



# NORGES HØYESTERETT

## D O M

avsagt 29. juni 2023 av Høyesterett i avdeling med

dommer Hilde Indreberg  
dommer Borgar Høgetveit Berg  
dommer Kine Steinsvik  
dommer Knut Erik Sæther  
konstituert dommer Hedda Remen

**HR-2023-1246-A, (sak nr. 23-037489STR-HRET)**  
Anke over Hålogaland lagmannsretts dom 2. februar 2023

Påtalemyndigheten

(førstestatsadvokat Jan Fredrik Glent)

mot

A

(advokat John Christian Elden)

## S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Steinsvik:**

**Sakens spørsmål og bakgrunn**

- (2) Saken gjelder straff for å ha fløyet droner over Svalbard. Spørsmålet er om russiske borgers droneflygning rammes av sanksjonsloven og tilhørende forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet – heretter omtalt som sanksjonsforskriften.
- (3) Etter sanksjonsforskriften § 19 første ledd er det forbudt for blant annet «ikke-russiskregistrerte luftfartøyer» som kontrolleres av russiske fysiske eller juridiske personer, å lande på, ta av eller fly over Norges territorium. Forbudet gjennomfører rådsforordning (EU) 833/2014 om restriktive tiltak på bakgrunn av Russlands handlinger, som destabiliserer situasjonen i Ukraina artikkel 3d nr. 1.
- (4) A ble 10. november 2022 satt under tiltale for overtredelse av sanksjonsloven § 4, jf. § 2, jf. sanksjonsforskriften § 22, jf. § 19. Grunnlaget var følgende:
- «I perioden fra 3. august til 6. september 2022, mens han som russisk statsborger oppholdt seg på Svalbard i sin båt 'X', var han ansvarlig for to droner som han eide, og som flere ganger ble brukt til droneflygning over Svalbard. Ved enkelte anledninger var han selv pilot.»
- (5) A, som er både russisk og britisk statsborger, har erkjent at han fløy med to droner over Svalbard i perioden, slik som beskrevet i tiltalen. Dronene hadde kamera for foto og video og veide rundt 900 gram.
- (6) Ved Nord-Troms og Senja tingretts dom 7. desember 2022 ble A frifunnet. Tingretten kom til at dronene ikke var å anse som «luftfartøyer» i sanksjonsforskriftens forstand, og at de heller ikke var omfattet av rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1. Videre kom tingretten til at selv om dronene skulle anses som luftfartøyer, gjelder forbudet i § 19 uansett bare for *registrerte* luftfartøyer. Heller ikke dette vilkåret var oppfylt da de aktuelle dronene ikke er registreringspliktige.
- (7) På bakgrunn av tingrettens tolkning av sanksjonsforskriften ble øvrige frifinnelsesgrunnlag påberopt av A, ikke vurdert.
- (8) Påtalemyndigheten anket til lagmannsretten over tingrettens lovanvendelse. Hålogaland lagmannsrett avsa 2. februar 2023 dom med slik domsslutning:
- «Anken forkastes.»
- (9) Lagmannsretten kom til at rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1 ikke rammer bruk av ikke-registrerbare droner til fritidsformål. Lagmannsretten la videre til grunn at i den grad forbudet i den norske sanksjonsforskriften § 19 omfattet slik droneflygning, hadde regjeringen gått ut over fullmakten i sanksjonsloven § 2.
- (10) *Påtalemyndigheten* har anket til Høyesterett over lovanvendelsen.

- (11) Dommer Webster ble kjent inhabil ved Høyesteretts kjennelse 12. juni 2023, jf. HR-2023-1082-A, og deltar derfor ikke ved behandlingen av saken.
- (12) Staten ved Utenriksdepartementet har, som ansvarlig departement for forskrifter som vedtas med hjemmel i sanksjonsloven, gitt skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser. Innlegget er tillatt etter analogi fra tvisteloven § 15-8 første ledd bokstav b. Saken står for øvrig i samme stilling som for lagmannsretten.

### **Partenes syn på saken**

- (13) *Påtalemyndigheten* har i korte trekk gjort gjeldende:
- (14) Lagmannsrettens lovanvendelse er uriktig. Sanksjonsforskriften § 19 rammer droner, og den gjør ikke unntak for den typen droner saken her gjelder. Forholdet i tiltalen rammes derfor av forbudet.
- (15) Sanksjonsforskriften § 19 må tolkes i lys av rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d.
- (16) Lagmannsrettens tolkning av forordningen er uriktig. Dronene som tiltalte brukte, er å anse som luftfartøy eller «aircraft» i forordningens forstand. Formålet med flygningen er ikke relevant. Artikkel 3d nr. 1 i forordningen krever heller ikke at dronen må være registrert eller registreringspliktig for å omfattes av det tredje alternativet i forbudet, som gjelder ethvert «non-Russian-registered aircraft».
- (17) De ulike språkversjonene av EU-forordningen er likestilte, og ordlydene må ses i lys av forordningens formål og kontekst for å komme frem til en enhetlig tolkning av den materielle EU-regelen.
- (18) Lagmannsretten har uriktig konkludert med at tolkningstvil leder til at regjeringen har gått ut over fullmakten til å gi forskrift i sanksjonsloven. Det korrekte er at forskriften må tolkes i samsvar med forordningen. Formålet med flyforbudet er vidt, og EU-domstolens praksis viser at også sikkerhetspolitiske formål er relevante.
- (19) Det er nedlagt slik påstand:
- «Lagmannsrettens dom med ankeforhandling og tingrettens dom med hovedforhandling, oppheves.»
- (20) A har i korte trekk gjort gjeldende:
- (21) Lagmannsrettens lovforståelse er korrekt. Droneflygningen som danner grunnlaget for tiltalen, rammes ikke av forbudet i rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d. Forordningen er avgjørende for tolkningen av sanksjonsforskriften § 19.
- (22) Dronene som ble benyttet, er ikke «aircraft» i forordningens forstand. EU-forordningen omfatter ikke slike mindre droner som tiltalte benyttet. Det er videre bare registrerte luftfartøyer som rammes av forbudet. Ikke-registreringspliktige droner faller også av den grunn utenfor forbudet.

(23) A har dessuten gjort gjeldende at droneflygningen under enhver omstendighet er straffri fordi flygningen utelukkende skjedde over Svalbard. Det fremgår ikke av sanksjonsforskriften § 1 at denne er gitt anvendelse på Svalbard. Det er ikke tilstrekkelig at sanksjonsloven er gitt anvendelse. Også forskriften må gjelde på Svalbard for at handlingen skal være straffbar.

(24) Det er lagt ned slik påstand:

«Anken forkastes.»

## **Mitt syn på saken**

### ***Sanksjonsforskriften § 19 første ledd***

#### *Problemstillingene*

(25) A har erkjent at han fløy droner over Svalbard som beskrevet i tiltalen. Dronene ble brukt til å gjøre filmopptak under en seiltur rundt øygruppen.

(26) Spørsmålet for Høyesterett er om droneflygningen rammes av sanksjonsforskriften § 19 første ledd, som lyder slik:

«Det er forbudt for alle luftfartøyer som drives av russiske luftfartsselskaper, herunder som markedsansvarlig transportør i avtaler om felles rutenummer eller reservasjon av kapasitet, eller for russiskregistrerte luftfartøyer, eller for ikke-russiskregistrerte luftfartøyer som eies, leies eller på annen måte kontrolleres av russiske fysiske eller juridiske personer å lande på, ta av fra eller fly over Norges territorium. Luftfartøyet kan om nødvendig hindres i å forlate landingsplassen.»

(27) Som nevnt gjennomfører bestemmelsen rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d, som ble vedtatt ved endringsforordning (EU) 2022/334 den 28. februar 2022. Endringen, som innebar en ytterligere innskjerping av EUs sanksjoner og restriktive tiltak mot Russland, kom som umiddelbar følge av Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022. Forbudet i § 19 ble opprinnelig inntatt i forskrift med hjemmel i luftfartsloven, vedtatt i engelsk versjon samme dag som vedtakelsen av EU-forordningen, jf. FOR-2022-02-28-299. Ved endringene i sanksjonsforskriften ble denne forskriften opphevet, og bestemmelsen ble oversatt og overført til sanksjonsforskriften.

(28) Anførlene fra A reiser to tolknings spørsmål: For det første om dronene er å anse som «luftfartøyer». For det andre, og subsidiært, om de i tilfelle rammes av forbudets tredje alternativ rettet mot «ikke-russiskregistrerte luftfartøyer».

(29) Ved tolkningen må utgangspunktet tas i ordlyden i forskriften. Uttrykket «luftfartøyer» er isolert sett vidt nok til å omfatte droner. Hverken forskriftens øvrige bestemmelser eller hjemmelsloven definerer dette begrepet nærmere. Heller ikke luftfartsloven gir veiledning av betydning.

- (30) Uttrykket «ikke-russiskregistrerte luftfartøyer» er også vidt nok til å omfatte luftfartøy som ikke er registrert. A gjør imidlertid gjeldende at uttrykket bare omfatter luftfartøyer som er registrert i andre land.
- (31) Rekkevidden av forbudet i sanksjonsforskriften § 19 første ledd må fastlegges gjennom tolkning, der rådsforordningen – slik denne må forstås ut fra den tolkningsmetoden som EU-domstolen legger til grunn – veier tungt. Jeg ser først nærmere på forholdet mellom sanksjonsforskriften og rådsforordningen.

*Forholdet mellom sanksjonsforskriften og rådsforordning (EU) 833/2014*

- (32) Sanksjonsforskriften § 19 er gitt med hjemmel i sanksjonsloven § 2. Bestemmelsen gir Kongen fullmakt til å gjennomføre «sanksjoner eller restriktive tiltak som er vedtatt i mellomstatlige organisasjoner, eller som ellers har bred internasjonal oppslutning, og som har som formål å opprettholde fred og sikkerhet eller sikre respekt for demokrati og rettsstat, menneskerettigheter eller folkeretten for øvrig».
- (33) Sanksjonslovens overordnede formål er å gi nødvendig internrettslig hjemmelsgrunnlag for en rask og effektiv gjennomføring av internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak i norsk rett, jf. Prop. 69 L (2020–2021) side 7.
- (34) I statsrådsforedraget ved vedtakelsen av endringene i sanksjonsforskriften 18. mars 2022 fremgår det at formålet er å «gjennomføre i norsk rett restriktive tiltak vedtatt av EU som svar på Russlands militære aggresjon mot Ukraina, og som Norge politisk har sluttet opp om», jf. PRE-2022-03-18-410. Det fremgår videre at EU i etterkant av den russiske invasjonen i flere omganger har vedtatt ytterligere restriktive tiltak, og at Norge «fortløpende [har] gitt politisk tilslutning til tiltakene». Foredraget gir en oversikt over tiltakene så langt, og i punkt 2 fremgår det at resolusjonen omfatter tiltak «vedtatt og publisert av EU til og med 2. mars 2022». Gjennom endringsforskriften 18. mars 2022 ble det på denne bakgrunn vedtatt en rekke endringer i sanksjonsforskriften, svarende til EUs samtidige utvidede tiltak og sanksjoner mot Russland.
- (35) I særmerknaden til § 19 fremgår det at bestemmelsen gjennomfører i norsk rett flyforbudet inntatt i rådsforordning (EU) 833/2014 ny artikkel 3d, med nødvendige tilpasninger. Videre heter det at tiltaket «i grove trekk» innebærer et forbud mot å lande på, ta av fra eller fly over Norges territorium «for luftfartøy som opereres av russiske flyselskaper, er russiskregistrerte eller eies, leies eller på annen måte kontrolleres av russiske personer, jf. første ledd».
- (36) På bakgrunn av uttalelsene fra departementet i forskriftsforarbeidene må det legges til grunn at § 19 første ledd var ment å gjennomføre rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1. Beskrivelsen av hva flyforbudet «i grove trekk» vil innebære, og at forbudet enkelte steder omtales som et forbud mot å operere «fly» i norsk luftrom, kan ikke forstås slik at departementet tok sikte på en avvikende regulering, hverken i den ene eller andre retningen.
- (37) Forskriftsbestemmelsen er dermed forutsatt å ha det samme materielle innholdet som rådsforordningen. Rekkevidden av forbudet i sanksjonsforskriften § 19 må ut fra dette fastlegges fullt ut i samsvar med forordningens artikkel 3d nr. 1.

### *Nærmere om rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d*

#### *Utgangspunkter for tolkingen*

- (38) Rådsforordning (EU) 833/2014 om restriktive tiltak på bakgrunn av Russlands handlinger som destabiliserer situasjonen i Ukraina, er vedtatt som ledd i oppfølgingen av beslutninger fra Rådet for den europeiske union innenfor området for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.
- (39) Sanksjoner og restriktive tiltak er utenriks- og sikkerhetspolitiske virkemidler, og den politiske situasjonen kan medføre behov for raske og omfattende tiltak og fortløpende utvidelser. Utviklingen i EUs sanksjonsregler mot Russland siden 2014 er et aktuelt eksempel på dette. Utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU er ikke en del av EØS-avtalen, og norsk oppslutning om vedtatte tiltak og sanksjoner i EU og gjennomføring i norsk rett er i første rekke et politisk spørsmål.
- (40) Saken her gjelder imidlertid spørsmålet om A kan straffes for overtredelse av forbudet i sanksjonsforskriften § 19. Spørsmålet om rekkevidden av forbudet – og dermed spørsmålet om det foreligger nødvendig internrettslig hjemmel for straffansvar – må prøves av domstolene i tråd med blant annet Grunnloven § 96. Men innenfor rammene av de grunnleggende prinsippene som gjelder for domstolenes behandling av straffesaker, må utenrikspolitiske avveininger som ligger til grunn for vedtak om og gjennomføringen av internasjonale sanksjoner, etter mitt syn tillegges vekt.
- (41) Ved fastleggelsen av innholdet i den EU-rettslige regelen i denne sammenheng må det ses hen til den alminnelige tolkningsmetoden som EU-domstolen benytter, og som bygger på prinsippet om selvstendig og ensartet tolkning. Utgangspunktet må tas i ordlyden i den aktuelle bestemmelsen, men et særtrekk er at de mange offisielle språkversjonene i EU er likestilte. Ved ulikheter språkversjonene imellom, må et ensartet tolkningsresultat søkes nådd gjennom andre tolkningsmomenter, i første rekke bestemmelsens kontekst og formål.
- (42) I saker som reiser spørsmål om straff eller sanksjoner for overtredelse av EU-rettslige regler, kommer også EU-rettens klarhetskrav inn. Jeg viser her til EU-domstolens dom 28. mars 2017 i sak C-72/15 *PJSC Rosneft*, som gjaldt foreleggelse fra en britisk domstol i en sak anlagt av et russisk oljeselskap i Storbritannia, blant annet om lovligheten av flere av de restriktive tiltakene i rådsforordning (EU) 833/2014. Selskapets anførsler om manglende klarhet drøftes i dommens avsnitt 161 følgende. I avsnitt 162 uttaler EU-domstolen, med henvisning til charteret og domstolens rettspraksis at «det generelle rettsikkerhetsprinsipp ..., bl.a. innebærer, at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, som de medfører». Videre heter det at denne betingelsen er oppfylt, «når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjelp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar». I avsnitt 164 viser EU-domstolen videre til klarhetskravet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 7, og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), som også tillegges vekt ved den konkrete vurderingen i dommens avsnitt 165 følgende.
- (43) Jeg tar utgangspunkt i disse tolkningsprinsippene når jeg nå går over til tolkingen av rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1 og de tolkningsspørsmålene som er reist i saken.

*Er dronene å anse som «aircraft» i forordningens forstand?*

- (44) Rådsforordning (EU) 833/2014 inneholder ikke selv noen definisjon av begrepet «aircraft», eller «luftfartøyer» som benyttes i den danske versjonen. Begrepet er etter en naturlig forståelse tilstrekkelig vidt til å kunne omfatte droner, og har heller ingen klar avgrensning som tilsier at droner generelt må anses å falle utenfor.
- (45) Alternativene i artikkel 3d nr. 1 lest i sammenheng – «any aircraft operated by Russian air carriers», «any Russian registered aircraft» og «any non-Russian-registered aircraft» – tilsier klart nok at kjernen i forbudet er å ramme alle sivile og kommersielle russiske flygninger i europeisk luftrom. Også unntaket i artikkel 3d nr. 2 om nødlandinger underbygger dette. Kjerneområdet for sanksjonen klargjør imidlertid ikke i seg selv hvor langt forbudet rekker, og om det rammer russiske borgeres bruk av droner i europeisk luftrom.
- (46) I fortalen til endringsforordning (EU) 2022/334, der artikkel 3d ble tilføyd, er det vist til Rådets beslutning 28. februar 2022, Decision (CFSP) 2022/335, angående ytterligere restriktive tiltak mot Russland. I rådsbeslutningen, som ligger til grunn for utformingen av rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d, fremgår det at forbudet skal gjennomføres av medlemsstatene «in accordance with their national rules and laws and consistent with international law, in particular relevant international civil aviation agreements», se beslutningen artikkel 1 punkt 2.
- (47) I lys av fortalens henvisninger er det naturlig å se nærmere både på den EU-rettslige og den internasjonale reguleringen på området for sivil luftfart, og om ubemannede luftfartøy, herunder droner, er omfattet av disse reglene.
- (48) Jeg nevner innledningsvis fortalen til rådsforordning (EU) 2022/2474 av 16. desember 2022 om endring av forordning (EU) 833/2014. I punkt 14 om utvidelse av eksportforbudet til å omfatte produkter egnet til bruk innen luftfart fremgår følgende:
- «It is appropriate to expand the export ban covering goods and technology suited for use in aviation and the space industry to include aircraft engines and their parts. This prohibition as well as the prohibition to land, take off from, or overfly the territory of the Union applies to both manned and unmanned aircrafts.»
- (49) Selv om denne uttalelsen i en senere endringsforordning ikke avgjør tolkningen av ordlyden i artikkel 3d, må den etter mitt syn tillegges en viss vekt. Uttalelsen angår direkte rekkevidden av flyforbudet for ubemannede luftfartøyer og klargjør at disse omfattes.
- (50) Av øvrig relevant EU-rettslig regulering ser jeg først på Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1139 av 4. juli 2018 om felles regler for sivil luftfart og om opprettelse av et europeisk byrå for flysikkerhet (EASA), omtalt som EUs basisforordning for flysikkerhet. Artikkel 3 avsnitt 28 definerer «aircraft» som «any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than reactions of the air against the earth's surface». Avsnitt 30 definerer «unmanned aircraft» som «any aircraft operating or designed to operate autonomously or to be piloted remotely without a pilot on board».
- (51) Definisjonen av «aircraft» i basisforordningen omfatter ut fra dette droner. Og i fortalen avsnitt 26 vises det til at siden «unmanned aircraft» også opererer i luftrommet ved siden

av «manned aircraft», skal slike luftfartøy omfattes av forordningen «regardless of their operating mass».

- (52) Jeg forstår basisforordningen slik at det generelle utgangspunktet er at alle droner omfattes av begrepet «aircraft» og dermed i utgangspunktet faller innenfor basisforordningens virkeområde. I fortalen avsnitt 12 fremkommer det at «measures taken in accordance with this Regulation to regulate civil aviation ... should correspond and be proportionate to the nature and risks associated with the different types of aircraft, operations and activities they address». Basisforordningens utgangspunkt er altså at alle ubemannede luftfartøy omfattes, og at den nærmere reguleringen av ulike typer luftfartøyer skal tilpasses den risiko de representerer.
- (53) Nærmere regler om «unmanned aircraft», herunder droner, er gitt i Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2019/947 av 24. mai 2019 om regler og prosedyrer for drift av ubemannede luftfartøyer, den såkalte droneoperatørforordningen, samt i delegert kommisjonsforordning (EU) 2019/945 om ubemannede luftfartøysystemer og om tredjelandsoperatører av ubemannede luftfartøysystemer.
- (54) Droneoperatørforordningen deler reguleringen inn i tre kategorier alt etter hvilken risiko dronevirksomheten anses å medføre, henholdsvis åpen kategori, spesifikk kategori og sertifisert kategori, jf. fortalen avsnitt 6 og artikkel 3. Selve definisjonen av «unmanned aircraft» bygger på basisforordningens definisjon.
- (55) Det er enighet om at dronene i saken her faller inn under åpen kategori, jf. forordningen artikkel 4. Åpen kategori regulerer droneoperasjonene med lavest risiko. Droner i denne kategorien må ha en «maximum take-off mass» på mindre enn 25 kilo og fylle flere operative vilkår, jf. artikkel 4 nr. 1 bokstav b. Åpen kategori deles igjen inn i underkategorier i henhold til krav fastsatt i del A i forordningens vedlegg, jf. artikkel 4 nr. 2. Disse underkategoriene bestemmes blant annet ut fra luftfartøyets vekt. Underkategori A1 gjelder ubemannede luftfartøyer under 250 gram. Dronene i vår sak faller i underkategori A2. Det gjelder registreringsplikt for operatøren i denne kategorien, men ikke for selve luftfartøyet, jf. fortalen avsnitt 15 og 16 og artikkel 14.
- (56) Jeg kan ikke se at *formålet* med dronebruken, for eksempel om dronen brukes til fritids- og rekreasjonsformål, er relevant etter den gjeldende EU-rettslige reguleringens definisjoner av luftfartøybegrepet. Det er risikoen forbundet med bruken som i dag styrer nivået for reguleringen.
- (57) Det folkerettslige grunnlaget for reguleringen av sivil luftfart er Overenskomst om internasjonal sivil luftfart av 7. desember 1944 (Chicago-konvensjonen). Chicago-konvensjonen definerer ikke begrepet luftfartøy, men inneholder i artikkel 17 regler om et luftfartøys *nasjonalitet*. Etter denne bestemmelsen får luftfartøy nasjonalitet i den stat hvor de er registrert.
- (58) Artikkel 8 inneholder regler om «aircraft capable of being flown without a pilot». FNs luftfartsorganisasjon for sivil luftfart, ICAO, utarbeider internasjonale standarder og anbefalinger (SARPs), og har også kommet med anbefalinger om «[u]nmanned aircraft». Jeg nevner her ICAO Circular 328-AN/190, fremlagt av aktor, som innledningsvis i punkt 1.7 fastslår at «unmanned aircraft (UA) are, indeed, aircraft: therefore, existing SARPs apply to a very great extent».



- (59) Heller ikke Chicago-konvensjonen synes ut fra dette generelt å avgrense «aircraft» mot ubemannede luftfartøy, herunder droner.
- (60) Styringen av lufttrafikken innenfor EU reguleres av en rekke forordninger, som samlet inngår i EUs regelverk om Det felles europeiske luftrom – Single European Sky. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) 549/2004 av 10. mars 2004 om fastsettelse av rammeregler for opprettelse av et felles europeisk luftrom (rammeforordningen) artikkel 2 nr. 8 definerer «luftromsbrukere» som operatører av luftfartøyer «som er i drift innenfor rammen for allmenn lufttrafikk». I nr. 26 er allmenn lufttrafikk definert som «alle bevegelser av sivile luftfartøyer ... når disse bevegelsene skjer i samsvar med ICAOs prosedyrer.» De fire forordningene som inngår i Single European Sky-reguleringen inneholder ingen definisjon av «aircraft».
- (61) Det er også gitt standardisert regelverk for den europeiske lufttrafikken i EU – Standardised European Rules of the Air (SERA). Lufttrafikkreglene bygger på reguleringen i medhold av Chicago-konvensjonen. Den grunnleggende forordningen er Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 923/2012 av 26. september 2012 om fastsettelse av felles lufttrafikkregler og driftsmessige bestemmelser knyttet til tjenester og framgangsmåter for flysikring. Artikkel 2 nr. 18 definerer «aircraft» i tråd med den vide definisjonen i basisforordningen. Selve anvendelsen av lufttrafikkreglene for ubemannede luftfartøy beror på den nærmere reguleringen. Jeg forstår droneoperatørforordningen artikkel 7 nr. 2 og 3 motsetningsvis, slik at droner i åpen kategori ikke reguleres av lufttrafikkreglene.
- (62) Virkeområdet for forordning (EU) 923/2012 fremgår av artikkel 1. Ved Kommisjonens endringsforordning (EU) 2016/1185 av 20. juli 2016 ble artikkel 1 endret slik at det ble klargjort at forordningen ikke får anvendelse på «modellluftfartøyer og lekeluftfartøyer». Lekeluftfartøy ble samtidig definert ved en tilføyelse i artikkel 2 nr. 129a som «et ubemannet luftfartøy som, utelukkende eller ikke, er konstruert eller beregnet som leketøy til barn under 14 år». Jeg kan ikke se at denne avgrensning mot «lekeluftfartøy» i lufttrafikkreglene, kan tillegges noen betydning for tolkningen av «aircraft» i sanksjonsforordningen. Avgrensningen til luftfartøy i allmenn lufttrafikk påvirker heller ikke tolkningen av «aircraft» isolert sett, men må vurderes ved den nærmere tolkningen av forbudets rekkevidde.
- (63) Samlet sett er det mitt syn at den internasjonale og EU-rettslige reguleringen i dag ikke gir holdepunkter for en forståelse av begrepet «aircraft» som innebærer en avgrensning mot droner av den karakter saken her gjelder. Tvert imot synes utgangspunktet i gjeldende regulering å være at «aircraft» generelt også omfatter ubemannede luftfartøyer, herunder droner.
- (64) Formålene bak flyforbudet i forordning (EU) 833/2014 artikkel 3d, som jeg kommer nærmere tilbake til senere, gir heller ikke holdepunkter for noen innskrenkende fortolkning av begrepet «aircraft».
- (65) Jeg konkluderer på denne bakgrunn med at dronene A fløy over Svalbard, er å anse som «aircraft» i rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1.

*Er dronene «non-Russian-registered aircraft»?*

- (66) Som nevnt er flyforbudet i artikkel 3d nr. 1 utformet slik at det retter seg mot tre nærmere angitte kategorier av luftfartøyer. Forbudet innebærer innholdsmessig at det er forbudt «to land in, take off from or overfly the territory of the Union».
- (67) Jeg tar i det videre utgangspunkt i den engelske språkversjonen av forordningen. De øvrige språkversjonene fremlagt av aktor og forsvarer, som viser enkelte forskjeller i ordlyden, kommer jeg tilbake til.
- (68) Forbudet retter seg for det første mot «any aircraft operated by Russian air carriers, including as a marketing carrier in code-sharing or blocked-space arrangements». Dette alternativet omfatter alle luftfartøy som *opereres eller drives av russiske luftfartsselskaper*. Etter ordlyden er det uten betydning om luftfartøyet er registrert, har nasjonalitet gjennom registrering eller lignende, jf. «any aircraft». Alternativet har en viss sammenheng med det tredje alternativet ved at rekkevidden av forbudet styres av *hvem* som opererer luftfartøyet.
- (69) Andre alternativ omfatter «any Russian registered aircraft» og rammer etter en naturlig forståelse russiskregistrerte luftfartøyer. Etter dette alternativet er det uten betydning hvem som opererer luftfartøyet, så lenge dette er russiskregistrert.
- (70) Alternativet som danner grunnlag for tiltalebeslutningen, rammer
- «any non-Russian-registered aircraft which is owned or chartered, or otherwise controlled by any Russian natural or legal person, entity or body».
- (71) I likhet med det første alternativet avgjøres rekkevidden av forbudet i det tredje alternativet i én retning av hvem som opererer luftfartøyet. Ordlyden er på dette punktet formulert vidt, og rammer enhver russisk fysisk eller juridisk person.
- (72) Det springende punktet er hva som omfattes av uttrykket «non-Russian-registered aircraft».
- (73) Uttrykket «non-Russian-registered» avgrensner i én retning mot «Russian registered» i andre alternativ, likevel slik at bare sistnevnte er en registreringskategori. Luftfartøyer kan ikke registreres som «ikke-russiske».
- (74) Tolkningsspørsmålet som er reist, er om uttrykket «non-Russian-registered» må forstås slik at bare *luftfartøyer registrert i andre land enn Russland* omfattes, slik forsvarer gjør gjeldende, eller om uttrykket bare fastslår det negative; at det er tilstrekkelig at *luftfartøyet ikke er russiskregistrert*, så lenge det eies, leies eller kontrolleres av russiske personer.
- (75) Den engelske ordlyden trekker i retning av sistnevnte forståelse. Et tolkningsresultat der luftfartøy som ikke er registrert i Russland, og dermed også uregistrerte luftfartøyer, omfattes, ligger i alle fall klart innenfor rammene av ordlyden i den engelske språkversjonen.
- (76) Flere av de fremlagte språkversjonene svarer til den engelske. I den svenske heter det «icke-ryskregistrerade» og i den nederlandske «niet-Russisch-geregistreerde». Den franske

versjonen lyder «non immatriculé en Russie», oversatt til «luftfartøy som ikke er registrert i Russland» i en autorisert oversettelse fremlagt for Høyesterett.

- (77) Den danske versjonen benytter på den andre siden formuleringen «ikkerussisk registrerede», som kanskje i noe større grad trekker i retning av et krav om registrering i andre land enn Russland. Klar er den danske formuleringen imidlertid ikke, særlig i lys av at det andre alternativet i den danske teksten bruker uttrykket «russisk registrerede». Den danske språkversjonen åpner likevel for å lese bestemmelsen slik at den retter seg mot ikke-russiske, *men* registrerte luftfartøyer.
- (78) I den tyske teksten er formuleringen av andre og tredje alternativ «in Russland registrierten Luftfahrzeuge sowie nicht in Russland registrierten Luftfahrzeuge ...», i oversettelsen fremlagt for Høyesterett «i Russland registrerte luftfartøy, samt ikke i Russland registrerte luftfartøy». En ytterligere variant er den bulgarske versjonen som er oversatt til «luftfartøy som er registrert utenfor Russland» og tilsvarende den estiske, der det heter «luftfartøy registrert utenfor Russland».
- (79) I den finske språkversjonen er det foretatt en rettelse, publisert i Den europeiske unions tidende 2. mars 2023. Den tidligere finske versjonen er oversatt til «luftfartøy som er registrert annensteds enn i Russland», mens den endrede versjonen nå lyder «luftfartøy som ikke er registrert i Russland». Bakgrunnen for endringen er ukjent.
- (80) Når de ulike språkversjonene sammenholdes, gir ikke ordlydene noen entydig løsning på hvordan «non-Russian-registered» skal tolkes. Enkelte av språkversjonene – lest isolert – tilsier relativt klart at bare luftfartøy registrert i andre land enn Russland er omfattet. Jeg kan imidlertid ikke se at det har støtte i EU-domstolens tolkningspraksis at den «klareste» eller «mest presise» språkversjonen skal ha noen form for forrang, i strid med utgangspunktet om at språkversjonene er likestilte. Jeg er heller ikke kjent med praksis fra EU-domstolen til støtte for et tolkningsprinsipp i retning av at en språkversjon som gir en bestemmelse et «snevriere» anvendelsesområde, skal ha forrang foran en versjon som formulerer den samme bestemmelsen «videre» eller mer åpent. Også en slik tolkning vil i realiteten innebære et avvik fra det grunnleggende utgangspunktet om at språkversjonene er likestilte, jf. for eksempel EU-domstolens dom 24. mars 2021 i sak C-950/19 avsnitt 37 følgende.
- (81) Rekkevidden av forbudet må i en situasjon som den foreliggende løses ved hjelp av andre tolkningsmomenter, og da særlig bestemmelsens *kontekst og formål*.
- (82) Den rent språklige konteksten har jeg allerede vært inne på. Heller ikke denne gir noen entydig avklaring. Den videste tolkningen av det tredje alternativet vil innebære at første alternativ for en stor del blir overflødig. Dette kan kanskje, rent retts teknisk, tale for en snevrere tolkning av tredje alternativ. De to alternativene har likevel svært ulik funksjon ved at det første alternativet presiserer forbudet eksplisitt overfor de russiske luftselskapene, som klart nok er den viktigste adressaten for sanksjonen.
- (83) Artikkel 3d nr. 1 har, som det fremgår av fortalen til endringsforordning (EU) 2022/334, bakgrunn i rådsbeslutning (CFSP) 2022/335. I beslutningen artikkel 1 punkt 2 tilføyes en ny artikkel 4e i rådsbeslutning (CFSP) 2014/512, hvor det heter at medlemsstatene «shall, ... deny to any aircraft ... permission to land in, take off from, or overfly the territory of the Union». Formuleringen her kan i noen grad tas til inntekt for at forbudet bare gjelder

bruk av luftfartøy som krever tillatelse til landing mv., men selve rådsforordningen gir ikke holdepunkter for en slik tolkning. Det er derfor vanskelig å gi dette momentet noen avgjørende betydning.

- (84) Også uttalelsene i fortalen til rådsforordning (EU) 2022/2474 av 16. desember 2022 om endring av forordning (EU) 833/2014 punkt 14, som jeg tidligere har gjengitt, må tillegges en viss vekt. En tolkning av alternativet «non-Russian-registered aircraft» som innebærer et krav om registrering av luftfartøyet i andre land enn Russland, er vanskelig å forene med uttalelsen om at flyforbudet også gjelder for ubemannede luftfartøyer. Registrering av droner, som i praksis er den viktigste kategorien, er eksempelvis rettet inn mot registrering av *operatørene*.
- (85) Bestemmelsen lest samlet gir, selv når språkversjonene ses i sammenheng, etter mitt syn inntrykk av at siktemålet har vært å forby enhver bruk av russiskkontrollerte luftfartøyer i det europeiske luftrummet. Det tredje alternativet fremstår som en «sekkebestemmelse», der det sentrale er å ramme all russisk bruk av luftrummet som ikke faller inn under de to første alternativene i forbudet.
- (86) Dersom siktemålet med formuleringen «non-Russian-registered» i realiteten var å begrense forbudet til større luftfartøyer, luftfartøyer innen kommersiell sivil luftfart eller lignende, fremstår den vide formuleringen av hvem forbudet retter seg mot, også mindre tilpasset. Det står også litt uforklart hvorfor vilkåret skulle være faktisk registrering og ikke registreringsplikt. Samlet sett finner jeg ikke holdepunkter i konteksten for at bestemmelsen på dette punktet må tolkes slik at det gjelder et krav om registrering i andre land enn Russland. Måten bestemmelsen er bygget opp på og sammenhengen uttrykket står i, trekker heller i retning av at det tredje alternativet retter seg generelt mot luftfartøyer som ikke er russiskregistrerte.
- (87) Uten at det har noen selvstendig betydning for tolkningen nevner jeg at EUs flysikkerhetsbyrå European Union Aviation Safety Agency (EASA) på sine hjemmesider i en veiledning til medlemsstatene om ofte stilte spørsmål (FAQ), har klargjort at sanksjonene gjør det forbudt for russiske borgere å fly ubemannede luftfartøy i EUs luftrum, og at forbudet ikke skiller mellom bemannede og ubemannede luftfartøyer. Luftfartstilsynet har lagt dette til grunn for tilsvarende informasjon på sine hjemmesider.
- (88) Jeg ser til slutt på formålet med sanksjonen og om dette kan tilsi at flyforbudets rekkevidde avgrenses. I fortalen til rådsforordning (EU) 2022/334 som endret rådsforordning (EU) 833/2014 er det vist til rådsbeslutning (CFSP) 2022/335, som endret rådsbeslutning 2014/512/CFSP. Rådsbeslutningene utgjør det politiske grunnlaget for rettsaktene.
- (89) I fortalen i rådsbeslutning (CFSP) 2022/335 beskrives utviklingen i Russlands aggresjon, Det europeiske råds sterke fordømmelse av invasjonen og at alvoret i situasjonen nå gjør det «appropriate to introduce further restrictive measures related to finance and aviation». Verken rådsbeslutningen eller den påfølgende forordningen klargjør det konkrete formålet med de spesifikke utvidelsene nærmere. Det er likevel på det rene at de inngår i det samlede og etter hvert svært omfattende sanksjonsregelverket mot Russland. Flyforbudet innebar overordnet at EU stengte eget luftrum som et direkte svar på Russlands fullskala invasjon av Ukraina få dager tidligere.

- (90) Flyforbudet må derfor ses i lys av formålene med sanksjonsregelverket generelt. Formålet er å ramme russisk økonomi så effektivt som mulig, og samtidig legge tungt press på russiske myndigheter for å avslutte den folkerettsstridige krigen, se fortalen til rådsforordning (EU) 833/2014 avsnitt 2. Slik forbudet er formulert, rammer det direkte både selskaper og russiske privatpersoner.
- (91) A har gjort gjeldende at formålet likevel ikke rekker så langt at russiske privatpersoners fritidsbruk av luftrommet til droneflygning rammes. Til dette har påtalemyndigheten anført at også sikkerhetspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Selv om det ikke er noen konkret mistanke om at As droneflygning i saken her hadde annet enn fritidsformål, har bruk av droner åpenbare sikkerhetsmessige aspekter, som må kunne hensyntas når rekkevidden av sanksjonene skal fastlegges. Særlig gjelder dette i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen.
- (92) EU-domstolens dom 28. mars 2017 i sak C-72/15 *PJSC Rosneft* drøfter betydningen av sikkerhetspolitiske hensyn ved anvendelsen av sanksjonsregelverket i rådsforordning (EU) 833/2014. Saken gjaldt andre sanksjoner enn i saken her, men EU-domstolens uttalelser er generelle. I forbindelse med tolkningen av en partnerskapsavtale mellom Russland og EU heter det i avsnitt 115 i dommen at de restriktive tiltakene vedtatt gjennom rådsforordning (EU) 833/2014 har til formål å fremme en fredelig løsning på krisen i Ukraina og at de avspeiler formålet om å bevare fred og internasjonal sikkerhet. Videre heter det i avsnitt 116:
- «In those circumstances, taking into consideration the broad discretion enjoyed by the Council in this area, that institution could take the view that the adoption of the restrictive measures at issue in the main proceedings was necessary for the protection of essential European Union security interests and for the maintenance of peace and international security, within the meaning of Article 99 of the EU-Russia Partnership Agreement.»
- (93) Tilsvarende er gjentatt i dommen avsnitt 150, der EU-domstolen vurderte om de restriktive tiltakene som rammet det russiske oljeselskapet var proporsjonale og ivaretok selskapets grunnleggende interesser, noe domstolen besvarte bekreftende. Det fremgår her at sikkerhetspolitiske hensyn kan begrunne selv vesentlig negative konsekvenser for operatørene.
- (94) I lys av uttalelsene fra EU-domstolen i Rosneft-dommen må det etter mitt syn være adgang til generelt å legge vekt på sikkerhetspolitiske hensyn ved den nærmere avgrensningen av forbudets rekkevidde. Sikkerhetspolitiske hensyn trekker generelt i retning av å tolke forbudet slik at enhver russisk-kontrollert bruk av luftfartøyer i det europeiske luftrommet er forbudt.
- (95) Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at formålet bak sanksjonsregelverket kan tilsi en tolkning av uttrykket «non-Russian-registered» som avgrenser forbudet mot ubemannede luftfartøy, eller for øvrig mot russiske borgeres bruk av luftrommet til fritidsformål.

*Oppsummering*

- (96) Etter dette legger jeg til grunn at flyforbudets tredje alternativ rettet mot «any non-Russian-registered aircraft» omfatter ubemannede luftfartøyer, herunder droner av den karakter saken her gjelder.
- (97) Det kan ikke innfortolkes et vilkår om at luftfartøyet må være registrert i et annet land enn Russland for å rammes av sanksjonsbestemmelsen. Både luftfartøyer registrert i andre land og uregistrerte luftfartøyer er derfor omfattet av forordning (EU) 833/2014 artikkel 3d.

*Lovanvendelsen under sanksjonsforskriften § 19*

- (98) Tolkningen av forordning (EU) 833/2014 artikkel 3d må legges til grunn for forståelsen av sanksjonsforskriften § 19.
- (99) Dette innebærer at begrepet «luftfartøyer» i § 19 første ledd må forstås slik at det omfatter dronene i saken her. Videre må begrepet «ikke-russiskregistrerte luftfartøyer» tolkes slik at det ikke oppstiller noe vilkår om at luftfartøyet må være registrert i et annet land enn Russland. Også uregistrerte luftfartøyer rammes derfor av forbudet.
- (100) Tolkningsresultatet ligger innenfor rammene av ordlyden i sanksjonsforskriften § 19 første ledd. De krav som stilles til klar lovhjemmel i strafferetten, jf. Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7, er derfor oppfylt.
- (101) Lagmannsretten har ut fra dette bygget på en uriktig tolkning av sanksjonsforskriften § 19 og dommen må oppheves. Forhandlingene for lagmannsretten var begrenset, og jeg finner det derfor riktig, i tråd med aktors påstand, å oppheve også tingrettens dom med hovedforhandling. Tingretten må ved den fortsatte behandlingen av saken vurdere de øvrige frifinnelsesgrunnlagene anført av A.

*Konklusjon*

- (102) Jeg stemmer for denne

## D O M :

Lagmannsrettens dom med ankeforhandling og tingrettens dom med hovedforhandling oppheves.

- (103) Dommar **Høgetveit Berg:**

*Dissens*

- (104) Eg er i motsetnad til fyrstvoterande komen til at anken ikkje kan føre fram og at han må vrakast.

- (105) Dronane som A brukte på Svalbard, veg 900 gram og kan kjøpast i butikken. Dronane kan ikkje registrerast som luftfartøy. Om dei likevel skal reknast som «luftfartøy» etter forskrifta, tek eg ikkje stilling til. I motsetnad til fyrstvoterande, meiner eg under alle omstende at dronane *ikkje* er «ikke-russiskregistrerte» luftfartøy etter sanksjonsforskrifta § 19 fyrste ledd.
- (106) Når det gjeld dei metodiske utgangspunkta for tolkinga av sanksjonsforskrifta, jf. rådsforordning (EU) 833/2014, sluttar eg meg til fyrstvoterande. Eg tek utgangspunkt i dei same tolkingsprinsippa som ho har gjort greie for. Ordlyden er det klare startpunktet for tolkinga, både av forskrifta og forordninga.
- (107) Sanksjonsforskrifta § 19 fyrste ledd gjeld forbod mot å lande på, ta av frå eller flyge over Noregs territorium. Verkeområdet for føresegna er (i) «luftfartøyer som drives av russiske luftfartsselskaper», (ii) «russiskregistrerte luftfartøyer» og (iii) «ikke-russiskregistrerte luftfartøyer» som er eigd, leigd eller på annan måte blir kontrollert av russiske rettssubjekt.
- (108) Saka her gjeld vilkår (iii). Bruken av ordet «ikke-» er knytt til «russiskregistrerte» og ikkje berre til «registrerte». Reint semantisk tyder dette på at ikkje-registrerte luftfartøy alt av den grunnen fell utanom reguleringa. Men ordlyden kan karakteriserast som tvitydig. Me må difor søkje etter tolkingsresultatet i sanksjonsforordninga som ligg til grunn for sanksjonsforskrifta, slik fyrstvoterande har gjort greie for. Eg tek utgangspunkt i den engelske språkversjonen.
- (109) På den same måten som sanksjonsforskrifta § 19 fyrste ledd, rammar rådsforordning (EU) 833/2014 artikkel 3d nr. 1 tre grupper luftfartøy: (i) «any aircraft operated by Russian air carriers», (ii) «any Russian registered aircraft» og (iii) «any non-Russian-registered aircraft».
- (110) Gruppe (i) – luftfartøy som er knytte til russiske luftfartsselskap – inkluderer naturlegvis også luftfartøy registrerte i Russland eller i eit anna land. Gruppe (ii) omfattar russisk registrerte luftfartøy, typisk eigde av privatpersonar.
- (111) Avgrensinga i gruppe (iii) kan lesast på tre måtar: (a) luftfartøy registrerte i andre land enn Russland, (b) uregistrerte luftfartøy, eller (c) luftfartøy som er registrerte i eit anna land enn Russland og uregistrerte luftfartøy. Alternativa (a) og (b) er gjensidig utelukkande, medan alternativ (c) omfattar både alternativ (a) og (b).
- (112) Dersom ein legg tolkingsalternativ (b) til grunn, vil ordet «-Russian» vera språkleg overflødig. I ein rettsleg kontekst er dette ikkje avgjerande. Men sidan det er orda og språkføringa som gjev grunnlaget for inngrepa, må ein kunne føresetja at ordval og språkføring er medviten og gjennomtenkt.
- (113) Dersom tolkingsalternativ (c) var meininga med forordninga artikkel 3d nr. 1, kunne ordlyden med fordel vore utforma annleis. Då kunne det heller beint fram ha stått «all aircraft» eller «any aircraft». Alternativt kunne det stått «manned or unmanned aircraft», som ser ut til å vera terminologien som blir nytta i EU-regelverket der dronar blir omtalte eksplisitt. Dette tolkingsalternativet – altså luftfartøy som er registrerte i eit anna land enn Russland og uregistrerte luftfartøy – gjer at heile uttrykket «non-Russian-registered» ikkje trengs. I tillegg fører alternativet til at heile luftfartøygruppe (i) blir overflødig og utan

sjølvstendig relevans – sidan det uansett er eit vilkår at fartøyet er russiskeigd eller – kontrollert. Dette er lite truleg.

- (114) Ordlyden i forskrifta og forordninga kretsar kring *registreringa*. Dersom det var meininga at registreringa av luftfartøyet ikkje skulle ha noko å seia, må ein kunne leggje til grunn eller i alle fall forvente at ein annan ordlyd ville ha blitt vedteken. Noko anna vil vera å stille urealistiske små krav til presisjonen i lovgjevinga.
- (115) Ut frå ei heilskapleg og samanhengande språkleg lesing av den engelske ordlyden, er difor tolkingsalternativ (a) – luftfartøy registrerte i andre land enn Russland – det klart mest nærliggjande.
- (116) Liknande formuleringar som den engelske følgjer av ei rekkje av dei andre språkversjonane. Som fyrstvoterande har halde fram, er nokre av versjonane heilt eksplisitte på at berre luftfartøy registrerte i andre land enn Russland – alternativ (a) – er omfatta. Andre språkversjonar er ikkje like klare. Eg er samd med fyrstvoterande i at ein ikkje utan vidare skal leggje størst vekt på den «klaraste» eller «mest presise» språkversjonen.
- (117) Derimot meiner eg at det må vega tungt om ein eller fleire språkversjonar utelukkar eit tolkingsalternativ eller ikkje. Generelt vil det i valet mellom to språkversjonar vera mest nærliggjande å velja den versjonen som kan sameine tolkingsalternativa – og ikkje fører til motstrid mellom dei. I vår sak er det berre tolkingsalternativ (a) – luftfartøy registrerte i andre land enn Russland – som er mogleg i *alle* språkversjonane. Og i nokre av versjonane så er dette altså den einaste moglege tolkinga. Eg meiner dette må ha stor vekt. Det omstendet at den finske offisielle språkversjonen er endra, medan dei andre språkversjonane som er eksplisitte på at berre luftfartøy registrerte i andre land enn Russland er omfatta, *ikkje* er endra, gjev dette argumentet ytterlegare vekt.
- (118) Ordlyden i sanksjonsforordninga artikkel 3d nr. 1 kretsar altså kring *registrering*. Det er som nemnt uansett også eit vilkår at fartøyet er russiskeigd eller -kontrollert. Same kva for innhald ein legg i uttrykka «luftfartøy» eller «aircraft», så er det då naturleg – når føremålet med sanksjonane er å ramme Russland – at artikkel 3d nr. 1 rammar bruk av luftfartøy som har *nasjonalitet*. Det får det gjennom å vera registrert, jf. til dømes luftfartslova § 3-12. Då fell uregistrerte luftfartøy – mellom anna slike dronar som i saka her – utanfor virkeområdet.
- (119) Sanksjonsforordninga artikkel 3d gjeld stenging av luftrommet. Kontrollen med etterlevinga av forbodet føreset medverknad frå «The Network Manager», jf. forordninga artikkel 3e. Nettverksforvaltaren kontrollere allmenn lufttrafikk etter lufttrafikkreglane. Etter mitt syn styrkjer difor samanhengen mellom sanksjonsforordninga artikkel 3d nr. 1 og artikkel 3e tolkingsalternativ (a) ytterlegare.
- (120) Fyrstvoterande har i avsnitta 83–86 lagt vekt på fortalen knytt til ei *seinare* endring av *andre sider* av sanksjonsforordninga. Eg ser ikkje bort frå at desse endringane kan vera relevante for kva som skal reknast for å vera «luftfartøy» eller «aircraft» – enten som ei slags tilbakeverkande avklaring eller, tvert om, som grunnlag for ein motsetningsslutning. Under alle omstende kan desse endringane ikkje ha vekt for spørsmålet om luftfartøyet må vera *registrert* eller ikkje. Rett nok er det ikkje noko luftfartøyregister for dronar som i



saka her. Men større førarlaus luftfartøy kan og skal etter omstenda registrerast, så lenge dei elles oppfyller vilkåra for registrering.

- (121) Eg kan vidare ikkje slutte meg heilt til det fyrstvoterande skriv i avsnitt 89 og frametter om føremålet med sanksjonsforordninga artikkel 3d nr. 1. At det overordna føremålet med sanksjonane er å ramme Russlands økonomi – gjennom å ramme russiske verksemdar og russiske borgarar – er opplagt. Men for å fastleggje det nærare verkeområdet for artikkel 3d nr. 1 må ein også identifisere føremålet med dei vilkåra som nettopp denne føresegna stiller opp. Utan dette vil nærast kva som helst kunne rammast så sant det breie overordna føremålet tilseier det. Føremålet må med andre ord manifestere seg i reguleringa.
- (122) Spørsmålet i saka her er kor langt eit forbod som primært skal ramme russisk luftfart, grip inn i den personlege fridomen til russarar som oppheld seg lovleg i Noreg. Det er ikkje slik at sanksjonsforordninga hindrar eller kjem i staden for nasjonal lovgjeving om tryggingstiltak mot spionasje og anna uynskt framferd frå russiske personar. Eg viser særleg til straffelova § 121 om ulovleg etterretningsverksemd og § 126 om anna ulovleg etterretning. Sjølv om det å hindre innsyn kan grunngje restriksjonar mot russarars bruk av dronar, er det ikkje spor av dette ved vedtakinga av sanksjonsforordninga.
- (123) Når russiske borgarars bruk av slike dronar som er tema i saka her, etter kva eg kan sjå, ikkje er nemnt i førhistoria til sanksjonsforordninga artikkel 3d nr. 1 – korkje av Rådet, EU-parlamentet eller EU-kommisjonen – kan eg vanskeleg sjå at det overordna føremålet med sanksjonane kan tilføre noko for vårt konkrete tolkingsspørsmål.
- (124) I forlenginga av dette, viser eg til at påtalemakta ikkje har lagt fram eller peikt på eitt einaste døme frå andre europeiske land der sanksjonsforordninga artikkel 3d nr. 1 har blitt handheva overfor russiske statsborgarar som har brukt slike dronar.
- (125) På denne bakgrunnen meiner eg at sanksjonsforskrifta § 19 fyrste ledd ikkje rammar dronebruken i saka her, og at anken ikkje kan føre fram.

(126) Konstituert dommer **Remen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Høgetveit Berg.

(127) Dommer **Sæther:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Steinsvik.

(128) Dommer **Indreberg:** Likeså.

(129) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Lagmannsrettens dom med ankeforhandling og tingrettens dom med hovedforhandling oppheves.