid med norske interesser på den andre.

Det er likevel problematisk, særlig i forhold til den akademiske friheten, at selve innholdet i «kunnskapsoverføring» er så vidt angitt i forslaget. I prinsippet omfatter reguleringen all akademisk kunnskap som ikke er publisert.

Reguleringen er klart nok et inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10. Det er neppe heller tvilsomt at inngrepet forfølger viktige og akseptable formål. Spørsmålet blir følgelig om slike inngrep er proporsjonale.

Vernet av ytringsfriheten er sterkt, og Høyesterett har i en rekke saker lagt til grunn at selv en tendens til «nedkjølende effekt» bør tilsi at inngrep unnlates. Rettspraksis om kildevern er illustrerende.<sup>4</sup> I slike saker har Høyesterett pekt på den samfunnsmessige betydningen av å unngå en *langsiktig* tendens i retning av selvsensur.

Akademisk ytringsfrihet ivaretar en interesse om sannhetssøken. Forslaget skal ikke hindre slik søken, men har som formål å styrke myndighetenes kontroll med deling av informasjonen som enkelte akademiske miljøer har eller får som følge av slik søken, og som er av sensitiv militær karakter. Det er ikke deling med enhver som omfattes, men deling som gjør at sensitiv kunnskap “kommer i feil hender”. Utenriksdepartementet avgjør hva som ligger i “feil hender”. Denne vurderingen kan endres over tid, og er i noen grad basert på informasjon som ikke er allment tilgjengelig – heller ikke for alle forskningsmiljøene som forslaget omfatter.

Informasjon som forskere finner underveis i sin forskning og som de deler med andre forskere vil etter forholdene omfattes. Gitt at forslaget dermed berører selve kjernen i akademisk virksomhet - ny kunnskapsgenerering og deling av denne med andre forskere

---

<sup>4</sup> Se «Runesteinsaken», Rt-2010-1381, særlig avsnitt 62 og «Rolfsensaken», Rt-2015-1286.

/forskningsmiljøer for faglig kvalitetssikring - må det være helt klart for forskningsmiljøene hvor bredt lisensplikten og straffebudet rammer.

Forslaget sender et signal om ansvarliggjøring av forskningsmiljøene, og retter seg både mot forskningsinstitusjoner og mot enkeltforskere. Forslaget er ikke begrenset til "eksport" av kunnskap i tradisjonell forstand, men omfatter også første gangs publisering, samt annen kunnskapsdeling som foregår her i landet. Etter forholdene vil en forskers bidrag på seminar i regi av egen forskningsinstitusjon her i landet med forskere fra andre miljøer kunne omfattes. Styrkingen av regelverket retter seg mot kjerne-aktiviteten til forskere og forskningsmiljøer. Det forhold at lisens må søkes, frykt for at lisens kan nektes, samt at regelverket hjemler fengselsstraff ved overtredelser, er egnet til å medføre en "nedkjølende effekt" i academia dersom regelverkets rammer er utydelige eller praktiseringen kan fremstå som vilkårlig.

Ved en slik regulering som skal virke overfor academia, bør det derfor tilstrebes at reguleringen er klar og saksbehandlingen forutsigbar. Ovenfor under 1.1 har vi pekt på trekk ved forslaget som etter NIMs syn kan ha en negativ effekt. Forskriften har etter sin ordlyd en svært vid anvendelse, mens kriteriene er skjønnsmessige og til dels utilgjengelige, samt at unntakene ikke fremgår av forskriften og har et uklart grunnlag.

Det kan i praksis også ha en nedkjølende effekt at det er Utenriksdepartementet og ikke fagpersoner innen de angjeldende feltene som skal avgjøre om kunnskapsoverføringen er lisenspliktig, og sist men ikke minst: at slike vurderinger i stor grad vil være unntatt fra innsyn.

### 1.3. Regulering i lovs form

Som det fremgår er det NIMs syn at det bør vurderes å gjøre kriteriene for lisensplikt og unntakene fra dem klarere.

Etter NIMs syn bør det også vurderes om kriteriene og handlepliktene i større grad inntas i loven, og ikke i forskrift. Forslaget innebærer at denne typen regulering gjøres gjeldende også for miljøer som ikke nødvendigvis har erfaring med slike temaer, og akademisk virksomhet er sårbar for nedkjølende effekter som beskrevet ovenfor.

Forslaget synliggjør, på en tydeligere måte enn for tidligere regler om lisensplikt for teknologioverføringer, at det her kan dreie seg om inngrep i grunnlovs- og konvensjonsvernede rettigheter.

### 1.4. Forutsigbarhet i saksbehandling

Etter NIMs syn bør det også vurderes om saksbehandlingen i større grad kan avbøte mulig nedkjølende effekt. Vi har merket oss at utvalget som har vurdert akademisk ytringsfrihet

kommenterer dette i NOU 2022:2. I utredningens avsnitt 7.4.2 anbefales det å etablere et fast ekspertpanel og at institusjonene må delta i konsultasjons- og beslutningsprosesser som angår departementets håndtering av eksportkontroll og kunnskapssamarbeid.

I utredningens avsnitt 7.6.2 anbefales at også at beslutninger fattes i regjering og ikke på departementsnivå.

Slike beslutningsprosesser kan utformes på forskjellige måter. Man kan tenke seg at saker som gjelder akademia behandles på en særskilt måte, at beslutninger for eksempel treffes av et eget organ med innslag av akademisk ekspertise, at Utenriksdepartementet i det minste innhenter ekspertuttalelser og at det finnes en form for innsyn i saksgangen om ikke i innholdet i vurderingene. Det kan også vurderes å etablere klageordninger eller innføre en form for forhåndstilsagn som i skatteretten. NIM har for sin del ikke nærmere oppfatninger om hvilke løsninger som bør velges. Poenget er at lisensplikt for kunnskapsoverføring håndteres på en måte som er forutberegnelig og vekker tillit, også i akademiske miljøer.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.