



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 89 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom  
Norge og USA om forsvarssamarbeid av  
16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv.



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	8.1.1	Innledning .....	24
			8.1.2	NATO SOFA artikkel VII .....	24
			8.1.3	Lov og forskrift om politimyndighet i forsvaret .....	26
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	8.2	Forslaget i høringsnotatet .....	27
2.1	Tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (SDCA) .....	7	8.2.1	Innledning .....	27
			8.2.2	Myndighetsoverføring .....	27
2.2	Høringen .....	7	8.2.3	Legalitetsprinsippets krav .....	27
			8.3	Høringsinstansenes syn .....	27
<b>3</b>	<b>Sikkerhetspolitisk bakgrunn og eksisterende avtaler om forsvarssamarbeid med USA</b> ...	10	8.4	Departementets vurdering .....	29
3.1	Sikkerhetspolitisk bakgrunn .....	10	8.4.1	Innledning .....	29
3.2	Eksisterende avtaleforpliktelser ...	10	8.4.2	Hvilke beføyelser gir SDCA artikkel VI nr. 3 grunnlag for? .....	30
3.2.1	NATO SOFA .....	10	8.4.3	Legalitetsprinsippets krav .....	32
3.2.2	Bilaterale avtaler .....	11	8.4.4	Nærmere om sikkerhetstiltak, sikkerhetstrusler og sikkerhetsplaner .....	34
<b>4</b>	<b>Konstitusjonelle rammer</b> .....	13			
<b>5</b>	<b>Skattefritak</b> .....	14	<b>9</b>	<b>Endring i lov om merverdiavgift</b> .....	35
5.1	Personlig skattefritak .....	14	9.1	Gjeldende rett .....	35
5.1.1	Gjeldende rett .....	14	9.2	Forslaget i høringsnotatet .....	35
5.1.2	Forslaget i høringsnotatet .....	14	9.3	Høringsinstansenes syn .....	35
5.1.3	Høringsinstansenes syn .....	15	9.4	Departementets vurdering .....	35
5.1.4	Departementets vurdering .....	15			
5.2	Skattefritak for kontraktører .....	15	<b>10</b>	<b>Ny forskriftshjemmel i straffeprosessloven</b> .....	36
5.2.1	Gjeldende rett .....	15	10.1	Gjeldende rett .....	36
5.2.2	Forslaget i høringsnotatet .....	15	10.1.1	Strafferettslig jurisdiksjon .....	36
5.2.3	Høringsinstansenes syn .....	16	10.1.2	Varetekt .....	36
5.2.4	Departementets vurdering .....	16	10.2	Forslaget i høringsnotatet .....	37
			10.2.1	Strafferettslig jurisdiksjon i SDCA .....	37
<b>6</b>	<b>Unntak fra arbeidsrettslige regler for amerikanske kontraktører</b> .....	17	10.2.2	Varetekt i SDCA .....	37
6.1	Gjeldende rett .....	17	10.3	Høringsinstansenes syn .....	38
6.2	Forslaget i høringsnotatet .....	17	10.4	Departementets vurdering .....	39
6.3	Høringsinstansenes syn .....	19			
6.4	Departementets vurdering .....	19	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	40
<b>7</b>	<b>Rettskrav</b> .....	20			
7.1	Gjeldende rett .....	20	<b>12</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene</b> .....	42
7.2	Forslaget i høringsnotatet .....	21			
7.3	Høringsinstansenes syn .....	22			
7.4	Departementets vurdering .....	22			
<b>8</b>	<b>Sikkerhetsbestemmelsen</b> .....	24			
8.1	Gjeldende rett .....	24			
				<b>Forslag til lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv.</b> .....	45





DET KONGELIGE  
FORSVARSDEPARTEMENT

# Prop. 89 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv.

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 8. april 2022,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Forsvarsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lov om gjennomføring av tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (Supplementary Defense Cooperation Agreement – SDCA), samt en lovendring i lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) og en ny forskriftshjemmel i straffeprosessloven, for å gjennomføre tilleggsavtalen i norsk rett.

Tilleggsavtalen ble underskrevet i Washington D.C. i USA 31. mars og i Oslo 16. april 2021. Spørsmålet om inngåelse av avtalen er lagt frem for Stortinget som egen sak, jf. Prop. 90 S (2021–2022) om Samtykke til inngåelse av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021, heretter omtalt som samtykkeproposisjonen, der den engelske og norske avtaleteksten følger som trykte vedlegg. Avtalen trer i kraft og får virkning på datoen for den siste noten i utveksling av noter mellom partene som angir at hver part har fullført sine interne prosedyrer som er nødvendig for at avtalen skal tre i kraft.

Lovforslaget til forsvarssamarbeidsloven mv. bygger på departementets høringsnotat av 8. september 2021. I lys av høringen foreslås det å videreføre forslaget i høringsnotatet. Proposisjonen er utarbeidet i samarbeid med Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det foreslåtte kortnavnet for gjennomføringsloven er forsvarssamarbeidsloven.

Utkast til § 1 i forsvarssamarbeidsloven omhandler personlig skattefritak og skattefritak for kontraktører, og lovforslaget foreslår at SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3, SDCA artikkel XXI nr. 3 og SDCA artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum skal gjelde som norsk lov. Se nærmere punkt 5.1 og 5.2 i lovproposisjonen.

Utkast til § 2 i forsvarssamarbeidsloven gir amerikanske styrker myndighet til å unnta amerikanske kontraktører, som definert i SDCA artik-

kel II nr. 4, fra arbeidsmiljøloven, ferieloven og allmengjøringsloven i den grad bestemmelser i eller i medhold av disse lovene ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov. Det presiseres at med amerikanske styrker menes det amerikanske væpnede styrker til stede på norsk territorium. En «amerikansk kontraktør» kan komme fra et hvilket som helst land utenfor Norge, og kommer ikke nødvendigvis fra USA, jf. SDCA artikkel II nr. 4. Denne definisjonen av «amerikansk kontraktør» brukes i det følgende. Se nærmere punkt 6 i lovproposisjonen.

Utkast til § 3 i forsvarssamarbeidsloven fastslår at erstatningskrav som oppstår innenfor rammene av SDCA artikkel XV og artikkel VIII nr. 5 i *Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951* (NATO SOFA) skal avgjøres med utgangspunkt i disse avtalebestemmelsene, og at disse avtalebestemmelsene skal gjelde som norsk lov. Se nærmere punkt 7 i lovproposisjonen.

Utkast til § 4 i forsvarssamarbeidsloven gjennomfører SDCA artikkel VI om sikkerhet

som norsk lov og gir nødvendig hjemmel for at amerikanske styrker kan gjennomføre sikkerhetstiltak innenfor militære deler av omforente områder. Se nærmere punkt 8 i lovproposisjonen.

Det foreslås også en endring i merverdiavgiftsloven som gir Finansdepartementet hjemmel til å treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra næringsdrivende som ikke har forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet til militære enheter fra USA. Det foreslås at dette fastsettes i ny § 3-33 i merverdiavgiftsloven. Se nærmere punkt 9 i lovproposisjonen.

Til sist foreslås det en ny hjemmel i straffeprosessloven § 4 c, hvor det fremgår at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om strafferettslig jurisdiksjon og varetekt i samsvar med avtalens artikkel XII og XIII. Se nærmere punkt 10 i lovproposisjonen.

Departementet foreslår i lovforslaget til forsvarssamarbeidsloven mv. at denne trer i kraft når Kongen bestemmer.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (SDCA)

---

Norge undertegnet i Oslo 16. april 2021 tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid (SDCA eller Tilleggsavtalen), i henhold til kongelig resolusjon av samme dato. USA undertegnet avtalen i Washington D.C. 31. mars 2021. Avtalen blir folkerettslig bindende ved noteveksling.

Tilleggsavtalen etablerer et oppdatert rammeverk for amerikansk militær tilstedeværelse på norsk territorium. Avtalen kommer i tillegg til bilaterale avtaler med USA fra 1950-tallet og framover, samt NATOs troppestatusavtale fra 1951, kalt NATO SOFA. De eldre avtalene skal fortsette å ha virkning.

SDCA går på flere punkter lenger enn hva som følger av gjeldende avtaleforpliktelser, og deler av avtalen nødvendiggjør lovendring. Dette gjelder SDCA artikkel VI som omhandler sikkerhet, SDCA artikkel XV som omhandler sivile rettskrav (erstatningskrav), SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3, SDCA artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum og artikkel XXI punkt 3 om henholdsvis personlige skattefritak, skattefritak for kontraktører og skatte-, avgifts- og tollfritak for virksomheter og organisasjoner som leverer militære velferdstjenester, SDCA artikkel XXVI nr. 1 første punktum som omhandler unntak for arbeidsrett for amerikanske kontraktører, samt SDCA artikkel XXVI nr. 1 andre punktum om fritak for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret. Lovforslaget omfatter alle disse punktene. Lovforslaget foreslår også en ny forskriftshjemmel i straffeprosessloven, hvor det fremgår at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om strafferettslig jurisdiksjon og varetekt i samsvar med avtalens artikkel XII og XIII.

Innholdsmessig legger avtalen til rette for en videreutvikling av det bilaterale forsvarssamarbeidet med USA. Den inneholder regler som tar sikte på å skape tidsriktige rammebetingelser for en moderne militær styrke. SDCA fastsetter vilkår for amerikansk militær aktivitet i Norge i sin alminnelighet, også hva

gjelder eksisterende amerikansk tilstedeværelse, trening og øving.

Avtalen omhandler et bredt spekter av regler som er viktige for den praktiske gjennomføringen av amerikansk aktivitet, som inn- og utreise, jurisdiksjon, skatte- og avgiftsfritak, bruk av kontraktører og velferdstjenester, samt eventuelle infrastrukturinvesteringer. Avtalen regulerer en rekke forhold som ikke er omfattet av tidligere avtaleverk, for eksempel USAs bruk av kontraktører, og den endrer og utfyller gjeldende regelverk på flere sentrale områder, noe som er nærmere omtalt under høringsnotatets punkt 4. Det er også et behov for presiseringer og endringer i gjeldende forskrifter, som er beskrevet nærmere i høringsnotatets punkt 4.8 til 4.10. Det er de ansvarlige fagdepartementene som vil sørge for gjennomføringen av disse forskriftsendringene på vanlig måte.

USA gis uhindret tilgang til, og rett til bruk av, såkalte «omforente områder», på engelsk betegnet «Agreed Facilities and Areas» (AFA). Omforente områder er fasiliteter og områder på norsk territorium oppført i vedlegg A til avtalen som kan benyttes til nærmere angitte militære formål. Omforente områder er til felles bruk med norske og andre allierte styrker, med mindre det er særskilt avtalt at amerikanske styrker skal ha rett til eksklusiv tilgang til og bruk av deler av områdene. Slik eksklusiv tilgang har USA også fra før, blant annet knyttet til enkelte fasiliteter ved det amerikanske marinekorpsets forhåndslagre.

### 2.2 Høringen

---

Høringsnotatet med forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre avtalen i norsk rett ble sendt på høring 8. september 2021 med høringsfrist 8. desember 2021. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Oslo tingrett

Avinor	Norges ingeniør- og teknologorganisasjon (NITO)
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Norges Juristforbund
Finanstilsynet	Norges offisers- og spesialistforbund
Generaladvokaten	Norsk tjenestemannslag (NTL)
Kystverket	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Luftfartstilsynet	Parat Forsvar
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	Politiets Fellesforbund
Nasjonale sikkerhetsmyndighet (NSM)	Statsadvokatenes forening
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Politidirektoratet	Tillitsvalgtordningen i Forsvaret
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Unio
Regjeringsadvokaten	Virke
Sivilombudsmannen	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Skatteetaten	Amnesty International Norge
Statens strålevern	Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge)
Statsadvokatembetene	Den Norske Advokatforening
Toll- og avgiftsdirektoratet	Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK)
Utlendingsdirektoratet	Finans Norge
Etterretningstjenesten	Folk og Forsvar
Forsvaret	Norges Rederiforbund
Forsvarets seniorforbund	Norges Røde Kors
Forsvarets Sikkerhetsavdeling (FSA)	Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Forsvarsbygg	Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR)
Forsvarsstaben	Politijuristene
Forsvarsmateriell	Rettspolitisk forening
Landsrådet for Heimevernet	Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til forslaget:
Norges forsvarsforening	Helse- og omsorgsdepartementet
Norges lotteforbund	Justis- og beredskapsdepartementet
Norsk militærjuridisk forening	Borgarting lagmannsrett
Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner	Høyesterett
Militært kvinnelig nettverk	Forsvarsmateriell
Veteranforbundet SIOPS	Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen	Veteranforbundet SIOPS
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo	Følgende høringsinstanser hadde merknader til selve lovforslaget:
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø	Amnesty International
Forsvarets forskningsinstitutt	Generaladvokaten
Institutt for forsvarsstudier	Riksadvokaten
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Øvrige høringsinnspill berører spørsmålet om Stortingets samtykke, som behandles i samtykkeproposisjonen, eller andre spørsmål som verken dekkes av selve lovforslaget eller av samtykkeproposisjonen.
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	132 høringsinnspill har blitt sendt inn av privatpersoner, og det kom inn 31 høringsinnspill fra ulike organisasjoner, inkludert politiske par-
Politi høyskolen	
Advokatforeningen	
Akademikerne	
Arbeidsgiverforeningen Spekter	
Befalets fellesorganisasjon (BFO)	
Fellesforbundet	
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening (KOL)	
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	



tier og andre frivillige organisasjoner. Blant disse høringsinnspillene finner vi hovedsakelig betraktninger knyttet til spørsmålet om samtykke til avtaleinngåelsen, som vil bli nærmere behandlet i samtykkeproposisjonen.

Det kom også inn ni høringsinnspill fra offentlige organer, derav ett departement (Samferdselsdepartementet) og åtte andre offentlige etater, ett høringsinnspill fra en privat virksomhet (Avinor AS) og ett høringsinnspill fra en forsknings- og undervisningsinstitusjon (Institutt for forsvars-

studier). Disse høringsinnspillene omhandler hovedsakelig spørsmål knyttet til implementering og mulig behov for ytterligere regulering/presisering av regelverk som ikke omfattes av lovforslaget i denne proposisjonen.

Etter høringen har departementet hatt dialog med enkelte høringsinstanser for å få utdypet og drøftet temaer som er berørt i høringen. Departementet har blant annet hatt møter med Amnesty International, Røde Kors, Riksadvokaten og Generaladvokaten.

## 3 Sikkerhetspolitisk bakgrunn og eksisterende avtaler om forsvarssamarbeid med USA

### 3.1 Sikkerhetspolitisk bakgrunn

Endringstakten i våre sikkerhetspolitiske omgivelser er fortsatt høy, og det blir stadig mer krevende for Norge å verne om våre sikkerhets- og forsvarspolitiske mål og prioriteringer. Økt stormaktsrivalisering og mer høyteknologiske våpen med større skadepotensiale og lengre rekkevidde er en del av dette bildet. Den negative sikkerhetspolitiske utviklingen som er beskrevet i den gjeldende langtidsplan (Innst. 87 S (2020–2021) jf. Prop. 14 S (2020–2021)) utviklet seg betydelig raskere og i en mer alvorlig retning enn forutsett.

Etter Russlands ulovlige annektering av Krimhalvøya i 2014 har NATO lagt stor vekt på å styrke alliansens kollektive forsvarsevne, blant annet gjennom kapabilitetsutvikling, tilpasninger i kommandostrukturen og utvikling av planverk. Den alvorlige situasjonen på grensen mellom Russland og Ukraina forsterker behovet for å styrke Norges og NATOs evne til kollektivt forsvar. Russlands angrep på Ukraina i februar 2022 har startet en ny og mer alvorlig epoke i norsk og europeisk sikkerhet. Russland har vist vilje og evne til å bruke militærmakt for å oppnå sine målsetninger, og søker samtidig å endre grunnleggende internasjonale retts- og verdibaserte regler som også Norge baserer sin sikkerhet på. For å ivareta behovet for troverdig avskrekking i en tidlig fase og allerede i fredstid, må forutsetningene være til stede for at nære allierte og NATO raskt kan forsterke forsvaret av Norge. Derfor må norske og allierte styrker jevnlig trene og øve sammen, allierte må ha forhåndslagret tilstrekkelig materiell i Norge, og Norges evne til å kunne ta imot det nødvendige volum allierte styrker må være ivaretatt.

Forsvaret av Norge skjer langs tre hovedlinjer: Den nasjonale forsvarsevnen, det kollektive forsvaret i NATO og bilateral støtte og forsterkninger fra nære allierte. Dette forsvarskonseptet har Stortinget sluttet seg til. Tilleggsavtalen med USA vil bidra til å utvikle våre bilaterale planer for støtte og forsterkning fra nære allierte. Avtalen har også en avskrekkende effekt da den gir økt troverdighet til premisset om alliert, og særlig

amerikansk, militær støtte til Norge i fredstid, krise og krig.

Videreutvikling av samarbeidet med våre nærmeste allierte handler først og fremst om å ivareta norske interesser og norsk sikkerhet. Vårt samarbeid med våre nære allierte bidrar også til å styrke vår evne til operativt samvirke, samt NATOs evne til å kunne forsvare Norge og Europa. Tilleggsavtalen med USA vil medføre et potensial for betydelige amerikanske investeringer i militær infrastruktur i Norge. Denne muligheten, samt videreutviklingen av forsvarssamarbeidet med USA generelt, vil bidra til raskere styrking av norsk forsvarsevne. Dette vil igjen bidra til en positiv utvikling av forsvarets operative evne og forsvarets evne til samvirke med allierte styrker.

I rammen av vårt felles NATO-medlemskap har Norge og USA samarbeidet godt om forsvaret av Norge i over 70 år. USA har i flere tiår forhåndslagret materiell hos oss, og de øver og trener i Norge sammen med oss og andre allierte. Dette er strategisk viktig for både Norge, NATO og USA.

Tilleggsavtalen innebærer en konsolidering og utvikling av det viktige norsk-amerikanske forsvarssamarbeidet. Overordnet viderefører avtalen de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, basert på et oppdatert og moderne rammeverk.

### 3.2 Eksisterende avtaleforpliktelser

#### 3.2.1 NATO SOFA

Det grunnleggende folkerettslige prinsippet om stateres suverenitet innebærer at en annen stats militære styrker er avhengig av et særskilt grunnlag for tilstedeværelse på mottakerstatens territorium. Fremmede styrkers rettslige stilling er normalt basert på inngåtte statusavtaler mellom senderstaten og mottakerstaten.

Når det gjelder NATO som militærallianse, er det inngått flere slike statusavtaler. Relevant for denne saken er *Avtale mellom partene i traktaten for det nordatlantiske område om status for deres*

*styrker* undertegnet i London 19. juni 1951, NATO Status of Forces Agreement (SOFA). I tillegg gjelder en tilsvarende avtale med land som er parter i Partnerskap for fred (forkortet PFP-land), *Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred, om status for deres styrker av 19. juni 1995* (NATO PFP SOFA). Videre vises det kun til «NATO SOFA» selv om begge statusavtalene er inkludert.

NATO SOFA fastsetter militære styrkers rettigheter, plikter og privilegier innenfor en rekke områder som erstatning, strafferettslig jurisdiksjon, militær politimyndighet, disiplinærmyndighet, skatt og avgifter, inn- og utreise, bruk av uniform, førerkort, import og eksport. NATO SOFA kommer til anvendelse for alle allierte styrker som oppholder seg i Norge i tjenestesammenheng, og tilsvarende når norske styrker oppholder seg i andre NATO-land.

NATO SOFA vil fortsatt gjelde for den amerikanske militære tilstedeværelsen, men SDCA vil på enkelte områder utfylle og supplere de rettigheter, plikter og privilegier som følger av NATO SOFA, jf. SDCA artikkel I nr. 1. SDCA gir i tillegg USA utvidede rettigheter på flere områder.

NATO SOFA ble ratifisert i Norge i 1953 ved kongelig resolusjon etter stortingsbehandling, jf. St.prp. nr. 117 (1952). Norge ratifiserte deretter NATO PFP SOFA i 1996 etter stortingsbehandling, jf. St.prp. nr. 51 (1995–96) og Innst. S. nr. 234 (1995–1996). NATO SOFA er ikke gjennomført i norsk rett ved egne lovbestemmelser eller særskilt gjennomføringslov.

### 3.2.2 Bilaterale avtaler

I tillegg til NATO SOFA er forsvarssamarbeidet med USA basert på flere eldre bilaterale avtaler. Den mest sentrale avtalen er fra 1950, med tittelen *Avtale mellom Norge og Amerikas forente stater om gjensidig hjelp på forsvarets område* (Våpenhjelpsavtalen). Avtalen kom i stand etter andre verdenskrig som et tiltak for våpenhjelp til USAs europeiske allierte i henhold til Atlanterhavspakten artikkel 3. Mye av avtalen omhandler selve våpenhjelpen, og er av liten betydning i dagens forsvarssamarbeid. Dette gjelder særlig bestemmelser om bruk og overdragelse av materiell, patentrettigheter og administrasjonsutgifter for mottak av materiell.

Våpenhjelpsavtalen inneholder også noen bestemmelser om inn- og utreise, skatte- og avgiftsfritak, jurisdiksjon og sikkerhet. Bestemmelsene om inn- og utreise og jurisdiksjon ble

imidlertid erstattet av reglene i NATO SOFA i 1951 og er ikke lenger gjeldende. Når det gjelder sikkerhet, er det kun vist til at regjeringene vil treffe de sikkerhetstiltak som de i fellesskap blir enige om for å hindre at utstyr, tjenester eller opplysninger av «hemmelig militær art» blir røpet eller kompromittert.

Angående skatte- og avgiftsfritak fremgår det i avtalen fra 1950 at innførsel eller utførsel av varer, eiendeler, materiell eller utstyr i forbindelse med avtalen skal være tollfritt og fritatt for beskatning. Det er også presisert at privatpersoner skal være fritatt for tollavgifter eller lignende skatter og restriksjoner på privat eiendom innført til personlig anvendelse og forbruk, samt fritatt for beskatning på inntekt. I 1952 ble det inngått en egen avtale om fritakelse for toll og andre avgifter, *Avtale av 27. juni 1952 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om fritakelse for toll og andre avgifter i samband med gjennomføringen av de felles forsvarsplaner*. Denne avtalen gjelder spesielt tollavgifter og andre avgifter ved import av ferdige varer, deler eller materialer, i tillegg til omsetningsavgifter.

Amerikansk forhåndslagring i Norge har lange tradisjoner, og siden 1970-tallet har det vært lagret amerikansk materiell, våpen og ammunisjon på flere ulike lokasjoner. Den dominerende delen av forhåndslagringen har vært, og er fortsatt, knyttet til U.S. Marine Corps (USMC).

I 1981 ble det inngått en avtale mellom Norge og USA om alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge. Det opprinnelige programmet, kjent som Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade (NALMEB), skulle understøtte om lag 13 000 soldater fra USMC for operasjoner i Norge i inntil 30 dager.

I 2005 ble det undertegnet en ny rammeavtale mellom Norge og USA om forhåndslagring og forsterkning av Norge, jf. St.prp. nr. 77 (2005–2006). Avtalen erstattet den ovennevnte avtalen fra 1981, og benevnes Marine Corps Prepositioning Program – Norway (MCPN). Avtalen legger til rette for forhåndslagring av materiell, våpen og ammunisjon for en styrke fra USMC som ved behov kan inngå som del av en større Marine Expeditionary Force (MEF). Avtalen åpner blant annet for utstrakt øving og trening av amerikanske styrker i Norge, og Stortinget samtykket til inngåelse 19. desember 2006, jf. Innst. S. nr. 18 (2006–2007).

I tillegg til NALMEB/MCPN-programmene har den amerikanske forhåndslagringen i Norge vært organisert i to andre programmer. Innenfor rammene av avtalen om Collocated Operating

Bases (COB) fra 1974, har det vært forhånds- lagret utstyr for fly fra U.S. Air Force i Norge. I 1977 ble også kampfly tilhørende USMC inkludert i avtalen. Opprinnelig var det lagret COB-materiell på ni norske flystasjoner i Nord-, Midt- og Sør-Norge, hvorav to lokasjoner er videreført, for henholdsvis kampfly og tankfly. Det er også en aktiv avtale om forhåndslagring av feltsykehus, som baserer seg på en bilateral avtale mellom Norge og USA (U.S. Navy) fra 1987. Tidligere omfattet denne avtalen lagring av materiell til Navy Fleet Hospital på to lokasjoner i Norge. Etter at det eldre materiellet ble trukket ut i 2003, er det fra

2021 lagret materiell i Norge tilhørende U.S. Navy's moderniserte konsept Expeditionary Medical Facility (EMF) under denne avtalen. EMF er et mindre, mobilt, mer fleksibelt og skalerbart feltsykehuskonsept. Avtalene er hånd- faste bevis på amerikansk vilje og evne til å bidra til forsvaret av Norge i krise og krig, og de er konkrete uttrykk for Norges tette sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med USA. SDCA bygger videre på avtalene omtalt over, og legger til rette for videreutvikling av dette viktige forsvars- samarbeidet.

## 4 Konstitusjonelle rammer

Det er særlig spørsmål knyttet til lovforslaget til gjennomføringslov § 4 (sikkerhetsbestemmelsen) som har foranlediget diskusjon om hvorvidt en kan benytte fremgangsmåten i Grunnloven § 26 for å inngå folkerettslig bindende avtale om å tillate at representanter for amerikanske myndigheter utøver myndighet på norsk territorium. For en mer utførlig redegjørelse for disse konstitusjonelle rammene vises det til samtykkeproposisjonen.

I tillegg bestemmer Grunnloven i § 25 tredje ledd at «[r]egjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt

og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet». Selv om bestemmelsen i vesentlig grad kan sies å angå forholdet mellom Stortinget og regjeringen, har den, blant annet gjennom sin henvisning til legalitetsprinsippet, også en side mot det vern innbyggerne bør ha mot å bli utsatt for bruk av makt fra militære styrker. Bestemmelsen kan også sies å understreke betydningen av at maktbruk fra militære skjer innenfor klare rettslige rammer.

Lovforslaget til gjennomføringslov § 4 (sikkerhetsbestemmelsen) har også foranlediget spørsmål om kravet til hjemmel for å foreta inngrep overfor den enkelte, som følger av Grunnloven § 113. Dette drøftes nærmere i lovproposisjonens punkt 8.4.1 flg.

## 5 Skattefritak

### 5.1 Personlig skattefritak

---

#### 5.1.1 Gjeldende rett

Etter lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) er personer som er skattemessig bosatt i Norge skattepliktige til Norge av all inntekt og formue, uavhengig av om denne er opptjent eller befinner seg i Norge eller i utlandet, jf. skatteloven § 2-1 niende ledd. Personer som oppholder seg i Norge i mer enn 183 dager i en 12-månedersperiode eller mer enn 270 dager i en 36-månedersperiode, anses som skattemessig bosatt her med virkning fra og med det året skatteyter overstiger kravet til antall dager, jf. skatteloven § 2-1 annet ledd.

Personer som ikke er skattemessig bosatt i Norge, har begrenset skatteplikt hit for visse inntekter og formue med kilde i Norge, jf. skatteloven § 2-3. Dette gjelder blant annet vederlag for arbeid utført i Norge under midlertidig opphold her, jf. skatteloven § 2-3 første ledd bokstav d.

Medlemmer av NATO-styrker er gitt et begrenset skattefritak, jf. NATO SOFA artikkel X. Dette omfatter fritak i mottakerstaten for skatt på lønn og annen godtgjørelse som de mottar av senderstaten som medlemmer av styrken. Fritaket omfatter på visse vilkår også skatt på løseøre. Medlemmer av NATO-styrker kan ikke skatlegges som bosatt i mottakerstaten på grunnlag av opphold i mottakerstaten som skyldes NATO-oppdrag.

#### 5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I punkt 4.4.2 i høringsnotatet foreslås det at fritakene i SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3 skal gjelde som norsk lov.

Det vises til at SDCA artikkel XVII nr. 2 bokstav a–c gir regler om personlige skattefritak som innebærer en utvidelse av eksisterende skattefritak etter NATO SOFA artikkel X for personlige skatteyttere. Det fremgår av høringsnotatet at skattefritaket utvides til å gjelde flere inntekter for medlemmer av den amerikanske styrken. Videre omfatter skattefritaket også arbeidstakere hos

amerikanske kontraktører og amerikanske styrkers medfølgende, som definert i henholdsvis SDCA artikkel II nr. 4 og 6. For det første foreslås det altså skattefritak for inntekt som medlemmer av den amerikanske styrken, medfølgende og arbeidstakere hos amerikanske kontraktører som ikke er norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge, mottar som ansatt i organisasjoner eller virksomheter som driver militær velferdstjeneste. For det andre foreslås det at medlemmer av den amerikanske styrken og medfølgende blir fritatt for skatt på inntekter fra alle individer, selskaper og enheter, med unntak av inntekter fra norske individer og selskaper, eller enheter som har skattemessig tilhold i Norge. Til slutt foreslås det at arbeidstakere hos utenlandske kontraktører som utelukkende er i Norge i henhold til kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvaret for å tilby varer og tjenester knyttet til aktiviteter under avtalen, blir fritatt for skatt på inntekter knyttet til slikt arbeid. Fritaket vil omfatte ansatte som ikke er norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge. Disse ansatte vil også være fritatt for skatt på inntekter fra alle individer, selskaper og enheter, med unntak av inntekter fra norske individer og selskaper, eller enheter som har skattemessig tilhold i Norge. Unntaket vil også omfatte inntekter fra filialer i Norge av utenlandske selskaper.

Høringsnotatet viser til at regler om arbeidsgivers plikt til å foreta forskuddstrekk og personlig næringsdrivendes plikt til å betale forskuddstrekk, ikke skal gjelde for inntekt som er fritatt for beskatning i Norge, i henhold til SDCA artikkel XVII nr. 3.

SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3 i norsk språkversjon lyder som følger:

2. Fritaket for skatt på inntekt fastsatt i artikkel X i NATO SOFA får også anvendelse for
  - a) inntekt mottatt av medlemmer av amerikanske styrker, medfølgende og arbeidstakere hos amerikanske kontraktører som ikke er norske statsborgere eller til vanlig bosatt på norsk territorium, mottatt gjennom ansettelse hos organisa-

sjonene nevnt i artikkel II nr. 3 i denne avtalen og virksomhet behandlet i artikkel XXI og XXII i denne avtalen,

- b) inntekt mottatt av medlemmer av amerikanske styrker og medfølgende fra privatpersoner, foretak eller enheter, unntatt fra norske privatpersoner, foretak eller enheter som har skattemessig tilhold i Norge.
  - c) lønn og andre lignende godtgjørelser mottatt av arbeidstakere hos amerikanske kontraktører som befinner seg på norsk territorium utelukkende for å oppfylle en kontrakt eller en underkontrakt for amerikanske styrker for arbeid i henhold til nevnte kontrakt eller underkontrakt, samt inntekt mottatt av nevnte arbeidstakere hos amerikanske kontraktører fra privatpersoner, foretak eller enheter, unntatt fra norske privatpersoner, foretak eller enheter som har skattemessig tilhold i Norge. Partene har til hensikt å konsultere hverandre i den grad det er nødvendig for å arbeide for det felles mål å forebygge at amerikanske kontraktører misbruker rettighetene de er innvilget i henhold til dette punktet.
3. Bestemmelsene i norske lover og forskrifter som gjelder en arbeidsgivers eller selvstendig næringsdrivendes plikt til å holde tilbake eller forhåndsbetale inntektsskatt og trygde- og pensjonspremier, skal ikke få anvendelse på inntekt som er fritatt fra skatt i Norge.

### 5.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser kommenterer forslaget.

### 5.1.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet.

## 5.2 Skattefritak for kontraktører

### 5.2.1 Gjeldende rett

Etter skatteloven har selskaper mv. som er hjemmehørende i Norge, alminnelig skatteplikt hit. Et selskap mv. anses hjemmehørende i riket dersom det er stiftet i Norge eller har reell ledelse i Norge, jf. skatteloven § 2-2 syvende ledd. Dette gjelder likevel ikke når et selskap er hjemme-

hørende i en annen stat etter skatteavtale med fremmed stat, jf. skatteloven § 2-2 åttende ledd.

For selskaper mv. som ikke er hjemmehørende i Norge, kan det oppstå begrenset skatteplikt til Norge som følge av at det utøves virksomhet her, jf. skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b. Terskelen for beskatning av utenlandske selskapers virksomhet i Norge vil generelt være høyere når det foreligger skatteavtale enn etter intern norsk rett som følge av skatteavtalenes regler om fast driftssted. Etter skatteavtalene må virksomheten bl.a. ha en viss varighet for å etablere en slik tilknytning til kildestaten som kan begrunne beskatningsrett.

NATO SOFA omhandler ikke personellgruppen kontraktører og har følgelig ingen regler om skattefritak for kontraktører.

### 5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I punkt 4.5.2 i høringsnotatet foreslås det at skattefritaket og rapporteringsfritaket i SDCA artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum skal gjelde som norsk lov.

Det vises til at etter SDCA artikkel XXVI nr. 2 andre og tredje punktum er amerikanske kontraktører fritatt for skatt i Norge på inntekter som knytter seg til oppdrag for det amerikanske forsvaret. Det presiseres at fritaket ikke omfatter selskaper som er stiftet eller hjemmehørende i Norge etter norsk rett. Fritaket omfatter heller ikke individer som er norske statsborgere eller bosatt i Norge. Det vises til at fritaket gjelder når slike selskaper og individer er i Norge under kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvarsdepartementet for å tilby varer og tjenester i relasjon til aktiviteter under avtalen, og at dette gjelder uavhengig av varigheten av oppholdet i Norge. Det fremgår at for eventuell øvrig virksomhet som kontraktørene utøver i Norge, vil kontraktørene være underlagt alminnelige skatteregler.

Det fremgår av høringsnotatet at SDCA artikkel XXVI nr. 2 fjerde punktum viser til at amerikanske kontraktører og deres arbeidstakere skal ha fritak fra rapporteringsplikt i den grad de er fritatt fra beskatning i Norge. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at amerikanske kontraktører, herunder deres utenlandske ansatte, derfor skal være fritatt fra plikt til å levere skattemelding så langt de er fritatt fra å betale skatt i Norge.

SDCA artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum i norsk språkversjon lyder som følger:

- 2. [...] Amerikanske kontraktører skal være fritatt fra all selskapskatt som utelukkende

følger av levering av varer og tjenester til amerikanske styrker eller fra oppføring av fasiliteter for amerikanske styrker. Nevnte kontraktører skal ikke være pålagt å betale noen form for skatt på inntekt eller fortjeneste til stat eller kommune på den delen av inntekten eller fortjenesten som knytter seg til en kontrakt eller underkontrakt med amerikanske styrker. I den grad de er fritatt fra beskatning i Norge, skal amerikanske kontraktører og arbeidstakere hos amerikanske kontraktører ha fritak fra rapporteringsplikt.

### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser kommenterer forslaget.

### 5.2.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet. For å sikre tilstrekkelig klare regler, fore-

slår departementet i tillegg at SDCA artikkel XXI nr. 3 om skattefritak for virksomheter og organisasjoner som leverer militære velferdstjenester, skal gjelde som norsk lov.

SDCA artikkel XXI punkt 3 i norsk språkversjon, som gjelder virksomheter og organisasjoner som leverer militære velferdstjenester, lyder som følger:

3. Virksomhet og organisasjoner som er nevnt i denne artikkelen, skal innrømmes de samme toll- og avgiftsfritakene som innrømmes amerikanske styrker. Med full respekt for norske lover og forskrifter skal nevnte virksomhet, og organisasjoner, betjenes og drives utelukkende i samsvar med amerikanske lover og forskrifter. Nevnte virksomhet og organisasjoner skal ikke være pålagt å innkreve eller betale skatt eller andre avgifter for aktiviteter som er tilknyttet driften.



## 6 Unntak fra arbeidsrettslige regler for amerikanske kontraktører

### 6.1 Gjeldende rett

---

SDCA artikkel XXVI regulerer hvilket lands arbeidsvilkår som skal gjelde for amerikanske kontraktører. Relevant norsk lovgivning i denne sammenhengen er særlig lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) og lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie (ferieloven). En betydelig del av norsk arbeidslivslovgivning gjennomfører ulike EU-rettsakter som Norge, som del av EØS-komiteen, har besluttet å ta inn i EØS-avtalen, og dermed har forpliktet seg til å gjennomføre i nasjonal rett i samsvar med EØS-avtalens artikkel 7.

Ferieloven skal sikre alle arbeidstakere rett til årlig betalt ferie og inneholder blant annet bestemmelser om hvor lang ferie en arbeidstaker har krav på, når ferien skal avvikles og hvordan feriepengene beregnes. Ferieloven gjennomfører eksempelvis artikkel 7 i Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF om visse aspekter ved organiseringen av arbeidstiden (arbeidstidsdirektivet), som er innlemmet i EØS-avtalen.

Arbeidsmiljølovens formål er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. EØS-avtalen er som nevnt en sentral folkerettslig avtale på arbeidslivsområdet. Den inneholder et stort antall direktiver og forordninger som gjelder på arbeidsrettens område. EØS-avtalen inneholder blant annet regler om diskriminering, masseoppsigelser, informasjon og konsultasjon, deltidsansattes og midlertidig ansattes rettigheter, virksomhetsoverdragelser, arbeidsavtaler, foreldrepermisjon, utsendte arbeidstakere osv. Direktivene tatt inn i EØS-avtalen på arbeidsrettens område stiller som hovedregel minimumskrav med hensyn til arbeidstakernes rettigheter.

Allmenngjøringslovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Det følger av EØS-avtalen artikkel 36(1), sml. artikkel 56(1) i

Traktaten om Den Europeiske Unions virkemåte (TEUV), at det ikke skal legges restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium, for oppdragstakere som er etablert i en annen EØS-stat.

### 6.2 Forslaget i høringsnotatet

---

I høringsnotatet punkt 4.6.2 foreslås det å unnta amerikanske kontraktører fra arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og ferieloven i den grad bestemmelser i eller i medhold av disse lovene ikke er forenelige med de amerikanske styrkenes militære behov.

SDCA artikkel XXVI nr. 1 angir at arbeidsvilkårene for ansettelse av amerikanske kontraktører fastsettes i samsvar med gjeldende amerikanske lover og forskrifter, og med «respekt for norsk lov, i den grad dette ikke er uforenelig med de amerikanske styrkenes militære behov». Amerikanske kontraktører skal videre unntas fra norske krav om lisensiering og registrering av foretak og selskaper i Norge, men bare i den utstrekning de utfører oppdrag for amerikanske styrker.

Departementet legger til grunn at amerikanske kontraktører sine arbeidsvilkår skal følge norsk regulering, så fremt denne ikke er i strid med de amerikanske styrkenes militære behov. Det legges derfor til grunn at arbeidsmiljøloven, samt allmenngjøringsloven og ferieloven, i utgangspunktet vil komme til anvendelse. Som et generelt synspunkt legger departementet til grunn at etterlevelse av det norske lovverket normalt ikke vil være i konflikt med styrkenes militære behov. SDCA åpner imidlertid for at amerikanske styrker kan fravike den preceptoriske arbeidslivslovgivningen, og det er derfor nødvendig å fastsette unntak i den utstrekning den norske lovgivningen er uforenelig med amerikanske styrkers militære behov. Militære behov som begrunner unntak kan eksempelvis være operative eller sikkerhetsmessige hensyn som tilsier at arbeidstidsreglene eller reglene om krav til

arbeidsmiljø ikke kan tilfredsstilles. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle hvorvidt unntak er nødvendig.

USAs rett til å ansette amerikanske kontraktører på amerikanske vilkår der dette er nødvendig av militære hensyn, kan komme i konflikt med arbeidsrettslige krav etter EØS-retten. Slik avtalen er utformet kan det være tale om vidtrekkende unntak i så måte (grupper av arbeidstakere, type arbeid, unntak arbeidslovgivningen). Definisjonen av amerikanske kontraktører er angitt i SDCA artikkel II nr. 4 og omfatter alle rettslige subjekter som ikke er stiftet eller hjemmehørende i Norge, og deres arbeidstakere som ikke er norske statsborgere, og som ikke normalt bor i Norge.

Det vil ikke være mulig å lage en utførlig oversikt som beskriver i detalj og i hvor stor utstrekning norsk lovgivning, EØS-regler og direktiver vil fravikes, da dette betinger innsikt i de amerikanske arbeidskontraktene og øvrige reguleringer som vil benyttes, samt en komparativ vurdering av disse opp mot EØS-retten. Det er videre vanskelig å forutse hvilke kontraktsvilkår som vil benyttes, da dette i stor grad vil bero på fremtidige kontraktsforhandlinger. Dette vil gjelde både overfor enkeltpersoner og leverandører. En viktig presisering er imidlertid at arbeidsvilkår skal utformes med respekt for norsk lovgivning, så langt det er forenelig med amerikanske styrkers militære behov. Når det gjelder eventuell forskjellsbehandling av norske og amerikanske virksomheter som kan komme i strid med EØS-avtalen artikkel 4, vil tilsvarende hensyn gjøre seg gjeldende.

Det kan fastslås at fravikelse av norsk arbeidslovgivning, der denne er uforenelig med amerikanske styrkers militære behov, vil kunne være i strid med EØS-retten. I slike tilfeller vil det kunne være nødvendig å anvende unntaksadgangen hjemlet i EØS-avtalen.

Departementet vurderer at EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c og vilkåret om at staten «for å oppfylle forpliktelser den har påtatt seg med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet» kan gjennomføre tiltak som ellers vil stride mot EØS-avtalen, er mest relevant i tilknytning til gjennomføringen av SDCA artikkel XXVI nr. 1. Vilkåret kan være aktuelt å anvende for å oppfylle avtaler Norge har inngått, eksempelvis ved at Norge er medlem i FN og NATO, eller forpliktelser Norge har påtatt seg i tilknytning til bilateralt samarbeid med nære allierte. Det gjelder et strengt proporsjonalitetskrav ved anvendelsen av EØS-avtalen artikkel 123, slik at tiltak må avgrenses til det som er nødvendig og som ikke kan opp-

nås på andre måter. Det understrekes at vilkåret ikke kan forstås som et generelt unntak for alle avtaleforpliktelser Norge har påtatt seg gjennom slikt medlemskap eller samarbeid.

På norsk side har man lagt til grunn at den aktuelle bestemmelsen er en snever regel, som primært har hatt til hensikt å muliggjøre oppfølging av forpliktende avgjørelser fra FNs sikkerhetsråd. Samtidig er NATO-samarbeidet basert på FN-paktens regler om rett til kollektivt selvforsvar for stater. Gjennom et tett, kollektivt sikkerhets-samarbeid er hovedformålet med NATO å oppnå sikkerhet i det transatlantiske området, som et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. Det kan også argumenteres med at FN-paktens kapittel VIII anerkjenner regionalt sikkerhets-samarbeid som et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. Videre har Norge gjennom Traktat for det nordatlantiske området (Atlantehavspakten) artikkel 3 påtatt seg en forpliktelse til å opprettholde og utvikle Norges og NATOs evne til å motstå et væpnet angrep, som er ytterligere konkretisert gjennom det tette samarbeidet med USA gjennom årtier. Norges og NATOs planverk for beskyttelse av NATOs nordlige flanke er i stor grad basert på at USA må ha tilstrekkelig kapasitet til forhåndslagring, mottakskapasitet og forsterkning i Norge. I vurderingen av vesentligheten av tiltaket legges det vekt på at det, i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen, er viktigere enn på lenge å tilrettelegge for allierte forsterkninger til Norge i tilfelle krise og konflikt. En manglende avtale med USA vil redusere mulighetene for forsterkning av Norge, noe som vil ha avgjørende negativ betydning for muligheten for å forsvare Norge, og dermed hele NATOs sikkerhet i nord. Tiltak som legger til rette for denne kapasiteten, slik SDCA artikkel XXVI nr. 1 gjør, vil være sentrale for å oppfylle Norges forpliktelser etter Atlantehavspakten artikkel 3 og å videreutvikle evnen til kollektivt selvforsvar, som innebærer at alle NATO-land har en plikt til å opprettholde og utvikle sin individuelle og felles militære evne, som et bidrag til fred og internasjonal sikkerhet.

Det legges på denne bakgrunn til grunn at SDCA artikkel XXVI nr. 1 kan anses som et vesentlig tiltak for å oppfylle forpliktelser Norge har påtatt seg under NATO-samarbeidet, med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet, jf. EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c. Vurderingene som skal foretas etter EØS-avtalens artikkel 123 bokstav c er i stor grad sikkerhetspolitiske spørsmål som ligger innenfor statenes skjønnsmargin. Det er likevel usikkerhet knyttet til rekkevidden av denne unntaksbestemmelsen.

Det foreligger heller ingen rettspraksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen som direkte berører akkurat denne tematikken.

Estland, Latvia, Litauen, Romania og Ungarn har innvilget likartede unntak i nylig inngåtte forsvarssamarbeidsavtaler med USA. Departementet er ikke kjent med om og eventuelt hvordan forholdet til EØS/EU-retten her er vurdert. Tyskland og Nederland har eldre avtaler med USA uten slike unntak, men de virker i praksis å tillate de unntakene USA ønsker. Også for Norges del er praksis i dag at kontraktører som det amerikanske forsvaret benytter i Norge, er engasjert etter amerikanske arbeidsrettslige regler.

Militære behov som begrunner nødvendige unntak fra norsk arbeidsrett kan eksempelvis være knyttet til operative eller sikkerhetsmessige hensyn de amerikanske kontraktørene bidrar til, har ansvar for eller inngår i. Det kan være behov for gjennomføring av arbeidsoppgaver under forhold som ikke tilfredsstiller krav til arbeidsmiljø, som vedlikehold og forpleining i felt, for eksempel i forbindelse med øvelse og trening. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle hvorvidt unntak er nødvendig.

I høringsnotatet foreslo departementet at kontraktører, slik disse er definert i SDCA artikkel II nr. 4, unntas fra arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og ferieloven i den grad bestemmelser i eller i medhold av disse lovene ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov.

SDCA artikkel II nr. 4 i norsk språkversjon definerer amerikanske kontraktører som følger:

4. «Amerikanske kontraktører» forstås som rettssubjekter som verken er stiftet eller til vanlig hjemmehørende i Norge i henhold til norsk lov, herunder deres arbeidstakere som verken er norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge, og enkeltpersoner som verken er norske statsborgere eller til vanlig bosatt på norsk territorium, når disse rettssubjektene eller enkeltpersonene er til

stede på norsk territorium i henhold til en kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvarsdepartementet for å levere varer og tjenester i forbindelse med aktiviteter i henhold til denne avtalen.

Med amerikanske styrker menes amerikanske væpnede styrker til stede på norsk territorium, jf. SDCA artikkel II nr. 1 og 2.

SDCA artikkel II nr. 1 og 2 i norsk språkversjon definerer amerikanske styrker som følger:

1. «Amerikanske styrker» forstås som enheten som omfatter styrken og det sivile elementet, og all eiendom, alt utstyr og materiell (herunder kjøretøyer, fartøyer og luftfartøyer som brukes av eller for USA) som tilhører de amerikanske væpnede styrker som er til stede på norsk territorium.
2. «Styrke» forstås slik det er fastsatt i artikkel I nr. 1 bokstav a) i NATO SOFA.

SDCA artikkel XXVI nr. 1 i norsk språkversjon lyder som følger:

1. Arbeidsvilkårene for ansettelse av amerikanske kontraktører skal fastsettes av amerikanske styrker i samsvar med gjeldende amerikanske lover og forskrifter og med respekt for norsk lov, i den grad dette ikke er uforenlig med de amerikanske styrkenes militære behov.

### **6.3 Høringsinstansenes syn**

---

Ingen høringsinstanser kommenterer forslaget.

### **6.4 Departementets vurdering**

---

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet.

## 7 Rettskrav

### 7.1 Gjeldende rett

Sivilrettslige krav som oppstår som konsekvens av en tjenestehandling utført av et medlem av en militær styrke eller sivilt element behandles etter reglene i NATO SOFA artikkel VIII. Reglene som omhandler sivilrettslige krav i NATO SOFA er en folkerettslig forpliktelse som ikke er gjennomført i norsk rett gjennom lov eller forskrift.

NATO SOFA artikkel VIII har et svært vidt anvendelsesområde. Nummer 1–4 omhandler de kontraherende parter, statspartenes, erstatningsansvar overfor hverandre. Statspartene frasier seg krav ved skade på eiendom som er eid og brukt av de militære styrkene når skaden knytter seg til en tjenestehandling. Det oppstilles også en fordelingsnøkkel som forholdsmessig fordeler utgiftene mellom senderstat og mottakerstat ved skade på annen statseiendom, når den erstatningsberettigede handlingen er utført i tilknytning til utførelsen av offisielle tjenesteplikter.

NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 regulerer senderstatens og mottakerstatens ansvar for skade på tredjepart som oppstår som resultat av en tjenestehandling. Bestemmelsen oppstiller regler om behandling av krav som tredjepersoner måtte ha mot senderstaten på grunn av skade oppstått under utførelse av tjeneste. Den erstatningsberettigede må henvende seg til norske myndigheter via Forsvarsdepartementet, som er ansvarlig for å innfri berettigede krav, fastlagt etter normale erstatningsrettslige regler. Norske myndigheter krever etter dette en forholdsmessig regress fra senderstatens myndigheter. I praksis betyr dette at tredjepersoner i Norge vil få dekket sine erstatningskrav uavhengig av om skadevolderen er en amerikansk soldat eller medlem av sivilt element. At en tredjeperson ikke kan rette kravet sitt mot skadevolder, men mot mottakerstaten, er et avvik fra alminnelig norsk erstatningsrett.

Nummer 6 og 7 oppstiller regler om ansvar for krav som kan oppstå som resultat av handlinger utenfor tjeneste. Reglene om behandling av krav som oppstår som resultat av handlinger utenfor tjeneste gjennomgås ikke nærmere her, da SDCA

artikkel XV kun omhandler krav som oppstår i forbindelse med tjenestehandlinger.

NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 i norsk språkversjon lyder som følger:

5. Erstatningskrav (bortsett fra kontraktsmessige krav og krav som går inn under denne artikkels punkt 6 og 7) som oppstår i anledning av handlinger eller unnlatelse[r] begått av et medlem av en styrke eller et sivilt element under utføringen av tjenesteplikter, eller som oppstår i anledning av hvilke som helst andre handlinger, unnlatelser eller hendelser som en styrke eller et sivilt element er rettslig ansvarlig for, og som innenfor mottakerstatens territorium medfører tap for tredjemann som ikke er kontraherende part, skal behandles av mottakerstaten i samsvar med følgende bestemmelser:
  - (a) Kravene skal inngis, vurderes og gjøres opp eller pådømmes i samsvar med de lover og bestemmelser som i mottakerstaten gjelder om krav som oppstår ved dens egne væpnede styrkers virksomhet.
  - (b) Mottakerstaten kan gjøre opp ethvert slikt erstatningskrav, og betaling av et omforent eller rettslig fastsatt beløp skal erlegges av mottakerstaten i landets egen valuta.
  - (c) Slik betaling hva enten den skjer på grunnlag av minnelig oppgjør eller avgjørelse truffet av mottakerstatens kompetente domstoler, og en endelig dom, avsagt av en slik domstol, som går ut på at betaling ikke skal ytes, skal være endelig og bindende for de kontraherende parter.
  - (d) Mottakerstaten skal underrette vedkommende senderstater om alle erstatninger som er betalt, og skal samtidig gi opplysning om alle enkeltheter i saken og gi forslag om fordeling av beløpet i samsvar med bokstav (e), (i), (ii) og (iii) nedenfor. Hvis svar ikke mottas innen to måneder, skal forslaget til fordeling ansees som godtatt.

- (e) Utlegg til oppfyllelse av erstatningskrav i samsvar med bokstav (d) ovenfor samt denne artikkels punkt 2, skal fordeles mellom de kontraherende parter på følgende måte:
- (i) Hvor bare én senderstat er ansvarlig skal det fastsatte eller idømte beløp fordeles slik at 25% belastes mottakerstaten og 75% belastes senderstaten.
- (ii) Hvor mer enn én stat er ansvarlig for skaden, skal det fastsatte eller idømte beløp deles likt mellom dem; dog så at mottakerstaten, dersom den ikke er en av de ansvarlige stater, skal bidra med halvparten av hva hver av senderstatene betaler.
- (iii) Hvor skaden er voldt av militære styrker tilhørende de kontraherende parter, og det ikke er mulig klart å henføre den til en eller flere av disse styrker, skal det fastsatte eller idømte beløp utlignes likt på vedkommende kontraherende parter; dog så at mottakerstaten, dersom den ikke er en av de stater hvis væpnede styrker har voldt skaden, skal bidra med halvparten av hva hver av senderstatene betaler.
- (iv) Hvert halvår skal mottakerstaten sende vedkommende senderstater en oppgave over de beløp den har utbetalt i løpet av halvårsperioden i saker hvor den foreslåtte prosentvise fordeling er godtatt, med anmodning om refusjon. Refusjon skal ytes så snart som mulig og i mottakerstatens valuta.
- (f) I saker hvor anvendelsen av bestemmelsene i dette punkts bokstav (b) og (e) ville skape alvorlige vanskeligheter for en kontraherende part, kan denne part anmode det Nordatlantiske Råd om å fastsette oppgjør etter andre retningslinjer.
- (g) Et medlem av en styrke eller et sivilt element skal ikke gjøres til gjenstand for rettslig forfølgning til iverksettelse av en dom avsagt mot ham i mottakerstaten i saker som er oppstått i anledning av utføringen av tjenesteplikter.
- (h) Unntagen for så vidt bokstav (e) i dette punkt får anvendelse på krav som går inn under denne artikkels punkt 2, skal bestemmelsene i dette punkt ikke

gjelde for erstatningskrav som oppstår ved eller i forbindelse med et skips fart eller manøvrering, eller ved lasting, transport eller lossing av lasten når det ikke dreier seg om erstatningskrav i forbindelse med dødsfall eller skade på person hvor denne artikkels punkt 4 ikke får anvendelse.

## 7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 4.3.2 foreslås det at erstatningskrav og administrative sanksjoner som oppstår innenfor rammene av SDCA artikkel XV og NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 skal avgjøres med utgangspunkt i disse avtalebestemmelsene, og at avtalebestemmelsene skal gjelde som norsk lov.

Høringsnotatet viser til at SDCA artikkel XV omhandler krav som oppstår i forbindelse med tjenestehandlinger. Artikkelen viser til at kravene skal presenteres til norske myndigheter og behandles etter de aktuelle reglene i NATO SOFA artikkel VIII. Det vises til at det er tilsvarende regime som er gjeldende for erstatningskrav mot amerikansk personell etter SDCA artikkel XV nr. 1, som etter NATO SOFA artikkel VIII nr. 1 til 5.

I høringsnotatet vises det til at det følger av SDCA artikkel XV nr. 1 at medlemmer av de amerikanske styrkene og det sivile elementet ikke skal være gjenstand for «administrative sanksjoner». Dette forstås som den type krav som ilegges av offentlige myndigheter, eksempelvis offentlig ilagte parkeringsbøter eller andre offentlige overtredelsesgebyrer. Det antas at denne kategorien krav faller inn under «claims» slik det er definert i NATO SOFA artikkel VIII, og at presiseringen ikke medfører noen praktisk endring.

Det er for øvrig presisert i høringsnotatet punkt 4.3.2 at bestemmelsene i SDCA artikkel XV og NATO SOFA artikkel VIII ikke begrenser private tredjeparters rett til erstatning dersom alminnelige vilkår for erstatning er oppfylt. Den aktuelle tredjepersonen vil fortsatt ha rett til full erstatning med den forskjellen at kravet må rettes mot norske myndigheter. Dette medfører at en skadelidt tredjeperson må rette sitt krav mot mottakerstaten, og ikke direkte mot skadevolderen. Det vises i høringsnotatet til at et slikt avvik fra alminnelig erstatningsrett bør fremgå ved lov.

SDCA artikkel XV i norsk språkversjon lyder:

1. Medlemmer av de amerikanske styrkene, herunder det sivile elementet, skal ikke være gjenstand for sivile rettskrav eller

administrative sanksjoner som følge av de nevnte medlemmenes handlinger eller unnlater foretatt i forbindelse med utføring av tjenesteplikter. De nevnte kravene kan framlegges for norske myndigheter og behandles i samsvar med bestemmelsene i artikkel VIII i NATO SOFA.

2. I denne artikkelen menes med «sivilt element» alle personer, uavhengig av nasjonalitet eller bosted, som er arbeidstakere hos amerikanske myndigheter og i sin stilling utfører tjenesteplikter pålagt av amerikanske styrker, men skal ikke omfatte amerikanske kontraktører, norske kontraktører, eller arbeidstakere hos slike kontraktører, eller ikke-kommersielle organisasjoner, uavhengig av deres nasjonalitet eller bosted.
3. For å avgjøre om et mulig erstatningsansvar har oppstått som følge av en handling eller unnløst foretatt under utføring av tjenesteplikter av et medlem av de amerikanske styrkene, herunder det sivile elementet, skal en erklæring fra de rette amerikanske forsvarsmyndighetene på norsk territorium om at nevnte handling eller unnløst ble foretatt under utføring av tjenesteplikter, utgjøre et avgjørende bevis på dette faktum. Norske myndigheter har muligheten til å anmode om bekreftelse fra en overordnet amerikansk forsvarsenhet.
4. Det skal ikke avsies uteblivelsesdom mot eller treffes tiltak som er i strid med interessene til medlemmer av amerikanske styrker, herunder det sivile elementet, når deres tjenesteplikter eller behørig bemyndiget fravær midlertidig hindrer deres deltakelse i sivile rettsprosesser. Dersom disse bestemmelsene fører til en utilbørlig forsinkelse i sivile rettsprosesser, skal amerikanske forsvarsmyndigheter etter anmodning fra norske myndigheter umiddelbart informere om forventet returdato for medlemmet.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

*Amnesty International* påpeker at dersom en tredjeperson blir påført skade som faller inn under SDCA art. XV, vil vedkommende få et eventuelt krav dekket av mottakerstaten (Norge), og ikke direkte av skadevolder, hvilket avviker fra alminnelig erstatningsrettslige regler. Siden bestemmelsen påvirker rettstilstanden til privatpersoner, støt-

ter Amnesty at dette tas inn i gjennomføringsloven. Imidlertid foreslås det at avtaleteksten til dels transformeres til norsk lovspråk, slik at det fremkommer direkte av lovt teksten at krav skal rettes mot norske myndigheter. Amnesty mener at dette er nødvendig siden NATO SOFA ikke er tilgjengelig på norsk, og at informasjon om hvordan en tredjepart skal forholde seg for å få fremmet et eventuelt erstatningskrav dermed vil være lite tilgjengelig for befolkningen.

Videre anbefaler Amnesty at partene i avtalen forplikter seg til å samarbeide for å fremskaffe nødvendige opplysninger innenfor de rammene som avtalen tillater for å fastslå ansvarsgrunnlag, siden det er vilkårene for erstatning i mottakerstatens erstatningslovverk som er avgjørende for om en tredjepart har krav på erstatning.

*Generaladvokaten* bemerker i forbindelse med innspill til SDCA artikkel XII annet ledd annet punktum, som omhandler jurisdiksjon i straffesaker, at det følger av bestemmelsen at Norge, på nærmere bestemte vilkår, kan trekke frafallet av førsteretten i «særlige tilfeller» som omfatter «spesielle omstendigheter». Generaladvokaten trekker frem at dette i praksis vil kunne innebære at i en eventuell sak der fornærmede er norsk og også har sivile rettskrav mot en amerikansk gjerningsperson, må dette trolig også vurderes i lys av kravet om at hendelsen faller inn under definisjonen av «særlige tilfeller». Til tross for at dette forhåpentligvis ikke vil dreie seg om et høyt antall saker, påpekes det her at det ikke kan:

«utelukkes at dette vil støte mot den alminnelige rettsfølelse om forfølgningen av slike enkeltsaker overlates til USA».

Videre fremgår det av høringssvaret at selv om Generaladvokaten mener at praktiske spørsmål knyttet til etterforskningen i enkeltsaker bør kunne løses etter SDCA artikkel XII nr. 6, antar Generaladvokaten likefremt at det kan oppstå praktiske utfordringer både med å fremme rettskrav for fornærmede som en del av en amerikansk prosess, samt å overta en sak der gjerningspersonen er i amerikansk varetekt under hele forfølgningen.

### 7.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet ved å gjennomføre NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV i norsk rett, ved å innta en henvisningsbestemmelse i gjennomfø-

ringsloven § 3. Ved å ta inn en egen bestemmelse i loven, synliggjøres det at erstatningskrav fra tredjepersoner og administrative sanksjoner som angår amerikanske styrker og amerikanske styrkers sivile element skal behandles på en særskilt måte.

Departementet har vurdert det som nødvendig at bestemmelsen lovfester aktuelle bestemmelser både i NATO SOFA og SDCA. Begrunnelsen for dette er at SDCA artikkel XV bygger direkte på NATO SOFA artikkel VIII, med hensyn til materielle prosedyrer og beskrivelser. SDCA artikkel XV utvider virkeområdet for prosedyrene i NATO SOFA artikkel VIII, men vil ikke fungere som en selvstendig, frittstående bestemmelse. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig å gjennomføre bestemmelsen ved henvisning.

Departementet har også vurdert at en henvisningsbestemmelse gjør det mulig for borgerne å forutse sin rettsstilling, da gjennomføringsloven § 3 klart henviser til NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV, hvor det fremgår hvordan en tredjepart skal forholde seg for å få fremmet et eventuelt erstatningskrav. Det presiseres her at NATO SOFA finnes allment tilgjengelig også i norsk oversettelse.

Vedrørende *Generaladvokatens* høringsinnspill om hensynet til den alminnelige rettsfølelse og eventuelle utfordringer som kan tenkes å oppstå for fornærmede i potensielle straffesaker ved å

fremme et eventuelt rettskrav som en del av en amerikansk prosess, fremholder departementet at i saker av en slik alvorlig karakter som beskrevet i dette høringsinnspillet, vil Norge ha mulighet for å beholde første retten til jurisdiksjon. Det er nettopp i slike tilfeller at dette unntaket kan vurderes. Også i alvorlige straffesaker der fornærmede er norsk og har et sivil rettskrav mot en amerikansk gjerningsperson, og hvor Norge i henhold til avtalen frafaller første retten til jurisdiksjon, vil vedkommende uansett ha krav på full erstatning dersom vilkårene for erstatning er oppfylt. Departementet vurderer det ovennevnte derfor som en tilstrekkelig ivaretagelse av den alminnelige rettsfølelse.

Når det kommer til eventuelle praktiske utfordringer knyttet til det å overta en sak der gjerningspersonen er i amerikansk varetekt under straffeforfølgningen, som Generaladvokaten har tatt opp i sitt høringsinnspill, henviser departementet til at SDCA artikkel XII nr. 6 forplikter partene til gjensidig bistand og samarbeid under etterforskning. Det samme vil gjelde der bistand til å fremskaffe ytterligere opplysninger er påkrevd for eksempelvis å etablere erstatningsrettslig ansvarsgrunnlag, som *Amnesty* tar opp i sitt høringsinnspill. Avtalepartene har ved inngåelse av avtalen forpliktet seg til samarbeid vedrørende alle aspekter avtalen regulerer, og det gjelder også for disse typetilfellene.

## 8 Sikkerhetsbestemmelsen

### 8.1 Gjeldende rett

#### 8.1.1 Innledning

Departementet vurderer at det er behov for en ny lovhjemmel for å gjennomføre SDCA artikkel VI nr. 3 i norsk rett, og viser til at NATO SOFA ikke er spesifikt gjennomført i norsk rett. SDCA synes også her å gå lenger enn den relevante bestemmelsen i NATO SOFA, som omtales nærmere under i punkt 8.1.2.

I henhold til NATO SOFA, som Norge ratifiserte i 1952, innrømmes allierte besøkende styrker visse beføyelser, som er beskrevet nærmere i punkt 8.1.2. Bestemmelser om besøkende styrker er inntatt i forskrift om militær politimyndighet. Det vises her til beskrivelsen under punkt 8.1.3.

Den maktbruken som er relevant for vurderingen her, er maktbruk som går ut over det de militære styrkene uansett ville hatt adgang til å utøve på grunnlag av interne norske rettsregler, som lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 17 om nødrett eller § 18 om nødverge eller lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 176 første ledd annet punktum og § 206 første ledd annet punktum om pågrepelse eller beslag der den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

#### 8.1.2 NATO SOFA artikkel VII

NATO SOFA artikkel VII regulerer fordeling av jurisdiksjon mellom to stater (senderstaten og mottakerstaten), for rettsforhold som har tilknytning til begge statene. NATO SOFA artikkel VII nr. 1, 4 og 10 lyder:

1. Under de vilkår som er fastsatt i denne artikkel skal
  - (a) senderstatens militære myndigheter ha rett til innenfor mottakerstatens område å utøve all den strafferettslige og disiplinære jurisdiksjon som etter senderstatens lover tilkommer dem overfor

alle personer som er underkastet denne stats militære lovgivning;

- (b) mottakerstatens myndigheter har jurisdiksjon over medlemmene av en styrke eller et sivilt element og deres pårørende når det gjelder lovovertridelser begått på mottakerstatens territorium og straffbare etter denne stats lovgivning

(...)

4. Foranstående bestemmelser i denne artikkel skal ikke gi senderstatens myndigheter noen som helst rett til å utøve jurisdiksjon over personer som er borgere av eller har fast opphold i mottakerstaten, medmindre de er medlemmer av senderstatens styrker

(...)

10.
  - (a) En styrkes oppsatte militære enheter eller avdelinger skal ha rett til å føre politioppsyn innenfor alle leirer, anlegg og andre områder som de etter overenskomst med mottakerstaten bruker. Styrkens militærpoliti kan treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området.
  - (b) Utenfor disse områder skal militærpoliti bare anvendes etter avtale med mottakerstatens myndigheter og i forståelse med disse myndigheter, og bare så langt det er nødvendig for å opprettholde disiplin og orden blant styrkens medlemmer.

Det grunnleggende folkerettslige utgangspunktet er at enhver stat har territoriell suverenitet. Dette utgangspunktet innebærer, sammen med det tilhørende konstitusjonelle utgangspunktet om at den utøvende makt ligger til Kongen etter Grunnloven § 3, at en må ha klare holdepunkter i traktatteksten eller i proposisjonen om norsk samtykke til inngåelse av NATO SOFA for å kunne legge til grunn at



myndighet er overført. Stortinget ble forelagt og ga i 1952 samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd til inngåelse av NATO SOFA i St.prp. nr. 117 (1952), jf. Innst. S. nr. 210 (1952).

I høringsnotatet skrev departementet følgende:

«I St.prp. nr. 117 (1952) fremgår det at NATO SOFA artikkel VII inneholder bestemmelser om fordeling av jurisdiksjon over medlemmene av de besøkende styrkene mellom mottakerstat og senderstat. Proposisjonen omtaler artikkel VII nr. 1 til 4 om fordelingen av strafferettslig jurisdiksjon, og artikkel VII nr. 7 som gir begrensninger på å fullbyrde dødsstraff på mottakerstatens territorium. Resterende punkter i artikkel VII er ikke nærmere beskrevet i proposisjonen.

Artikkel VII nr. 1 bokstav a er på proposisjonen side 2 beskrevet som at senderstaten skal «kunne utøve all den jurisdiksjonsmyndighet over sine tropper som den har hjemmel for i sin egen lovgivning», og det er videre vist til at dette i hovedsak svarer til det som følger av folkeretten i mangel på særlig avtale. Det påpekes videre at denne regelen er så sterkt innsnevret ved de øvrige bestemmelsene i artikkelen «at det like godt kan betegnes som den virkelige hovedregel at det er mottakerstatens jurisdiksjonsmyndighet som er fremherskende», jf. St.prp. nr. 117 (1952) side 2.

Videre er det foretatt en gjennomgang av fordelingen av strafferettslig jurisdiksjon mellom mottaker- og senderstat i punktene 1 b til 3 for ulike typer forbrytelser (konkurrerende og eksklusiv jurisdiksjon). Det vises til at det «[i] punkt 4 er ... fastslått at senderstatens myndigheter ikke skal ha rett til å utøve jurisdiksjon over personer som er borgere av eller har fast bopel i mottakerstaten, med mindre de er medlemmer av senderstatens væpnede styrker». På side 3 i samtykkeproposisjonen er det generelt vist til at Justisdepartementet anser at «det ut fra alminnelige rettslige, praktiske og politiske betraktninger ikke synes å kunne reises avgjørende innvendinger mot de jurisdiksjonsbestemmelser som er fastslått i avtalen». I samtykkeproposisjonen er det bygd på at de to avtalene «vil ikke uten videre få praktisk betydning for Norge», jf. St.prp. nr. 117 (1952) side 5. Samme sted heter det at «Fremmede militære avdelinger forutsettes ikke stasjonert her i landet så lenge vi ikke er angrepet eller utsatt for trussel om angrep.», jf. også på side 2 i Innst. S. nr. 210 (1952).

Samtykkeproposisjonen gir ingen holdpunkter for at det ble vurdert om besøkende styrker etter artikkel VII nr. 10 skal kunne utøve myndighet over personer som ikke var tilknyttet styrken, jf. St.prp. nr. 117 (1952) side 2. Omtalen i samtykkeproposisjonen kan forstås som at ytterrammene for senderstatens rett til politioppsyn etter nr. 10 bokstav a ble tolket som å hovedsakelig innebære jurisdiksjon overfor egne styrkemedlemmer.»

I NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav a angis den retten som en besøkende styrke har til å «føre politioppsyn» («to police») innenfor «alle leirer, anlegg og andre områder som de etter overenskomst med mottakerstaten bruker», og bruk av militærpoliti for å opprettholde ro og orden innenfor slike områder. Ordlyden viser til at militærpolitiet kan treffe «alle nødvendige tiltak» for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet. Ordlyden i bestemmelsen gir ikke nærmere anvisning på hvilke tiltak som kan benyttes og i hvilke situasjoner. NATO SOFA artikkel VII nr. 10 må leses i lys av de saklige og personelle avgrensninger i foregående bestemmelser, herunder NATO SOFA artikkel VII nr. 4. Det er en forutsetning for senderstatens utøvelse av jurisdiksjon at senderstaten har hjemmel til dette i egen lovgivning, jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 1.

NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav a angir ikke nærmere hva som ligger i «å føre politioppsyn» eller å «opprettholde ro og orden». Isolert sett kan ordlyden tale for at bestemmelsen gir rett til å patruljere området og føre oppsyn innenfor det område senderstatens styrker disponerer etter avtale med mottakerstaten. Det nærmere innholdet i, eller rekkevidden av, adgangen til å føre politioppsyn etter nr. 10 er ikke beskrevet i samtykkeproposisjonen fra 1952. Problemstillingen var nok samtidig mindre aktuell for Norge i det daværende sikkerhetspolitiske landskapet.

I Norge og i NATO har det i tiden etter 1952 vært praksis for at besøkende styrker har hatt ansvar for vakthold for tildelte områder. Et eksempel er de nederlandske styrkene som står for eget vakthold på sitt tildelte område på Setermoen leir. Et annet eksempel er praksisen med at besøkende styrker står for perimetersikring ved flåtebesøk og lignende i de tilfellene hvor hverken politi eller Heimevern kan stå for denne sikringen. Under øvelsen Trident Juncture i 2018, stod de besøkende styrkene for adgangskontrollen inn til sitt eget tildelte område. Tilsvarende har norske styrker truffet sikkerhetstiltak for å beskytte eget personell og materiell på oppdrag i utlandet. Et

eksempel er det norske bidraget i *Enhanced Forward Presence* (EFP) i Litauen som utøver vakt- hold for eget personell og materiell. Norske styrker står også for vakt- hold for bidraget med F-35 for Iceland Air Policing (IAP) på Island.

Som beskrevet over, har det vært praksis for å tillate at besøkende styrker står for eget vakt- hold og utfører blant annet adgangs- kontroll.

Praksisen har utviklet seg over lang tid. Det kan synes som at praksisen bygger på en kombi- nasjon av forpliktelsen i NATO SOFA artikkel VII nr. 10 og på alminnelig samtykke og felles forstå- else blant NATO-landene.

Disiplinærmyndighet over egne styrker er i dag akseptert for allierte senderstater styrker når de oppholder seg i Norge. Slik adgang ble etablert ved norsk inngåelse og gjennomføring av NATO SOFA i 1952 og følger også av NATO SOFA artikkel VII.

### 8.1.3 Lov og forskrift om politimyndighet i forsvaret

Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i for- svaret regulerer ikke utenlandske militære styrker. Loven gir ingen anvisning på om, og under hvilke omstendigheter, slikt personell kan gis politi- myndighet, eller forholdet mellom slik politi- myndighet og politimyndighet fra norsk sivilt eller mili- tært politi. Lovens forarbeider omtaler heller ikke spørsmålet.

Av lovens § 1 fremgår det at offiserer, befal, militærpoliti og militære vakter har «politi- myndighet» overfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Av § 3 første ledd vises det til at norske styrkers «politi- myndighet» omfat- ter «rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, anholde og innbringe personer etter politilovens § 8».

I forarbeidene til loven vises det til NOU 1980: 58 side 95, der det fremgår at «den militære politi- myndighet inneholder tre hovedelementer». Disse er myndighet til å gripe inn «overfor militært perso- nell og andre når dette er nødvendig», myndighet til å foreta anholdelse og myndighet til å iverksette foreløpig arrest, se Ot.prp. nr. 82 (1986–87) kapittel 6 B punkt 3.1. Det fremheves at det «først og fremst er til opprettholdelse av ro og orden man har behov for militærpoliti- myndighet, men [utvalget] anser det selvsagt at politi- myndigheten også omfatter den sikkerhetsmessige siden».

I 1993 ble forskrift 26. november nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar fastsatt. Av forskriften punkt 2 fremgår det at mili- tært befal, militærpoliti og militære vakter har rett

til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, håndheve adgangsforbud hertil bortvise uvedkommende, gripe inn mot tyveri, pågripe og ta beslag i henhold til straffeprosess- loven, og å pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for enkelte straffbare forhold.

På militært område og i umiddelbar nærhet til dette har offiserer, befal, militærpoliti og militære vakter politimyndighet «overfor alle», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 første ledd. Av for- arbeidene fremgår det at «myndigheten kan utøves overfor alle på militært område, og med visse begrensninger og vilkår også overfor under- gitt utenfor militært område», se Ot.prp. nr. 82 (1986–87) kapittel 1 punkt 1.2. I NOU 1980: 58 på side 94 fremgår det at politimyndighet på militært område eller i umiddelbar nærhet til militært område, gjelder «overfor enhver som ikke er fore- satt, både militære – uansett grad – og overfor sivile som måtte befinne seg der». Det vises også til at en militær vakt kan gripe inn «overfor sivile som forstyrrer den offentlige ro og orden», se nærmere side 92 i NOU 1980: 58.

Når det gjelder hvem som kan føre politiopp- syn og utøve myndighet vises det til personell- kategoriene «militært befal, militærpoliti og mili- tære vakter», jf. § 1. Begrepet «befal» ble brukt som en samlebetegnelse på offiserer og befal frem til innføring av ny ordning for militært til- satte i 2016. Uttrykket «befal» i forskriften omfat- ter derfor også offiserer. Forskriften punkt 4 viser til at med «militær vakt» forstås også sivil vakt for militær installasjon når «vakten» er ansatt i For- svaret og har militær sjef som foresatt. Punkt 1 i forskriften viser til at militær politimyndighet er underordnet sivil politimyndighet i forhold som medfører samarbeid med sivil politimyndighet.

Lov om politimyndighet i forsvaret § 1 viser til at myndigheten kan utføres på «militært område» og «i umiddelbar nærhet av det». Uttrykket «mili- tært område» er definert i punkt 5 i forskriften som «område som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område», i tillegg til at «militært fartøy eller transportmiddel, her- under også sivil eid fartøy eller transportmiddel når slikt i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport» omfattes. Under feltforhold regnes også «de steder hvor det etable- res bivuakk, stillinger, kommandoplasser og til- svarende som militært område».

Allierte styrker omtales i forskriften punkt 10, som lyder:

«For norske styrker utenfor landets grenser gjelder bestemmelsene i dette reglement med

de begrensninger som følger av forholdet til vertslandet.

Allierte styrker på norsk jord som kommer inn under NATO's statusavtale av 19. juni 1951 har rett til å føre politioppsyn innenfor eget militært område og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området, herunder utøve myndighet i henhold til pkt. 1 – 6 i dette reglement. Myndighet i henhold til pkt. 7, 8 og 9 kan ved behov tildeles av Forsvarsdepartementet.

Likeså kan Forsvarsdepartementet tildele slik myndighet til andre lands styrker når disse oppholder seg på norsk jord etter samtykke fra norske myndigheter.»

Det er ikke nærmere definert i forskriften hva som ligger i retten til å føre «politioppsyn» innenfor eget militært område, eller hva som ligger i begrepet «nødvendige tiltak» for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet etter forskriften punkt 10 andre ledd.

## **8.2 Forslaget i høringsnotatet**

### **8.2.1 Innledning**

Bestemmelsen om sikkerhet er omtalt i høringsnotatets punkt 4.2.2. I høringsnotatet ble det gitt følgende beskrivelse av lovendringsbehovet:

«Departementet viser til utredningen fra arbeidsgruppen for revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i Forsvaret, overlevert til Forsvarsdepartementet 9. mars 2021, der det anbefales lovhjemmel for praksis som nå utøves under NATO SOFA artikkel VII nr. 10. Arbeidsgruppen foretok en kort vurdering av utenlandske styrkers militære politimyndighet i Norge, og uttaler på s. 213 i tilknytning til NATO SOFA artikkel VII at utøvelse av politimyndighet ligger innenfor kjernen av legalitetsprinsippet og krever derfor hjemmel i lov, og at reguleringen av myndigheten som er beskrevet i NATO SOFA artikkel VI og VII bør inntas i ny lov om militær politimyndighet. Departementet er enig i disse vurderingene, og har igangsatt et lovarbeid angående besøkende styrkers rettsstilling i Norge, som vil omfatte en vurdering av eventuell gjennomføring av hele eller deler av NATO SOFA i norsk rett. Bestemmelsen i NATO SOFA artikkel VII er derfor ikke foreslått inntatt i gjennomføringsloven her.

Departementet har vurdert om avtalebestemmelsen bør gjennomføres i norsk lov basert på aktiv transformasjon (gjengivelse, omskrivning), eller henvisning (inkorporering). Henvisning anses som mest hensiktsmessig, og transformasjonsspørsmål vil bli vurdert nærmere i forbindelse med lovarbeidet om besøkende styrker.

Departementet foreslår at følgende bestemmelse inntas i gjennomføringsloven:

«Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA artikkel VI gjelder som norsk lov.»»

### **8.2.2 Myndighetsoverføring**

I høringsnotatet punkt 4.2.2.2 gjennomgås de konstitusjonelle rammene for myndighetsoverføring. Dette spørsmålet behandles i samtykkeproposisjonen.

### **8.2.3 Legalitetsprinsippets krav**

Selv om myndighetsoverføringen som følger av SDCA artikkel VI nr. 3 vurderes som «lite inngripende», er det etter Grunnloven § 113 krav om at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. De kvalitative krav til lovhjemmel innebærer at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, se HR-2016-2017-A avsnitt 58 med henvisning til Rt. 2014 s. 1105. Dersom en lovtekst er uklar, er det relevante vurderingstemaet om løsningen sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne. Hva som er «tilstrekkelig» beror på en nærmere, konkret vurdering som kan avhenge blant annet av hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes. Vidtgående inngrep medfører at kravet til lovhjemmel skjerpes.

I høringsnotatet foreslo departementet at SDCA artikkel VI skulle gjennomføres i norsk lov basert på henvisning (inkorporering), heller enn aktiv transformasjon (gjengivelse, omskrivning). Henvisning ble vurdert som mest hensiktsmessig, og det ble samtidig slått fast at transformasjonsspørsmål ville bli vurdert nærmere i forbindelse med lovarbeidet om besøkende styrker som blant annet tar sikte på å gjennomføre NATO SOFA i norsk rett.

## **8.3 Høringsinstansenes syn**

*Generaladvokaten* bemerker at departementet, ved vurderingen av om SDCA artikkel VI inne-

bærer en myndighetsutøvelse som er forenelig med Grunnloven, har lagt avgjørende vekt på inngrepets omfang og de grunnleggende samfunnsmessige interessene som bestemmelsen er satt til å ivareta, som samlet sett tilsier at inngrepet i norsk suverenitet er akseptabelt. Generaladvokaten sier seg enig i vektleggingen av behovet for å tilrettelegge for amerikansk tilstedeværelse i Norge, og at det reelle omfanget av myndighetsutøvelse i det alt vesentlige ligger an til å bli smalt og geografisk avgrenset.

Utover dette har Generaladvokaten merknader som knytter seg til praktiseringen og gjennomføringen av avtalen i norsk rett. Generaladvokaten antar at det kan oppstå ulike utfordringer ved praktiseringen av SDCA artikkel VI, og at den mest åpenbare ligger i oppfatningen av hva som vil utgjøre en sikkerhetstrussel – på norsk territorium i fredstid – mot den amerikanske styrken eller operasjonen, fra norske borgere. Generaladvokaten antar at det er påregnelig at amerikanske styrker og norsk politi eller norske militære styrker har ulike syn på hva som anses som en trussel og hva sikkerhetsbehovet er. Generaladvokaten påpeker at det at sikkerhetsplaner skal koordineres med norske myndigheter nok er ment å bøte på denne utfordringen, men at det kan være tilfeller hvor man til tross for dette ikke vil oppnå en felles situasjonsforståelse. Der en ulik tilnærming til trusselbildet – eller hva som utgjør et forholdsmessig tiltak – eventuelt blir satt på spissen, vil ikke norske myndigheter ha vetorett. Generaladvokaten mener derfor at det kan oppstå behov for å opplyse den norske befolkningen om farene ved (angivelig) å være til hinder for amerikanske operasjoner og deres fartøyer, og å krenke de omforente områdene.

Videre legger Generaladvokaten til grunn at amerikanske styrker ikke vil ha adgang til å ta beslag i gjenstander, eksempelvis et kamera ved brudd på et fotoforbud, ut over det som tilligger enhver etter straffeprosessloven § 206 første ledd andre punktum. Generaladvokaten bemerker dessuten at det ikke fremstår som klart fra høringsnotatet om det er lovens normalordning en ser for seg, eller hva som i motsatt fall skal være rettsgrunnlaget for å opprettholde et beslag, og prosessreglene for den videre behandlingen av den beslaglagte gjenstanden.

Til slutt bemerker Generaladvokaten at plikten til å koordinere sikkerhetsplaner med norske myndigheter etter SDCA artikkel VI nr. 2, hovedsakelig fremstår som en prosessregel og ikke som et materielt krav til innholdet i sikkerhetsplanene. Den reelle norske kontrollen med vilkårene for amerikansk maktbruk på norsk territorium frem-

står ikke som fremtredende, etter Generaladvokatens syn, og den foreslåtte lovbestemmelsen er taus om hvilke norske myndigheter koordineringen skal skje med. Videre peker Generaladvokaten på at tidligere erfaringer tilsier at det kan være ulike oppfatninger blant norske myndigheter om hvem som er rette koordineringsmyndighet. Generaladvokaten påpeker også at det ikke er planer om forskriftsbestemmelser til å utfylle loven på dette punktet, og at enkelte prosessuelle spørsmål antagelig med fordel kunne avklares i forskrifts form. Dette gjelder også ytterligere spørsmål knyttet til overgangen mellom håndhevelse av amerikanske styrker og håndhevelse av norsk militærpoliti og politi.

*Riksadvokaten* anerkjenner den sikkerhetspolitiske begrunnelsen for avtalen. Riksadvokaten adresserer ikke grunnlovsspørsmålet, men har kommentarer til enkelte aspekter ved innretningen av og utformingen til SDCA artikkel VI.

Riksadvokaten bemerker at ordlyden i SDCA artikkel VI nr. 3 er vag og åpner for amerikansk myndighetsutøvelse i et vidt omfang, uten at det er nærmere beskrevet hvilke tiltak som kan iverksettes.

Videre henleder riksadvokaten oppmerksomheten mot SDCA artikkel VI nr. 2, og påpeker at det ved koordinering av sikkerhetsplaner ikke er opplyst om hvordan dette skal skje, og med hvem. Riksadvokaten legger til grunn at en slik koordinering på norsk side må omfatte politiet, og anbefaler at dette uttrykkelig presiseres i forskrift.

Riksadvokaten fremholder videre at det kan oppstå utfordringer knyttet til når og under hvilke omstendigheter SDCA artikkel VI kommer til anvendelse, da det kan være ulike syn på hva som utgjør en sikkerhetstrussel, og hvilke mottiltak som anses akseptable.

Til slutt påpeker riksadvokaten at det er uavklarte spørsmål knyttet til håndhevelse av SDCA artikkel VI, for eksempel når det gjelder amerikanske styrkers muligheter til å ta beslag. Riksadvokaten mener at bruken av tvangsmidler bør søkes avklart i forskrift.

*Amnesty International* stiller spørsmål ved om det å gi amerikanske styrker adgang til å utøve fysisk makt på norsk territorium er i strid med Grunnloven § 3. Grunnloven § 3 bygger på en forutsetning om at den utøvende myndighet, herunder bruk av fysisk makt overfor norske borgere i Norge, i utgangspunktet bare kan utøves av norske statsorganer. Amnesty har ikke selv gjort en nærmere vurdering av om den myndighetsoverføringen det er snakk om er å anse grunnlovsstridig eller ikke. Amnesty stiller imidlertid

spørsmål ved de momentene departementet bygger på i sin vurdering av om myndighetsoverdragelsen er å anse som «lite inngripende», og uttaler følgende:

«Blant annet viser departementet til at maktbruken kun er aktuelt for begrensede geografiske områder som ofte vil være inngjerdet og bevoktet, samt at den maktbruken som vil være aktuell «som regel vil kunne foretas i medhold av alternative rettsgrunnlag som nødrett og nødverge». Om dette er tilfellet stiller Amnesty spørsmålstegn ved hvorfor det er nødvendig å gi amerikanske styrker en slik utvidet rett, og gjøre dette om til norsk lov, dersom maktbruken uansett kan utøves etter allerede eksisterende regler. Amnesty oppfatter derfor at formålet med artikkelen må være å gi amerikanske styrker en utvidet rett, som går lenger enn hva som allerede følger av eksisterende rettsregler. Amnesty mener derfor departementet sin vurdering virker svært tynn på dette punktet. Amerikanske styrker gis i SDCA artikkel IV nr. 3 en svært utvidet myndighet til å utøve fysisk makt på svært skjønnsmessige og vage vilkår. Det fremstår derfor uforutsigbart når, i hvilke situasjoner og omfang amerikanske styrker kan bruke fysisk makt, og mot hvem. Dette er alle forhold som Amnesty mener bør tilsi at myndighetsoverføringen er mer enn bare «lite inngripende»».

Videre mener Amnesty at det å gjøre SDCA artikkel VI om til norsk lov, uten å nærmere klargjøre de usikkerhetsmomentene som foreligger, vil gi en nokså vid og uklar lovhjemmel som vil bryte med legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Amnesty mener dette er uheldig for rettsikkerheten, og stiller spørsmål ved om en slik gjennomføring er tilstrekkelig med tanke på å oppfylle hjemmelkravet i Grunnloven § 113. Til slutt stiller Amnesty spørsmål ved hvilken kontrollmyndighet den norske stat vil ha når det gjelder å påse at den maktbruken det gis myndighet til ikke bryter med Norges folkerettslige og menneskerettslige forpliktelser, og norske regler for øvrig. Amnesty uttrykker bekymring for om USA ved tildeling av denne myndigheten, enklere vil kunne utføre eller støtte opp under ulovlige handlinger innenfor Norges grenser. På bakgrunn av det ovennevnte, og slik ordlyden i denne bestemmelsen i lovforslaget fremstår i dag, kan Amnesty derfor ikke støtte forslaget om å gjøre SDCA artikkel VI om til norsk lov uten at det foretas større endringer, og uten at det konkretiseres hva det er

amerikanske styrker faktisk gis rett til, og på hvilke nærmere bestemte vilkår.

## 8.4 Departementets vurdering

### 8.4.1 Innledning

I lys av høringsinnspillene fra blant annet *Riksadvokaten* og *Amnesty International*, som berører den foreslåtte sikkerhetsbestemmelsens noe vage og uklare natur, som beskrevet nærmere i lovproposisjonens punkt 8.3, vurderer departementet det slik at det bør fremgå klarere av sikkerhetsbestemmelsen hvilke materielle skranker som settes for amerikanske styrkers maktbruk i henhold til SDCA artikkel VI nr. 3.

Departementet foreslår derfor å legge opp til en noe mer utfyllende og beskrivende tekst i sikkerhetsbestemmelsen. Departementet har igjen vurdert om avtalebestemmelsen bør gjennomføres i norsk lov basert på aktiv transformasjon (gjengivelse, omskrivning), eller henvisning (inkorporering). Begge tilnæringer har sine fordeler og ulemper. Aktiv transformasjon har den fordel at den gir mulighet for å bruke mer typisk norsk lovspråk. Ved aktiv transformasjon er det imidlertid en risiko for at det kan oppstå nyanseforskjeller mellom den norske lovteksten og den folkerettslige forpliktelsen i avtaleteksten. Departementet anser derfor likevel henvisning som mest hensiktsmessig, da særlig med tanke på å redusere risikoen for avvik fra den folkerettslige forpliktelsen i avtalebestemmelsen.

Av hensyn til ovennevnte høringsinnspill med tanke på sikkerhetsbestemmelsens klarhet mv. fra blant annet *Riksadvokaten* og *Amnesty International*, foreslår departementet likevel å gjengi SDCA artikkel VI nr. 3 i norsk versjon i sikkerhetsbestemmelsens andre ledd. Departementet foreslår i tillegg å eksemplifisere hvilke typer beføyelser SDCA artikkel VI nr. 3 typisk hjemler i sikkerhetsbestemmelsens tredje ledd.

Sikkerhetsbestemmelsens meget begrensede geografiske virkeområde er militære deler av omforente områder. Sikkerhetsbestemmelsens fjerde ledd foreskriver at omforente områder skal fastsettes ved forskrift.

Loven gjennomfører SDCA artikkel VI nr. 3, som gjelder sikkerheten i de militære delene av omforente områder. Det er ikke nødvendig å gjennomføre SDCA artikkel VI nr. 1 og 2 siden det her ikke gis rettigheter til private som trenger lovhjemmel. Det fremgår av ordlyden i SDCA artikkel VI nr. 4, samt i den innledende delen av SDCA artikkel VI nr. 3, at SDCA artikkel VI nr. 4 gjelder

sivile deler av omforente områder, i tillegg til områder i umiddelbar nærhet av omforente områder. SDCA artikkel VI nr. 4 gjennomføres ikke nå. Dersom det blir aktuelt å gi myndighet etter SDCA artikkel VI nr. 4 som går utover eksisterende hjemmelsgrunnlag, vil det måtte vedtas en lovendring som gir hjemmel for slike tiltak, og det må gjennomføres en fornyet vurdering av forholdet til Grunnloven.

SDCA artikkel VI i norsk versjon lyder som følger:

#### Artikkel VI – sikkerhet

1. Norge skal treffe nødvendige tiltak for å sørge for beskyttelse av og sikkerheten til amerikanske styrker, amerikanske kontraktører, norske kontraktører, medfølgende og forhåndslagret materiell samt beskyttelse av og sikkerheten til offisiell amerikansk informasjon. For å ivareta dette ansvaret skal norske og amerikanske forsvarsmyndigheter samarbeide tett for å sørge for at sikkerhet og beskyttelse er ivaretatt.
2. Amerikanske styrker skal koordinere sikkerhetsplaner med norske myndigheter.
3. I samsvar med artikkel VII nr. 10 i NATO SOFA og i henhold til nr. 4 i denne artikkelen for sivile deler av omforente områder, har amerikanske styrker rett til å utøve nødvendige rettigheter og myndighet innenfor omforente områder for amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll over omforente områder ved å treffe egnede og forholdsmessige tiltak, herunder tiltak som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og medfølgende.
4. I umiddelbar nærhet av omforente områder og innenfor sivile deler av omforente områder, skal norske myndigheter treffe nødvendige tiltak for å sikre amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av og kontroll over omforente områder. I ekstraordinære tilfeller og i overensstemmelse med omforente sikkerhetsplaner kan amerikanske styrker treffe nødvendige og forholdsmessige tiltak for å opprettholde eller gjenopprette sikkerhet, forsvar av og gjennomføring av amerikanske styrkers operasjoner.

Utgangspunktet etter SDCA er at norske myndigheter er ansvarlige for sikkerheten til amerikanske styrker i Norge. Dette er eksplisitt fastsatt i SDCA artikkel VI nr. 1. Dette følger også implisitt av

SDCA artikkel I nr. 2, som understreker at avtalen er inngått med «full respekt for norsk suverenitet».

Etter SDCA artikkel VI nr. 3 vil amerikanske styrker ha en begrenset rett til å ivareta egen sikkerhet innenfor militære deler av omforente områder. Konkret følger det av SDCA artikkel VI nr. 3 at amerikanske styrker skal ha rett til å «utøve nødvendige rettigheter og myndighet», herunder treffe «egne og forholdsmessige tiltak» relatert til «amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll» over militære deler av omforente områder. I dette ligger det et potensiale for amerikanske styrkers myndighetsutøvelse.

Etter SDCA artikkel VI nr. 4 følger det at amerikanske styrker «i ekstraordinære tilfeller og i overensstemmelse med omforente sikkerhetsplaner» kan treffe «nødvendige og forholdsmessige tiltak for å opprettholde eller gjenopprette sikkerhet, forsvar av og gjennomføring av amerikanske styrkers operasjoner». SDCA artikkel VI nr. 4 er ikke et selvstendig rettsgrunnlag for amerikanske sikkerhets tiltak. Dette fremgår forutsetningsvis av SDCA artikkel VI nr. 4 som fastsetter at den amerikanske styrkens rett til å treffe sikkerhetstiltak innenfor sivile deler av omforente områder og i nærområdet rundt omforente områder, er begrenset til å gjelde i ekstraordinære tilfeller og i overensstemmelse med sikkerhetsplaner som norske myndigheter godkjenner. Slike sikkerhetsplaner foreligger foreløpig ikke, og det anses heller ikke aktuelt å inngå sikkerhetsplaner som går utover eksisterende hjemmelsgrunnlag på nåværende tidspunkt. Om det i fremtiden skulle bli aktuelt med sikkerhetsplaner som går utover eksisterende hjemmelsgrunnlag og som gir rett til ytterligere beføyelser som nevnt i SDCA artikkel VI nr. 4, vil det måtte gjøres vurderinger av hva Grunnloven tillater, og behovet for å innhente Stortingets samtykke. Adgang til maktbruk som går utover allerede eksisterende hjemmelsgrunnlag, vil også kreve en selvstendig hjemmel i lov.

I det følgende er det altså bare SDCA artikkel VI nr. 3, som sikkerhetsbestemmelsen gjennomfører i norsk rett, som må vurderes opp mot legalitetsprinsippet (Grunnloven § 113).

#### 8.4.2 Hvilke beføyelser gir SDCA artikkel VI nr. 3 grunnlag for?

Departementet legger til grunn at SDCA artikkel VI nr. 3 vil gi USA en begrenset myndighet til å fastsette adgangs-, utstys- og atferdsbegrensninger, med direkte virkning for militære deler av omforente områder som er til amerikanske myndigheters eksklusive bruk. Dette fremgår forutsetningsvis av

SDCA artikkel VI nr. 2, som fastsetter at amerikanske styrker plikter å «koordinere sikkerhetsplaner med norske myndigheter». Slik koordinert regulering vil begrense seg til tiltak som av praktiske og sikkerhetsmessige grunner er nødvendige i den daglige aktiviteten på de militære delene av omforente områder. Dette kan eksempelvis gjelde rutiner for adgangskontroller inn og ut av bygninger eller områder, samt diverse begrensninger på innførsel av utstyr og atferd innenfor bygninger eller områder. Av sikkerhetshensyn kan det også være nødvendig med begrensninger på utstyr med GPS-mottakere og -sendere. Dette kan særlig omfatte personlige mobiltelefoner, smartklokker, nettbrett, treningsklokker og lignende. Fotoforbud for ulike typer materiell eller skjermet personell vil også kunne omfattes av formuleringen i SDCA artikkel VI nr. 3. For å ivareta sensitivt materiell kan det også tenkes prosedyrer for gjennom søkning av vesker og klær for å sikre at ingen tar med seg sensitivt materiell ut av området. Det kan også tenkes at det samme formålet tilsier behov for å undersøke kjøretøy.

Det legges videre til grunn at amerikanske styrker vil få myndighet til å håndheve de ovennevnte sikkerhetsbegrensningene ved selv å gjennomføre nødvendige og forholdsmessige kontroller. Dette vil kunne innebære bruk av fysisk makt.

SDCA artikkel VI nr. 3 vil også gi amerikanske styrker adgang til å foreta nødvendige og forholdsmessige fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep mot disse. Bestemmelsen viser eksplisitt til at amerikanske styrker skal ha adgang til nødvendige og forholdsmessige tiltak blant annet for å «beskytte amerikanske styrker». Dette vil omfatte adgang til nødvendig og forholdsmessig fysisk maktbruk til avverging av et pågående angrep.

Virkeområdet til SDCA artikkel VI er både saklig og geografisk svært begrenset. SDCA artikkel VI er begrenset til militære deler av de omforente områdene som opprettes under avtalen og er opplistet i dennes vedlegg A. Per nå vil dette si Rygge, Evenes og Sola militære flystasjon og Ramsund orlogsstasjon. Det er altså bare for en helt begrenset del av norsk territorium at amerikanske styrker vil ha myndighet etter SDCA artikkel VI nr. 3. På disse områdene vil befolkningen i sin alminnelighet ikke ha adgang. Militære områder i tilknytning til militære anlegg (i motsetning til øvings- og skytefelt) er som oftest inngjerdet og bevoktet hele døgnet, både med vakt i port og streifvakt. Områdene er underlagt ferdselestriksjoner og de er avgrenset med skiltmerking. Vakter i port foretar sjekk av identitetspapirer og besørger etterlevelse av

adgangsbestemmelser. Dette reduserer i betydelig grad potensialet for amerikansk kontakt med befolkningen i sin alminnelighet. Utover personer som har særlig tilknytning til de amerikanske styrkene, vil det i første rekke være spørsmål om kontakt med personer som har tilknytning til det norske forsvaret (både militært og sivilt personell), samt personer av andre nasjonaliteter som i militær sammenheng måtte befinne seg der. Det vises videre til at norske myndigheter selv vil foreta, eller ha mulighet til egenhendig å etablere, de adgangskontroller og det vakthold som er ønskelig for å forhindre at privatpersoner kommer i befatning med militære deler av omforente områder.

Saklig sett er SDCA artikkel VI nr. 3 begrenset til en adgang til å etablere og utføre sikkerhetsrutiner av praktisk betydning for den daglige aktiviteten på militært område. Derfor er amerikanske styrkers generelle adgang til fysisk håndhevelse begrenset til å treffe de tiltak som er nødvendige og forholdsmessige i påvente av norske militære eller norsk politi (om myndighet overfor egne styrker, se under pkt. 8.3.3 om disiplinærmyndighet). Dette følger av SDCA artikkel VI nr. 1, som foreskriver at det er Norge som har hovedansvaret for sikkerheten til amerikanske styrker og materiell samt SDCA artikkel I nr. 2, som understreker at alle aktiviteter i henhold til denne avtalen skal utføres med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser. Disse forutsetningene legger klare begrensninger på hvilke sikkerhetstiltak som i henhold til SDCA artikkel VI nr. 3 kan anses nødvendige og forholdsmessige under avtalen.

Saklig sett innebærer SDCA artikkel VI nr. 3 også fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep. Det vises til at SDCA artikkel VI nr. 3 kun gir grunnlag for tiltak som er nødvendige og forholdsmessige, og det vil også gjelde tiltak som har som formål å forsvare styrken mot et fysisk angrep. Det vises i den forbindelse også til forutsetningen i SDCA artikkel VI nr. 1 om at det er norske myndigheter som er ansvarlige for amerikanske styrkers sikkerhet i Norge.

Samlet sett vurderer departementet det slik at USAs rett til å utføre sikkerhetstiltak etter SDCA artikkel VI nr. 3 vil ha et svært begrenset omfang og bare unntaksvis ha konsekvenser som går utover de interne forhold i den amerikanske styrken.

Departementet legger også til grunn at myndighetsutøvelsen etter SDCA artikkel VI nr. 3 er en integrert og viktig del av en avtale som har stor samfunnsmessig betydning for Norge. Kompetanse til å utføre sikkerhetstiltak etter SDCA artik-

kel VI nr. 3 var et amerikansk ufravikelig krav for å inngå SDCA, og er i så henseende en forutsetning for den utvikling av forsvarssamarbeidet med USA som SDCA innebærer. Det vises til at Stortinget har sluttet seg til behovet for en videreutvikling av det langsiktige sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA, se Innst. 439 S (2016–2017) til Meld. St. 36 (2016–2017). Avtaleinngåelsen berører således grunnleggende samfunnsmessige interesser knyttet til norsk og alliert sikkerhet.

#### 8.4.3 Legalitetsprinsippets krav

Lovforslaget til gjennomføringslov § 4 (sikkerhetsbestemmelsen) har foranlediget spørsmål om kravet til hjemmel for å foreta inngrep overfor den enkelte, som følger av Grunnloven § 113.

Legalitetsprinsippet skal legge til rette for forutberegnelighet for borgerne, motvirke vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling, og sikre at forvaltningen holder seg innenfor rammen av fullmaktene gitt av folkets representanter i Stortinget. Legalitetsprinsippet går i korthet ut på at inngrep i den private rettssfære krever hjemmel i lov. I den grad amerikanske styrker skulle gripe inn overfor personer som ikke er underlagt amerikansk disiplinærjurisdiksjon i samsvar med SDCA artikkel VI nr. 3, og det ikke finnes alternativt kompetansegrunnlag i norsk rett, er det krav om hjemmel i lov.

Hjemmelskravets *formelle side* vil være oppfylt gjennom at inngrepet vil ha grunnlag i lov vedtatt av Stortinget i samsvar med Grunnloven § 75 bokstav a, dersom lovforslaget til gjennomføringslov vedtas av Stortinget.

Kravet til hjemmel i lov har også en *kvalitativ side*. Det stilles visse krav til lovgivningens klarhet og presisjon.

#### *Nærmere om sikkerhetsbestemmelsen og legalitetsprinsippets kvalitative side*

Hvor sterkt legalitetsprinsippet gjør seg gjeldende, og hvilke krav som dermed stilles til lov-hjemmelens klarhet, vil avhenge av inngrepets art, inngrepets styrke, inngrepets formål, type rettsgode og hensynet til forutberegnelighet mv.

SDCA artikkel VI nr. 3, som lovforslaget foreslår å gjennomføre i forsvarssamarbeidsloven § 4, vil blant annet innebære at amerikanske styrker kan fastsette og håndheve adgangs-, utstys- og atferdsbegrensninger, og å foreta nødvendige og forholdsmessige fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep mot disse. Sistnevnte vil inkludere nødvendige og forholdsmessige fysiske maktbruk til avver-

ging av et pågående angrep. For en mer spesifikk omtale av beføyelsene amerikanske styrker gis i medhold av SDCA artikkel VI nr. 3 vises det til punkt 8.4.2.

Når det gjelder *inngrepets art* siktes det til hvilken type inngrep det gjelder, for eksempel om det er tale om tvangsbruk, eller nektelse av visse goder. I forbindelse med sikkerhetstiltak innenfor militært område rettet mot enkeltpersoner, vil alminnelige makteskaleringsprinsipper ligge til grunn. Dette følger også av kravet til at tiltakene må være egnede og forholdsmessige. Dette innebærer at det vil skje en trinnvis makteskalering, som typisk vil medføre at den enkelte først får advarsler ved det ytre perimeteret av det militære området i form av tilgangskontroll, inngjerding, skilting og/eller muntlige advarsler som tydeliggjør at vedkommende ikke har adgang, før tiltakene SDCA artikkel VI nr. 3 hjemler kommer til anvendelse, og før det vil kunne bli aktuelt, eksempelvis, å bruke fysisk makt for å holde inntrengere tilbake i påvente av norsk militærpoliti eller politi. Inngrepets art er likevel av den typen som tilsier at legalitetsprinsippet slår inn med stor styrke, noe som får konsekvenser for kravet til lov-hjemmelens klarhet.

Hva angår *inngrepets styrke* refereres det til forhold som for eksempel om det skal sendes inn et skjema til det offentlige, eller om det pålegges eksempelvis ekspropriasjon eller andre sterkt inngripende tiltak overfor den enkelte. Tiltakene det her er tale om, som innebærer atferds- og adgangsbegrensninger som inngjerding med skiltadvvarsler, og mulig bruk av fysisk makt overfor mulige inntrengere, vil kunne fremstå som inngripende ovenfor den enkelte inntrenger. Inngrepets styrke vil kunne være av en slik art at legalitetsprinsippet gjør seg sterkt gjeldende, noe som igjen får konsekvenser for kravet til lov-hjemmelens klarhet.

Med *inngrepets formål* siktes det til om tiltaket er samfunnsmessig viktig eller ei. Pålegg overfor enkeltpersoner som har trengt seg inn på militært område og ignorert eller trosset sikringstiltak i tilknytning til ytre perimeter må kunne sies å ha et utpreget viktig samfunnsmessig formål, knyttet til sikkerhetsaspekter ved forsvarssamarbeid med våre nære allierte. Det vises her til proposisjonens punkt 3.1 og 8.4.2. Formålet med avtalen og gjennomføringsloven er å sikre norske interesser og norsk sikkerhet i stort.

Med *type rettsgode* siktes det til om det dreier seg om inngrep i form av tvang eller andre inngrep i den personlige integritet, eller inngrep som for eksempel berører økonomiske ulemper.



Pålegg overfor enkeltmennesker i forbindelse med inntrenging på militært område, vil typisk være et type rettsgode som innebærer inngrep i den enkeltes personlige integritet. Dette tilsier at legalitetsprinsippet slår inn med stor vekt – eksempelvis dersom inntrengere holdes tilbake ved bruk av fysisk makt i påvente av militærpoliti eller norsk politi hvis SDCA artikkel VI nr. 3 kommer til anvendelse. Dette får igjen konsekvenser for kravet til lovhjemmelens klarhet.

Videre skal legalitetsprinsippet ivareta *hensynet til forutberegnelighet*, det vil si at den enkelte skal kunne innrette seg etter de regler som gjelder. For enkeltmennesker som har tatt seg inn på militært område, tross sikringstiltak, vil det i denne sammenheng bety at inntrengere bør forstå at det vil kunne komme reaksjoner på deres sikkerhetstruende atferd – eksempelvis bortvisning eller bruk av fysisk makt for å holde dem tilbake i påvente av norsk militærpoliti eller politi. Som omtalt over, vil alminnelige makteskaleringsprinsipper ligge til grunn for slik maktbruk. Dette innebærer at det vil skje en trinnvis makteskalering, som typisk vil medføre at den enkelte først får advarsler ved det ytre perimetret av det militære området i form av tilgangskontroll, inngjerding, skilting og/eller muntlige advarsler som tydeliggjør at vedkommende ikke har adgang, før SDCA artikkel VI nr. 3 kommer til anvendelse. Til dette kommer det at både norske styrker, som håndterer sikkerheten ved ytre perimeter, og amerikanske styrker, er godt kvalifisert personell som er trent i å håndtere nettopp denne sikkerhetsstruende situasjoner på en forsvarlig måte, i hele spekteret av fred, krise og krig. Tilsvarende sikringstiltak eksisterer i dag også i tilknytning til militære områder i riket ellers, hvor ytre perimeter har sikringstiltak som tar sikte på å holde allmennheten ute. Dette er nok ikke ukjent for de fleste, og skulle det være det, vil skilting og andre sikringstiltak på stedet i de fleste tilfeller sørge for at mulige inntrengere eller forvirrede personer som egentlig ikke har til hensikt å være inntrengere, men som har forvillet seg til ytterkanten av et militært område, ikke vil komme seg forbi ytre perimeter. Hensynet til forutberegnelighet slår ikke inn med stor styrke da dette langt på vei vil være ivaretatt ved sikrings-tiltak ved ytre perimeter, som norske styrker har hovedansvaret for.

*Er den foreslåtte hjemmelen i sikkerhetsbestemmelsen tilstrekkelig klar?*

*Amnesty International* gir uttrykk for at hjemmelen i sikkerhetsbestemmelsen er så vid og uklar at

den ikke oppfyller legalitetsprinsippet krav. *Riksadvokaten* har også bemerket at sikkerhetsbestemmelsen er relativt vag, at den åpner for amerikansk myndighetsutøvelse i vidt omfang, og at hvilke tiltak som kan iverksettes ikke er nærmere beskrevet.

Legalitetsprinsippetets *kvalitative side* stiller som omtalt over krav til lovbestemmelsens klarhet og presisjon. Hva angår dette *klarhetskravet*, er departementet av den oppfatning at ordlyden i SDCA artikkel VI setter klare rammer for myndighetsutøvelsen som vil kunne være aktuell etter bestemmelsen. Innledningsvis i SDCA artikkel VI nr. 1 slås det fast at det først og fremst er norske myndigheter som skal treffe «*nødvendige tiltak*» for å sørge for «*beskyttelse av*» og «*sikkerheten til*» amerikanske styrker mv. Det stedlige virkeområdet for den mulige myndighetsutøvelsen er altså klart avgrenset av SDCA artikkel VI nr. 3 til militære deler av omforente områder, og det er som nevnt norske styrker som har hovedansvaret for sikkerheten på disse områdene. De materielle skrankene for mulig maktbruk som følge av eksempelvis inntrenging på slike områder følger klart av ordlyden i SDCA artikkel VI nr. 3: Tiltakene er begrenset til *nødvendige og forholdsmessige* tiltak rettet mot personer som utgjør en sikkerhetstrussel på omforent område eller i umiddelbar nærhet til slikt omforent område eller på sivile deler av slike. Det vil som nevnt typisk være tale om å fastsette og håndheve adgangs-, utstys- og atferdsbegrensninger til militære deler av omforente områder, og å foreta *nødvendige og forholdsmessige* fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep mot disse. Sistnevnte vil inkludere *nødvendig og forholdsmessig* fysisk maktbruk til avverging av et pågående angrep. For en mer spesifikk omtale av beføyelsene amerikanske styrker gis i medhold av SDCA artikkel VI vises det til punkt 8.4.2. En eksemplifisering er nå inntatt i lovforslaget til gjennomføringslov § 4 tredje ledd.

Departementet legger videre vekt på kravet i SDCA artikkel VI nr. 3 om proporsjonalitet mellom de formålene som skal ivaretas og tiltakene som kan settes i verk, og at dette er en integrert del av utøvelsen av myndighet. Slik myndighetsutøvelse vil først og fremst ramme den eller de som utviser atferd som setter sikkerheten til amerikansk personell, materiell eller informasjon i fare, ved urettmessig å ha tatt seg inn på militært område.

Det er ikke nødvendigvis i strid med legalitetsprinsippet at lovgivningen bygger på kriterier som er mer eller mindre vage og skjønnsmessige, som begrepene «*nødvendig*» og «*forholdsmessig*». Det

er flere grunner til dette. Lovgivningen må utformes på en måte som gjør at den kan holde takt med utviklingen. Det har for eksempel vært et siktemål å utforme sikkerhetsbestemmelsen på en måte som forholder seg nøytralt til sikkerhetstrusler. Det er ikke mulig å fange opp og konkretisere enhver mulig sikkerhetstruende atferd, og korresponderende forholdsmessige og nødvendige motreaksjoner. På dette samfunnsområdet er det et legitimt behov for å skjerme detaljer knyttet til sikkerhetstiltak og sikkerhetsplaner, blant annet for å unngå at sikkerhetstrusler kan innrette seg slik at de omgår sikkerhetstiltakene eller sikkerhetsplanene. I avtalen og i lovforslaget har det blitt lagt vekt på at bestemmelsene skal være mest mulig konkrete, men samtidig gi en viss grad av fleksibilitet, slik at eksempelvis sikkerhetstrusler kan håndteres på best mulig måte.

Om man ser alle momentene beskrevet ovenfor under ett, er departementet av den oppfatning at legalitetsprinsippets krav, inkludert *klarhetskravet*, er ivaretatt i lovforslaget til gjennomføringslov § 4. SDCA artikkel VI nr. 3 er transformert til norsk lovspråk ved at den norske versjonen av avtalebestemmelsen er tatt inn som en integrert del av lovforslaget til gjennomføringslov § 4 i dennes andre ledd. Dette i lys av høringsinnspillene. En eksemplifisering av tiltak som typisk hjemles av sikkerhetsbestemmelsen fremgår av lovforslaget til gjennomføringslov § 4 i dennes tredje ledd. I bestemmelsens fjerde ledd slås det dessuten fast at omforente områder, som geografisk avgrenser bestemmelsens virkeområde, skal forskriftsfestes.

Departementet vurderer etter dette at sikkerhetsbestemmelsen fremstår som tilstrekkelig klar og presis, og at den samtidig innehar tilstrekkelig fleksibilitet for å finne gode løsninger ved håndtering av sikkerhetstrusler.

#### 8.4.4 Nærmere om sikkerhetstiltak, sikkerhetstrusler og sikkerhetsplaner

Maktbruk etter SDCA artikkel VI nr. 3 gjelder, som beskrevet over, sikkerhetstiltak innenfor militære deler av de omforente områdene. Det skal koordineres og inngås sikkerhetsplaner mellom amerikanske styrker og norske myndigheter i henhold til SDCA art VI nr. 2. Det materielle innholdet i sikkerhetsplanene innenfor militære deler av omforent område vil ikke gå lenger enn hjemmelen i lovforslagets § 4, jf. SDCA artikkel VI nr. 3. Sannsynligheten for at det vil bli aktuelt med maktbruk overfor sivilbefolkningen på områdene som ligger innenfor sikkerhetsbestemmelsens rammer, som *Generaladvokaten*, *Riksadvokaten* og

*Amnesty* uttrykker bekymring for, vil derfor være begrensede. For de konstitusjonelle vurderingene rundt maktbruk og myndighetsoverføring henvises det til samtykkeproposisjonen.

*Riksadvokaten* og *Generaladvokaten* påpeker videre at det kan oppstå utfordringer knyttet til å avklare når og under hvilke omstendigheter SDCA artikkel VI kommer til anvendelse, da det kan være ulike syn på og forståelse av hva som utgjør en sikkerhetstrussel mellom norske og amerikanske styrker. Departementet anerkjenner at allierte kan ha ulike syn på hva begrep som «nødverge» og «forholdsmessighet» eksempelvis innebærer. Likevel er begrepene SDCA her bruker etablerte folkerettslige begrep, som det i stor grad finnes en felles forståelse av. Denne felles forståelsen vil relevante norske myndigheter søke å koordinere og videreutvikle med amerikanske styrker i arbeidet med sikkerhetsplaner.

Sikkerhetsplanene som skal utarbeides for de omforente områdene skal ikke utarbeides ensidig. *Generaladvokaten* påpeker at SDCA artikkel VI nr. 2 bærer preg av å være en prosessregel. Departementet er ikke uenig i dette, men understreker samtidig at det i ordlyden «koordinere» ligger et vilkår om at amerikanske og norske myndigheter skal bli enige om innholdet før sikkerhetsplaner godkjennes.

Ved utarbeidelse av sikkerhetsplanene vil alle berørte norske myndigheter på de aktuelle omforente områdene være med i koordineringen. Hvem disse er, vil variere for de enkelte omforente områdene. Som *Riksadvokaten* påpeker vil slik koordinering i de fleste tilfeller omfatte blant annet politiet. Sikkerhetsplanene vil på denne måten utarbeides i et bredt fellesskap mellom amerikanske myndigheter og relevante norske myndigheter. *Riksadvokaten* anbefaler videre at det forskriftsfestes hvem som skal involveres i koordinering av sikkerhetsplanene på norsk side, mens *Generaladvokaten* også påpeker at det ikke er forespeilet forskriftsbestemmelser på dette punktet. Sikkerhetsplanene vil bli gradert for å unngå misbruk av informasjonen, slik at forskriftsregulering av selve sikkerhetsplanene fremstår som lite hensiktsmessig. Regler for koordinering og utarbeidelse av sikkerhetsplaner for militært område i riket ellers er av denne grunn heller ikke forskriftsregulert. Departementet foreslår likevel, i lys av høringsinnspillene, en forskriftshjemmel dersom det skulle vurderes som hensiktsmessig å forskriftsregulere nærmere hvordan utarbeidelsen av sikkerhetsplaner etter SDCA artikkel VI nr. 2 skal organiseres og koordineres mellom relevante norske myndigheter, i lovforslaget til gjennomføringslov § 4 fjerde ledd.

## 9 Endring i lov om merverdiavgift

### 9.1 Gjeldende rett

---

Næringsdrivende og offentlig virksomhet skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven, til sammen har oversteget 50 000 kroner i en periode på tolv måneder, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 første ledd. Registreringsplikten gjelder også næringsdrivende som ikke har forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 syvende ledd. Det innebærer at en amerikansk kontraktør som har omsetning og uttak som er omfattet av loven og som overstiger beløpsgrensen, i utgangspunktet plikter å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret.

### 9.2 Forslaget i høringsnotatet

---

I høringsnotatet vises det til at SDCA artikkel XXVI nr. 1 andre punktum blant annet gir fritak for registreringsplikter for amerikanske kontraktører som utelukkende leverer varer og tjenester til den amerikanske styrken i Norge. Det vises til at dette innebærer at amerikanske kontraktører som utelukkende leverer varer og tjenester til den amerikanske styrken, skal være fritatt for de registreringsplikter som i utgangspunktet følger av merverdiavgifts- og særavgiftsreglene.

Det foreslås i høringsnotatet punkt 4.7.1.2 at det gis en unntaksbestemmelse i merverdiavgiftsloven kapittel 3 for å gjennomføre fritak for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret.

Det vil sikre at aktører som har annen, avgiftspliktig omsetning, på vanlig måte blir registreringspliktig for denne.

### 9.3 Høringsinstansenes syn

---

Ingen høringsinstanser kommenterer forslaget.

### 9.4 Departementets vurdering

---

Departementet påpeker at unntak fra merverdiavgiftsloven utgjør et systembrudd og kan skape uønskede vridninger i økonomien. Videre gir det økt fare for omgåelser og følgelig et økt kontrollbehov. For å sikre myndighetene kontroll over praktiseringen av unntaksbestemmelsen, foreslår departementet at det gis en ny § 3-33 i merverdiavgiftsloven, der Finansdepartementet gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra amerikanske kontraktører til den amerikanske styrken. Departementet antar at omfanget av dispensasjonssaker vil bli såpass begrenset at det er håndterbart å administrere en ordning med dispensasjon, men vil følge med på utviklingen og vurdere behovet for en generell unntaksbestemmelse.

I lys av dette foreslår departementet å videreføre forslaget i høringsnotatet.

## 10 Ny forskriftshjemmel i straffeprosessloven

### 10.1 Gjeldende rett

#### 10.1.1 Strafferettslig jurisdiksjon

Det følger av straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 at norsk straffelovgivning og straffeprosesslovgivning gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette innebærer at de begrensninger på straffeprosessens og straffelovens område som følger av en avtale med fremmed stat, er gjort til del av norsk rett. Norge har inngått flere folkerettslige avtaler som regulerer forholdet mellom senderstaten og mottakerstatens jurisdiksjon, den mest sentrale i denne sammenheng er NATO SOFA.

NATO SOFA artikkel VII omhandler straffe- og disiplinærjurisdiksjon, herunder varetekt («custody»), i forholdet mellom senderstat og mottakerstat. Etter NATO SOFA artikkel VII nr. 1 bokstav a har senderstatens militære myndigheter rett til å utøve strafferettslig- og disiplinærjurisdiksjon over personell som omfattes av senderstatens militære lovgivning på mottakerstatens territorium. Etter artikkel VII nr. 1 bokstav b er det mottakerstaten som har jurisdiksjon over medlemmer av styrken, medlemmer av sivilt element og medfølgende med hensyn til straffbare forhold som har funnet sted på mottakerstatens territorium og som kan straffes etter mottakerstatens lovgivning. Imidlertid har senderstatens militære myndigheter rett til å utøve eksklusiv jurisdiksjon over personer som faller inn under senderstatens militærlovgivning når det gjelder straffbare forhold som kan straffes etter senderstatens lovgivning, men ikke etter mottakerstatens lovgivning, jf. artikkel VII nr. 2. På samme måte har mottakerstaten eksklusiv jurisdiksjon over medlemmer av styrken, medlemmer av sivilt element og medfølgende for straffbare forhold som kan straffes etter mottakerstatens lovgivning, men ikke etter senderstatens lovgivning.

Der både senderstaten og mottakerstaten har jurisdiksjon (konkurrerende jurisdiksjon), avgjør NATO SOFA artikkel VII nr. 3 hvilken stat som har førsteretten til jurisdiksjon. For det første har senderstatens militære myndigheter primærrett

til å utøve jurisdiksjon over et medlem av styrken eller medlem av et sivilt element når det gjelder straffbare forhold som utelukkende har blitt begått mot eiendom eller sikkerheten til senderstaten eller straffbare forhold som kun har rammet annen person tilhørende senderstaten, eller eiendom tilhørende et medlem av styrken eller et medlem av sivilt element tilhørende senderstaten eller en medfølgende, jf. artikkel VII nr. 3 bokstav a. For det andre har senderstaten førsterett til jurisdiksjon ved lovovertridelser begått i tjenesten. Mottakerstaten har førsterett til jurisdiksjon ved alle andre lovovertridelser utenfor tjenesten, jf. artikkel VII nr. 3 bokstav b.

Dersom staten med førsterett beslutter å ikke utøve jurisdiksjon, skal den andre staten notifiseres uten ugrunnet opphold, jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 3 bokstav c. Staten med førsterett skal videre ta tilbørlig hensyn til den andre statens anmodning om å frafalle førsteretten i saker der den andre staten anser slikt frafall for å være av særskilt betydning. Reglene om frafall av førsterett innebærer ikke en begrensning i norsk suverenitet i saker hvor Norge har jurisdiksjon, men utgjør en frivillig, konkret unnlattelse av å utøve førsteretten. Reglene om jurisdiksjonsoverføring er gjennomført i forskrift 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 36-12.

Riksadvokatens rundskriv 2/1999 om *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet – noen jurisdiksjonsspørsmål*, gir utfyllende retningslinjer om straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge. Rundskrivet tar utgangspunkt i NATO SOFA, men omhandler også enkelte spørsmål etter andre militære statusavtaler, for eksempel FNs standardavtale om jurisdiksjon. Rundskrivet behandler reglene for frafall av jurisdiksjon, herunder rutiner for saksbehandling og gjensidig bistand.

#### 10.1.2 Varetekt

Ved arrestasjoner av medlemmer av styrken eller sivilt element eller deres medfølgende på mot-

takerstatens territorium, skal sender- og mottakerstaten yte hverandre bistand, jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 5 bokstav a. Det samme gjelder ved overføring av den anholdte til den staten som skal utøve jurisdiksjon. Mottakerstaten har plikt til å varsle senderstaten umiddelbart ved arrestasjoner av ovenfor nevnte personer, jf. artikkel VII nr. 5 bokstav b. Dersom et mistenkt medlem av styrken eller medlem av sivilt element, som mottakerstaten skal utøve jurisdiksjon over, er i senderstatens varetekt («custody»), skal vedkommende forbli hos senderstaten inntil personen er siktet («charged») av mottakerstaten, jf. artikkel VII nr. 5 bokstav c. Videre viser artikkel VII nr. 9 bokstavene a til g til hvilke rettigheter et styrke-medlem, medlem av sivilt element og medfølgende skal ha under en rettergangssprosess i mottakerstaten, herunder retten til juridisk bistand, bistand av tolk og kommunikasjon med representanter fra senderstaten.

## 10.2 Forslaget i høringsnotatet

### 10.2.1 Strafferettslig jurisdiksjon i SDCA

Bestemmelsen om strafferettslig jurisdiksjon i SDCA artikkel XII er nærmere omtalt i høringsnotatet under punkt 4.9.2.2. Departementet uttalte følgende:

«SDCA artikkel XII avviker fra NATO SOFA på to sentrale punkter. For det første utgjør amerikanske myndigheters enekompetanse til å avgjøre hva som har status som tjenestehandlinger et avvik fra den ordningen som følger av NATO SOFA, der tvilstilfeller i praksis vil avgjøres av mottakerstaten, jf. redegjørelsen ovenfor. Også adgangen for norske myndigheter til å gi informasjon til amerikanske myndigheter for å avgjøre hvorvidt handlingen ble begått i tjenesten eller ikke, jf. artikkel XII nr. 1 annet punktum, er ny sammenlignet med NATO SOFA. Det samme gjelder adgangen til å konsultere med amerikanske myndigheter og til å anmode om at amerikanske myndigheter foretar en vurdering på et høyere nivå etter annet og tredje punktum. For det andre innebærer artikkelen at USA gis førsterett til å straffeforfølge ikke-tjenstlige handlinger begått på norsk territorium av medlemmer av den amerikanske styrken, men med mulighet til å trekke frafallet på førsteretten til jurisdiksjon i særlige tilfeller som norske myndigheter mener omfatter spesielle omstendigheter. Etter NATO SOFA har som nevnt Norge første-

rett til å utøve jurisdiksjon ved slike handlinger, men med mulighet for senderstaten til å anmode om at norske myndigheter gir avkall på retten til å utøve jurisdiksjon. I praksis gir Norge slikt avkall i en del saker der medlemmer av de amerikanske styrkene er involvert. Det er derfor ikke åpenbart at avtalen vil innebære store forskyvninger i hvilke saker som norske myndigheter i praksis vil utøve jurisdiksjon.»

I høringsnotatet ble det også vist til at artikkel XII nr. 3, 4 og 5 ikke har parallelle bestemmelser i NATO SOFA. Om artikkel XII nr. 6, ble følgende uttalt:

«Artikkel XII nr. 6, anerkjenner den plikten som partene har etter NATO SOFA artikkel VII nr. 6 bokstav a til å samarbeide under etterforskningen av påståtte straffbare handlinger, herunder Norges rett til å foreta alle passende etterforskingsskritt. Sistnevnte innebærer en presisering av at avkall på førsteretten til jurisdiksjon ikke innebærer at norske myndigheter gir avkall på retten til å etterforske slike handlinger.»

### 10.2.2 Varetekt i SDCA

Bestemmelsen om varetekt og tilgang i SDCA artikkel XIII er nærmere omtalt i høringsnotatet under punkt 4.9.3.2. Departementet uttalte følgende i høringsnotatet:

«SDCA artikkel XIII gir regler om hvilken av partene som skal kunne holde på medlemmer av de amerikanske styrkene og medfølgende familiemedlemmer mens en sak etterforskes, og regler om underretningsplikt og tilgang for amerikanske myndigheter til personer som er pågrepet eller arrestert av norske myndigheter. Reglene avviker på flere punkt fra gjeldende regulering i NATO SOFA, men endringene er i hovedsak en konsekvens av at førsteretten til jurisdiksjon for ikke-tjenestehandlinger er overført til USA i henhold til avtalens artikkel XII.»

Videre omtalte departementet varetekt og overlevering nærmere:

«USAs rett etter SDCA til å holde på sine persongrupper eller å få dem overlevert går vesentlig lenger enn etter de reglene som følger av NATO SOFA. For det første gjelder

plikten til overlevering også i saker der norske myndigheter ønsker å benytte retten til å trekke tilbake frafallet på første retten til jurisdiksjon etter artikkel XII nr. 2 etter den ordning som i dag følger av NATO SOFA. I praksis innebærer dette at norske myndigheter i saker hvor Norge vil utøve jurisdiksjon ikke lenger vil kunne fremstille et medlem av de amerikanske styrkene eller et medfølgende familiemedlem for varetektsfengsling dersom det anses nødvendig av hensyn til etterforskningen. Det er imidlertid gitt en særskilt regel om at amerikanske myndigheter skal ta tilbørlig hensyn til anmodninger fra norske myndigheter om å holde på medlemmer av den amerikanske styrken eller medfølgende familiemedlemmer frem til saken avsluttes.

For det andre gjelder plikten til å overlevere personer som er pågrepet, også for medfølgende. For denne persongruppen er ikke første retten til jurisdiksjon etter NATO SOFA frafalt. For sivilt ansatte i den amerikanske styrken og medfølgende gjelder likevel en særskilt regel om at amerikanske myndigheter kun skal anmode om å holde på disse dersom amerikanske myndigheter kan sikre deres tilstedeværelse under rettergangen. For det tredje gir bestemmelsen USA en utvidet rett til å holde på sine persongrupper frem til endelig domfellelse foreligger. Etter NATO SOFA er det bare anledning til å holde på medlemmer av styrken frem til vedkommende er siktet («charged»).

Departementet uttalte deretter følgende om tidsramme for rettergang, straff, og soning i norske fengsler:

«Artikkel XIII nr. 3 angir en konkret tidsramme for en eventuell rettergang i Norge. Bestemmelsen er mer spesifikk, og vil i en del saker kunne gi en strammere tidsramme enn NATO SOFA artikkel VII nr. 9 bokstav (a), som kun presiserer retten til en rettidig rettergang. Som et utgangspunkt opphører amerikanske myndigheters plikt til å sikre fremmøte dersom rettergangsprosessen ikke er endelig avsluttet (dvs. at det foreligger endelig påtaleavgjørelse eller rettskraftig dom) innen ett år. Plikten til å sikre fremmøte kan forlenges etter avtale, og skal forlenges med seks måneder så lenge dette ikke går utover retten til en rettidig rettergang. Videre utvidelser skal kun foretas ved

gjensidig enighet. Slik forlengelse vil typisk kunne være aktuelt der tiltalte ønsker å anke en dom.

Etter artikkel XIII nr. 3 skal den tiden siktede har vært berøvet friheten i anledning saken, komme til fradrag i straffen i samme sak. Også denne bestemmelsen er ny sammenlignet med NATO SOFA. Bestemmelsen er imidlertid i tråd med straffeloven § 83 første ledd annet punktum som fastslår at også frihetsberøvelse i den tiden den siktede har vært berøvet friheten i anledning saken, kommer til fradrag i straffen, og at dette også gjelder frihetsberøvelse i utlandet.

Artikkel XIII nr. 4 gir en særlig rett for amerikanske militære myndigheter til å følge opp sitt personell som soner i norske fengsler. NATO SOFA har ingen særskilte bestemmelser om dette. Frihetsberøvelse skal kun gjennomføres i institusjoner opprettet til dette formål. Norske myndigheter plikter å tillate besøk fra amerikanske myndigheter utenfor alminnelige besøkstider og å tillate disse å tilby en rekke tjenester, herunder tjenester relatert til helse, velferd og moral, slik som klær, kosthold, sovefasiliteter, medisinsk- og tannlegebehandling og religiøs veiledning. Norske myndigheter plikter videre å tillate besøk fra familiemedlemmer under alminnelige besøkstider, og å tilby passende assistanse (helse, velferd og moral).»

### 10.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har kommentarer knyttet til forskriftshjemmelen.

Enkelte høringsinstanser kommenterer forhold som vil reguleres i forskrift. *Generaladvokaten* og *Riksadvokaten* peker på flere forhold knyttet til bestemmelsen om varetekt og tilgang i SDCA artikkel XIII. De mener blant annet at det ikke fremstår klart hvordan varetektsinstituttet skal forvaltes i de (antagelig få) tilfellene en amerikansk person skal forbli under amerikansk kontroll samtidig som straffeforfølgningen er norsk. Riksadvokaten viser blant annet til at EMK oppstiller strenge krav til rettferdig rettergang, og at norske domstolars mulighet til å føre en reell kontroll med etterlevelsen vil kunne vurderes som krevende. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

## 10.4 Departementets vurdering

---

Departementet beholder forslaget i høringsnotatet om at endringene i SDCA krever enkelte forskriftsendringer. Etter departementets vurdering krever ikke gjennomføring av de nye forpliktelsene etter avtalen artikkel XII og XIII endring i lov. I den grad avtalen begrenser norske myndigheters mulighet til å utøve domsmyndighet eller foreta etterforskningskritt, eller gir tiltalte eller amerikanske myndigheter rettigheter som går utover det som følger av norsk strafferett og prosesslovgivning, følger det som nevnt av straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 at norsk straffelovgivning og straffeprosesslovgivning gjelder med de begrensinger som følger av folkeretten.

Departementet mener likevel at det er hensiktsmessig å gi en uttrykkelig hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift i samsvar med avtalens bestemmelser om jurisdiksjon og varetekt. Departementet foreslår derfor at det gis en ny hjemmel i straffeprosessloven § 4 c hvor det fremgår at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om strafferettslig jurisdiksjon og varetekt i samsvar med avtalens artikkel XII og XIII.

Når det gjelder strafferettslig jurisdiksjon er det, som nevnt i høringsnotatet under punkt 4.9.2.2, behov for å gi nærmere regler i forskrift om adgangen til å tilbakekalle frafallet på første retten til jurisdiksjon etter SDCA artikkel XII nr. 2, og om gjennomføring av konsultasjonsprosessen knyttet til amerikanske myndigheters avgjørelse om en handling har status som tjenestehandling etter SDCA artikkel XII nr. 1. Når det gjelder varetekt og tilgang er det, som nevnt i høringsnotatet punkt 4.9.3.2, behov for å forskriftsregulere plikten til å overlevere medlemmer av styrkene, samt adgangen til å anmode om å få beholde medlemmer av de amerikanske styrkene eller medfølgende familiemedlemmer dersom norske myndigheter ønsker å tilbakekalle frafallet av første retten til å utøve jurisdiksjon etter artikkel XII nr. 2. Det bør også gis nærmere regler om underretningsplikten og plikten til å gi amerikanske myndigheter tilgang til medlemmer av de amerikanske styrkene og familiemedlemmer etter artikkel XII nr. 1. Justis- og beredskapsdepartementet vil som nevnt komme tilbake til hvordan forskriftsendringene skal utformes.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget til gjennomføringslov § 1 innebærer at eksisterende skattefritak for personlige skatteyttere etter NATO SOFA artikkel X utvides, se omtale i proposisjonens punkt 5.1. I tillegg innebærer lovforslaget til gjennomføringslov at amerikanske kontraktører er fritatt for skatt i Norge på inntekter som knytter seg til oppdrag for det amerikanske forsvaret, som beskrevet i proposisjonens punkt 5.2. I høringsnotatet punkt 4.9 er det også beskrevet andre skatte-, avgifts- og tollfritak som følger av avtalen som går utover eksisterende fritak som følger av NATO SOFA og avtalen fra 1952. Dette er fritak som kan gjennomføres med forskriftsendringer og som ikke foranlediger lovendring. Det foreligger ikke sikkert grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene av disse fritakene. Dette vil avhenge av omfanget av amerikansk tilstedeværelse og investeringer kommende år, som på nåværende tidspunkt ikke er avklart. Et viktig prinsipp i forhold til NATO SOFA er at vertsnasjonen ikke skal ha økonomisk gevinst på at allierte kommer en til unnsetning, eller at allierte kommer på øving eller trening.

Departementet legger til grunn at unntakene fra arbeidslivslovgivningen i lovforslaget til gjennomføringslov § 2 for de tilfeller at bestemmelser ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov ikke vil medføre nevneverdige økte administrative eller økonomiske byrder for det offentlige.

Lovforslaget til gjennomføringslov § 3 innebærer at en skadelidende tredjepart må fremme et krav oppstått som følge av en tjenestehandling utført av et amerikansk styrkemedlem for norske myndigheter i tråd med ordningen under NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV. For at tredjeparts rettsstilling ikke skal svekkes må norske myndigheter ta ansvaret for slike krav. Erstatningskrav mot Norge etter NATO SOFA behandles i Forsvarsdepartementet eller av Forsvaret i dag. Det er naturlig at krav fra tredjeperson eller krav som stammer fra administrative sanksjoner, som offentlige overtredelsesgebyrer, behandles tilsvarende som under NATO SOFA. Antallet krav som behandles i dag er beskjedent. Det legges til grunn at SDCA ikke vil medføre

vesentlige endringer og at det ikke vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Lovforslaget til gjennomføringslov § 4 gjør SDCA artikkel VI til norsk rett. Etter SDCA artikkel VI har Norge hovedansvaret for å legge til rette for eller ivareta sikkerheten for amerikansk personell og amerikanske kontraktører. Dette kan medføre utgifter til sikringstiltak. Størrelsen på utgiftene til sikringstiltak vil variere avhengig av flere forhold, som antallet omforente områder og omfanget av militær tilstedeværelse i antall og tidsperioder, og lar seg derfor ikke beregne på nåværende tidspunkt. Det er imidlertid lite trolig at sikringstiltak vil medføre merkostnader for de omforente områdene som nå opprettes, gitt at norske styrker allerede står for sikring av ytre perimenter i tilknytning til disse.

Norge vil kunne påføres utgifter som følge av amerikanske investeringer i infrastruktur. Så snart bygging av slik infrastruktur er ferdig, vil den gå over i norsk eie, uten kompensasjon fra Norge til USA, og USA får en avtalefestet bruksrett. Både investeringsutgifter og driftsutgifter skal fordeles mellom USA og Norge, basert på felles, eller i noen tilfeller USAs eksklusive, bruk av slik infrastruktur. Samtlige tiltak som følger av avtalen, og som medfører at staten pådras økonomiske forpliktelser av betydning utover forsvarsbudsjettet, for eksempel ved større amerikanske investeringer på omforente områder, foreligger regjeringen. Stortinget vil også bli informert om økonomiske konsekvenser av amerikansk tilstedeværelse, selv om utgiftene kan dekkes innenfor eksisterende ramme.

Amerikanske styrker skal være ansvarlig for bygge- og utviklingskostnadene for de omforente områdene som utelukkende skal brukes av amerikanske styrker, og for tilhørende drifts- og vedlikeholdskostnader, med mindre annet fremgår av en tidligere eller senere ordning eller avtale mellom partene.

Basert på proporsjonal bruk skal partene stå ansvarlig for bygge- og utviklingskostnadene og drifts- og vedlikeholdskostnadene for de omforente områdene som er til felles bruk eller på



annen måte brukes i fellesskap av amerikanske styrker og norske væpnede styrker, med mindre annet fremgår av en tidligere eller senere ordning eller avtale mellom partene.

Forslaget til endring i merverdiavgiftsloven innebærer at Finansdepartementet gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra amerikanske kontraktører til den amerikanske styrken.

Departementet antar at omfanget av dispensasjonssaker vil bli såpass begrenset at det er håndterbart å administrere en ordning med dispensasjon. Det foreligger ikke sikkert grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene av dette unntaket. Dette vil avhenge av omfanget av amerikansk tilstedeværelse og investeringer kommende år, som på nåværende tidspunkt ikke er avklart.

## 12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### Til lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven)

#### Til § 1

Bestemmelsen lovfester personlige skattefritak som følger av SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3, skattefritak for virksomheter og organisasjoner som følger av SDCA artikkel XXI nr. 3, og skattefritak for amerikanske kontraktører som følger av SDCA artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum. Siden det i lovteksten bare er henvist til avtalen, må man gå til avtaleteksten for å få svar på de spørsmål som skattefritakene kan reise og for å avklare rekkevidden av fritakene. Verken hensynet til private parter eller andre skulle her tilsi at det trengs en mer detaljert regulering i loven.

#### Til § 2

Bestemmelsen fastsetter unntak fra arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og ferieloven for amerikanske kontraktører i den grad bestemmelser i eller i medhold av disse lovene *ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov*.

Unntaket retter seg mot *amerikanske kontraktører* som definert i SDCA artikkel II nr. 4. Dette er rettssubjekter som verken er stiftet eller til vanlig hjemmehørende i Norge i henhold til norsk lov. Videre vil deres arbeidstakere verken være norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge. Disse rettssubjektene vil være til stede på norsk territorium i henhold til kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvarsdepartementet for å levere varer og tjenester i forbindelse med aktiviteter i henhold til SDCA. En amerikansk kontraktør kan dermed komme fra et hvilket som helst land utenfor Norge, og kommer ikke nødvendigvis fra USA.

Med *amerikanske styrker* menes de amerikanske væpnede styrkene som er til stede på norsk territorium. Begrepet «amerikanske styrker» er definert i SDCA artikkel II nr. 1 og 2 og forstås som enheten som omfatter både de væpnede styrkene og det sivile elementet av disse. Begrepet «styrke» i SDCA artikkel II nr. 2 har

samme innhold som begrepet «styrke» i NATO SOFA artikkel 1 nr. 1, som viser til personell tilhørende land-, sjø- eller luftstridskrefter når personellet i tjenesteøyemed oppholder seg på en annen kontraherende parts territorium. Det er dermed de amerikanske styrkenes militære behov i Norge det må tas utgangspunkt i og ikke det som kan være militære behov for amerikanske styrker i USA eller i andre allierte land.

*Militære behov* som begrunner nødvendige unntak fra norsk arbeidsrett kan eksempelvis være knyttet til operative eller sikkerhetsmessige hensyn de amerikanske kontraktørene bidrar til, har ansvar for eller inngår i. Det kan for eksempel være behov for å opprettholde eller etablere korte klartider på personell og materiell, behov for å få gjennomført tidskritiske arbeidsoppgaver i tilknytning til vedlikehold, øvelse og trening, logistikk, mottak og klargjøring av materiell og personell, samt behov for kontinuerlig bemanning av for eksempel sambandssystemer og lignende. Dette er behov som kan medføre at for eksempel arbeidstidsregler, hvilebestemmelser, regler om permisjon eller ferie ikke kan respekteres fullt ut, for eksempel i forbindelse med øvelse og trening. Det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle hvorvidt unntak er nødvendig.

For øvrig kan det nevnes at også visse deler av Forsvaret og virksomhet i tilknytning til Forsvarets øvingsvirksomhet er unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser. For eksempel er feltmessig øvingsvirksomhet som har til hensikt å øve Forsvaret i å kunne virke effektivt i en krise eller krigssituasjon unntatt arbeidsmiljølovens bestemmelser etter § 3 i Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper.

#### Til § 3

Bestemmelsen fastsetter at *erstatningskrav og administrative sanksjoner* som oppstår innenfor rammene av NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV skal avgjøres med utgangspunkt i disse avtalebestemmelsene som skal gjelde som norsk lov.

Siden det i lovteksten kun er vist til de aktuelle bestemmelsene i avtalene må man gå til avtale-tekstene for å få svar på eventuelle spørsmål bestemmelsene reiser. Det er Forsvarsdepartementet eller Forsvaret som er ansvarlige for å behandle eventuelle krav og hverken hensynet til private parter eller andre skulle her tilsi at det trengs en mer detaljert forklaring i loven.

SDCA artikkel XV viser til at eventuelle erstatningskrav eller administrative sanksjoner som knytter seg til handlinger eller unnlaterer foretatt i forbindelse med utføring av tjenesteplikter av medlemmer av de amerikanske styrkene og det sivile elementet, skal rettes mot norske myndigheter og behandles i samsvar med bestemmelsene i NATO SOFA artikkel VIII. NATO SOFA artikkel VIII har et stort virkeområde, og det er NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 som er den aktuelle bestemmelsen for å behandle krav som knytter seg til handlinger eller unnlaterer i tjeneste som forårsaker skade på en tredjeperson. NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 bokstav a viser til at krav «skal inngis, vurderes og gjøres opp eller pådømmes i samsvar med de lover og bestemmelser som i mottakerstaten gjelder om krav som oppstår ved dens egne væpnede styrkers virksomhet». Norske myndigheter skal med andre ord behandle kravene i samsvar med alminnelig erstatningsrett.

Med *administrative sanksjoner* forstås den type krav som ilegges av offentlige myndigheter, som offentlig ilagte overtredelsesgebyrer. Deres medlemmer av den amerikanske styrken og det sivile elementet på grunn av handlinger eller unnlaterer foretatt i forbindelse med utføring av tjenesteplikter blir ilagt administrative sanksjoner skal også slike krav rettes mot og behandles av norske myndigheter, på samme måte som erstatningskrav.

#### Til § 4

Bestemmelsens første ledd lovfester SDCA artikkel VI nr. 3.

Bestemmelsens andre ledd gjengir ordlyden i SDCA artikkel VI nr. 3 i norsk versjon. Forpliktelsen som loven gjennomfører, beror på en fortolkning av den avtaleteksten, basert på folkerettslige prinsipper om avtaletolkning.

Utgangspunktet er at norske myndigheter har ansvaret for å ivareta sikkerheten til amerikansk personell, materiell og informasjon under avtalen i Norge, og det er norske styrker som vil stå for bevoktningen av ytre perimenter. Innenfor militære deler av omforente områder får imidlertid ameri-

kanske styrker i henhold til bestemmelsen en forsterket og mer eksplisitt rett til å forsvare sitt personell, materiell og oppdrag, sammenlignet med det som følger av gjeldende rett (NATO SOFA og forskrift om militær politimyndighet). Omforente områder vil ved ikrafttredelsen av avtalen og lovforslaget kun omfatte områder som allerede er militært område.

SDCA artikkel VI nr. 3, som lovforslaget foreslår å gjennomføre i forsvarssamarbeidsloven § 4, vil blant annet innebære at amerikanske styrker kan fastsette og håndheve adgangs-, utstys- og atferdsbegrensninger, og foreta nødvendige og forholdsmessige fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep mot disse. Sistnevnte vil inkludere nødvendig og forholdsmessig fysisk maktbruk til avverging av et pågående angrep. En eksemplifisering av disse beføyelsene er inntatt i bestemmelsens tredje ledd. For en mer spesifikk omtale av beføyelsene amerikanske styrker gis i medhold av SDCA artikkel VI vises det til punkt 8.4.2.

I forbindelse med sikkerhetstiltak innenfor militært område rettet mot enkeltpersoner, vil alminnelige makteskaleringsprinsipper ligge til grunn. Dette innebærer at det vil skje en trinnvis makteskalering, som typisk vil medføre at den enkelte først får advarsler ved det ytre perimeteret av det militære området i form av tilgangskontroll, inngjerding, skilting og/eller muntlige advarsler som tydeliggjør at vedkommende ikke har adgang, før SDCA artikkel VI nr. 3 kommer til anvendelse, og før det vil kunne bli aktuelt, eksempelvis, å bruke fysisk makt for å holde inntrengere tilbake i påvente av norsk militærpoliti eller politi.

Departementet foreslår at omforente områder fastsettes i forskrifts form. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel dersom det skulle vurderes som hensiktsmessig å forskriftsregulere nærmere hvordan utarbeidelsen av sikkerhetsplaner etter SDCA artikkel VI nr. 2 skal organiseres og koordineres mellom relevante norske myndigheter, i sikkerhetsbestemmelsens siste ledd.

#### Til endringer i merverdiavgiftsloven

##### Til ny § 3-33

Det fastsettes en ny bestemmelse i merverdiavgiftsloven, § 3-33, som gir Finansdepartementet hjemmel til å treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra næringsdrivende som ikke har forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet til militære enheter fra USA.

Næringsdrivende og offentlig virksomhet skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven, til sammen har oversteget 50 000 kroner i en periode på tolv måneder, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 første ledd. Registreringsplikten gjelder også næringsdrivende som ikke har forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 syvende ledd. Det innebærer at en amerikanske kontraktør som har omsetning og uttak som er omfattet av loven og som overstiger beløpsgrensen, i utgangspunktet plikter å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret.

SDCA artikkel XXVI nr. 1 andre punktum bestemmer at amerikanske kontraktører som utelukkende leverer varer og tjenester til den amerikanske styrken, skal være fritatt for de registreringsplikter som i utgangspunktet følger av merverdiavgiftsreglene.

Departementet foreslår at fritaket for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret gjennomføres ved at det gis en unntaksbestemmelse i merverdiavgiftsloven kapittel 3. Dette vil sikre at aktører som har annen, avgiftspliktig omsetning, på vanlig måte blir registreringspliktig for denne. Departementet påpeker at unntak fra merverdiavgiftsloven utgjør et systembrudd og kan skape uønskede vridninger i økonomien. Videre gir det økt fare for omgåelser og følgelig et økt kontrollbehov. For å sikre myndighetene kontroll over

praktiseringen av unntaksbestemmelsen, foreslår departementet at det gis en ny § 3-33 i merverdiavgiftsloven, der departementet gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra amerikanske kontraktører til den amerikanske styrken. Departementet antar at omfanget av dispensasjonssaker vil bli såpass begrenset at det er håndterbart å administrere en ordning med dispensasjon, men vil følge med på utviklingen og vurdere behovet for en generell unntaksbestemmelse.

### Til endringer i straffeprosessloven

#### *Til ny § 4 c*

Det vises til omtalen i kapittel 10. Det inntas en hjemmel i straffeprosessloven for å klargjøre at Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om gjennomføring av avtalens bestemmelser om juridiksjon og varetekt («custody»).

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv. i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv.

### I

Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) skal lyde:

§ 1 *Skattefritak for amerikanske styrker, amerikanske kontraktører og deres ansatte og virksomheter og organisasjoner som leverer militære velferdstjenester*

Bestemmelsene i Tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid (Supplementary Defense Cooperation Agreement – SDCA) artikkel XVII nr. 2 og 3, artikkel XXI punkt 3 og artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum gjelder som norsk lov.

§ 2 *Mulig unntak fra arbeidsrettslige regler for amerikanske kontraktører*

Amerikanske kontraktører, slik disse er definert i SDCA artikkel II nr. 4, er unntatt fra arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og ferieloven i den grad bestemmelser i eller i medhold av disse lovene ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov. Med amerikanske styrker menes amerikanske væpnede styrker til stede på norsk territorium, jf. SDCA artikkel II nr. 1 og 2.

§ 3 *Rettskrav*

Erstatningskrav som oppstår innenfor rammene av Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951 (NATO SOFA) artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV, skal avgjøres med utgangspunkt i disse avtalebestemmelsene, som gjelder som norsk lov. Det samme gjelder for administrative sanksjoner innenfor rammene av SDCA.

§ 4 *Amerikanske styrkers rett til å utøve myndighet for å ivareta sikkerheten til egne styrker, informasjon og materiell*

(1) SDCA artikkel VI nr. 3 gjelder som norsk lov.

(2) SDCA artikkel VI nr. 3 gjengis i norsk versjon:

*I samsvar med artikkel VII nr. 10 i NATO SOFA og i henhold til nr. 4 i denne artikkelen for sivile deler av omforente områder, har amerikanske styrker rett til å utøve nødvendige rettigheter og myndighet innenfor omforente områder for amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll over omforente områder ved å treffe egnede og forholdsmessige tiltak, herunder tiltak som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og medfølgende.*

(3) Myndighetsutøvelse etter første ledd vil på de militære delene av omforente områder, og innenfor rammene av SDCA artikkel VI nr. 3, blant annet gi amerikanske styrker rett til å fastsette og håndheve adgangs-, utstyr- og atferdsbegrensninger, og å foreta nødvendige og forholdsmessige fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep mot disse.

(4) Kongen fastsetter i forskrift hvilke områder som utgjør «omforente områder» etter denne avtalen. Kongen kan også gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvordan utarbeidelsen av sikkerhetsplaner etter SDCA artikkel VI nr. 2 skal organiseres og koordineres mellom relevante norske myndigheter.

§ 5 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

### § 6 *Endringer i andre lover*

Fra den tiden loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) skal ny § 3-33 lyde:

#### § 3-33 *Leveranser til militære enheter fra USA*

Departementet kan treffe enkeltvedtak om unntak fra loven ved omsetning av varer og tjenester fra næringsdrivende som ikke har forretnings-

sted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet til militære enheter fra USA.

2. I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) skal ny § 4 c lyde:

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om strafferettslig jurisdiksjon og varetekt i samsvar med artikkel XII og XIII i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021.





