

FD

FORSVARSDPARTEMENTET

Høringsnotat

**Om forslag om inngåelse av avtale om endring av vedlegg A i
tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av
16. april 2021 om inkludering av nye omforente områder**

21. februar 2024

Innhold

1.	Bakgrunn	3
1.1	Sikkerhetspolitisk bakgrunn.....	3
1.2	Behovet for flere omforente områder.....	4
1.3	Nasjonale kriterier for opprettelse av omforente områder	6
2.	Forslaget om nye omforente områder	6
3.	Konstitusjonelle rammer	8
3.1	Innledning	8
3.2	Vurderingen av elementene av myndighetsoverføring ved inngåelse av SDCA i 2022	10
3.3	Vurdering av myndighetsoverføringen på de nye omforente områdene.....	13
3.4	Samlet vurdering av den myndighetsoverføring som følger av avtalen	17
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser	18
5.	Departementets vurdering.....	19
6.	Vedlegg.....	21

Høringsnotat

Forslag om inngåelse av avtale om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 om inkludering av nye omforente områder.

Innledning

Tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid er av 16. april 2021 (*Supplementary Defense Cooperation Agreement (SDCA)*). Stortinget samtykket i 2022 til inngåelse av SDCA, jf. Innst. 395 S (2021-2022) til Prop. 90 S (2021-2022) SDCA er grundig omtalt i Prop. 90 S (2021 – 2022) og Prop. 89 L (2021-2022), og det vises til disse dokumentene for en utfyllende redegjørelse for avtalens bakgrunn og innhold.

Norge og USA undertegnet 2. februar 2024 en avtale om endring av vedlegg A i SDCA om inkludering av nye omforente områder, i henhold til kongelig resolusjon av samme dato.

Endringsavtalen medfører at det opprettes åtte nye omforente områder, og at disse inkluderes i avtalens vedlegg A, med de rettigheter og forpliktelser for områdene som følger av SDCA, jf. nærmere kapittel 5 i Prop. 90 S (2021 – 2022) og kapittel 8 i Prop. 89 L (2021-2022). Det gjøres ingen øvrige endringer i SDCA.

Endringsavtalen vil tre i kraft på datoen for den siste noten i utvekslingen av noter mellom partene som angir at hver part har fullført sine interne prosedyrer for ikrafttredelse. Etablering av nye omforente områder under SDCA vurderes som en sak av «særlig stor viktighet», jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Regjeringen vil derfor legge frem en Prop. S om samtykke til inngåelse av endringsavtalen.

Inkludering av nye omforente områder i SDCA krever en forskriftsendring.

Forsvarsdepartementet vil vedta nødvendige endringer i forskrift om omforente områder etter lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om Norge bør inngå endringsavtalen.

Endringsavtalen i norsk og engelsk tekst følger som vedlegg til høringsnotatet.

1. Bakgrunn

1.1 Sikkerhetspolitisk bakgrunn

Sammen med vår nasjonale egenevne har den allierte dimensjonen i forsvaret av Norge vært avgjørende for norsk sikkerhet i hele etterkrigstiden. Dette dreier seg primært om NATO-medlemskapet og samarbeidet i alliansen, men det handler også om langsiktig bilateralt forsvarssamarbeid med nære allierte. Forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA har utviklet seg over mer enn 75 år, og USA fortsetter å være vår viktigste allierte. SDCA legger til rette for videreutvikling av samarbeidet mellom Norge og USA innenfor rammen av NATO, men handler først og fremst om å ivareta norske interesser og norsk sikkerhet. Samtidig bidrar

samarbeid mellom nære allierte til å styrke evnen til å operere sammen og til å styrke NATOs forsvarsevne.

SDCA er et rammeverk for det bilaterale forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA. Avtalen utfyller vilkårene fastsatt i blant annet NATO SOFA som regulerer tilstedeværelse av amerikanske styrker og medfølgende på norsk territorium. Vedlegg A til SDCA er en integrert del av avtalen og angir de såkalte omforente områdene, som er steder som vil være sentrale i utviklingen av forsvarssamarbeidet med USA og der det kan være aktuelt med større amerikanske investeringer i militær infrastruktur. SDCA inneholder særlige regler om de omforente områdene, og amerikanske myndigheter har en begrenset adgang til å utøve myndighet på disse områdene.

Etter at SDCA ble undertegnet i 2021 har den negative sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa akselerert. Russlands fullskala krig mot Ukraina har tydeliggjort betydningen av kollektivt forsvar, og ført til gjennomgripende endringer i vår del av verden. På NATO-toppmøtet i 2022 ble alliansens nye strategiske konsept vedtatt, som innebærer en tydelig satsing på kollektivt forsvar. På toppmøtet i 2023 vedtok NATO nye regionale planverk for forsvaret av Europa, der det legges økt vekt på betydningen av regionale samarbeidsformer mellom allierte. Samtidig markerer finsk, og etter hvert svensk, medlemskap i NATO begynnelsen på en ny epoke i nordisk sikkerhetspolitikk. Et samlet Norden i NATO vil ha konsekvenser for dynamikken i NATO, vårt forhold til sentrale allierte og den sikkerhetspolitiske situasjonen i våre nærområder.

I desember 2023 inngikk Sverige, Finland og Danmark bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid med USA, *Defense Cooperation Agreements (DCAs)*. Avtalene har samme utgangspunkt som SDCA og understøtter NATOs nye regionale planverk. De tre avtalene, som ennå ikke har trådt i kraft, legger opp til opprettelse av 17 omforente områder i Sverige, 15 i Finland og tre i Danmark. Dette har bidratt til å aktualisere vurdering av nye omforente områder i Norge utover de eksisterende fire: flystasjonene Rygge, Evenes og Sola, og Ramsund orlogsstasjon.

1.2 Behovet for flere omforente områder

Det strategiske og operative samarbeidet med USA, både bilateralt og i rammen av NATO, vil fortsatt være avgjørende for forsvaret av Norge. USA og Norge har felles interesse av fri ferdsel i Nord-Atlanteren og samarbeid om alliert forsterkning av Norden i tråd med NATOs planverk. Dette er til gjensidig nytte for alle allierte. Det er i europeiske alliertes interesse at man legger til rette for amerikanske militære bidrag til europeisk sikkerhet gjennom planlagte og forutsigbare ordninger for mottak og tilstedeværelse. USAs bilaterale forsvars- og samarbeidsavtaler, basert på samme mal som SDCA, er en integrert del av dette. Gjennom slike bilaterale avtaler får USA et oppdatert rammeverk for militær aktivitet hos allierte og andre vennligsinnede land. Dette bidrar til å skape en langsiktighet i forholdet mellom vertslandene og USA, og fører også til en større forutsigbarhet i amerikansk opptreden i vår del av verden.

Med omforente områder menes de fasiliteter og områder i Norge som er oppført i vedlegg A til SDCA og som benyttes etter samtykke fra Norge av amerikanske styrker, medfølgende, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og andre som partene er blitt enige om, for de formål som er nærmere beskrevet i SDCA artikkel III nr. 1. Slike formål inkluderer blant annet besøk, trening, øving, oppstilling og utplassering av styrker og materiell, forhåndslagring av utstyr, forsyninger og materiell, samt byggevirksomhet partene har blitt enige om.

Amerikanske styrker har rett til uhindret tilgang til og bruk av de omforente områdene, som også vil bli brukt av norske og andre allierte styrker. Etter særskilt avtale kan deler av et omforent område stilles til eksklusiv amerikansk disposisjon. Amerikanske styrkers tilgang til og bruk av de omforente områdene skal i henhold til SDCA artikkel III nr. 1 baseres på konsultasjoner mellom partene og hensyntagen til begge parter syn og med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser. Det følger av SDCA artikkel III nr. 4 at partene skal fastsette samarbeidsprosedyrer for bruk av de omforente områdene slik at det tas behørig hensyn til operasjonelle og sikkerhetsmessige spørsmål.

Omforente områder handler i stor grad om forutsigbar tilgang til konkrete steder for militære formål for langsiktig utvikling av forsvarssamarbeidet. Innenfor rammen av *European Deterrence Initiative* er den amerikanske kongressen derfor beredt til å bevilge betydelige summer for større infrastrukturinvesteringer på omforente områder hos allierte. De planlagte amerikanske investeringene på Rygge, som tilsvarer om lag to milliarder kroner over en femårsperiode, er et eksempel på dette. Investeringene på Rygge vil bli norsk eiendom når byggingen er ferdig, med bruksrett for amerikanske styrker, men vil også være tilgjengelige for norske og andre allierte styrker. Dette vil medføre en økning av norsk forsvarsevne samt en styrket evne til mottak av allierte luftstyrker.

Etablering av omforente områder er et av våre nasjonale virkemidler for å legge til rette for videreutvikling av forsvarssamarbeidet med USA. Tilnærmingen anses å være gjensidig formålstjenlig for begge parter over tid og uavhengig av den til enhver tid rådende sikkerhetspolitiske situasjonen. Samtidig bidrar den geopolitiske utviklingen og den nåværende krevende sikkerhetssituasjonen i Europa til å understreke betydningen av både SDCA og de omforente områdene i Norge.

Samtidig er det viktig for Norge å vurdere de militære fordelene opp mot eventuelle kostnader knyttet til mulige negative konsekvenser for den mer langsiktige sikkerhetspolitiske utviklingen i vår del av verden. Vi må unngå langsiktige negative konsekvenser for naboforholdet til Russland og undergraving av de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk. Dette er en krevende balansegang sett i lys av den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen. Å bygge forsvarsevne tar tid. For Norge er det viktig å legge et langsiktig perspektiv til grunn for vår forsvarsplanlegging. Opprettelsen av åtte nye omforente områder vil styrke norsk sikkerhet på en tydelig og forutsigbar måte gjennom å få på plass langsiktige og mer forpliktende rammer for utvikling av forsvarssamarbeidet med USA, men er også viktig for utvikling av det nordiske forsvarssamarbeidet, og for understøttelse av NATOs kollektive forsvar.

1.3 Nasjonale kriterier for opprettelse av omforente områder

I Prop. 90 S (2021 – 2022) ble det lagt til grunn at opprettelse av omforente områder kunne skje etter en helhetsvurdering basert på de fire nasjonale kriteriene om henholdsvis avskrekking og beroligelse, forsvarsmessige behov, base-, atom- og anløpspolitikk, og som utgangspunkt kun på militære områder. Det ble videre forutsatt at de samme kriteriene ville bli styrende ved innlemmelse av nye omforente områder i avtalen.

- a) *Avskrekking og beroligelse.* Opprettelse av omforente områder må støtte opp under balansen i norsk politikk for avskrekking og beroligelse. Plassering, størrelse og tenkt bruk av omforente områder skal ikke hver for seg eller samlet med rimelig grunn kunne sies å bidra til økt spenning i våre nærområder.
- b) *Forsvarsmessige behov.* Opprettelse av omforente områder må være begrunnet i behov knyttet til forsvaret av Norge, militær forsterkning eller gjennomføring av nasjonalt, bilateralt eller NATO-planverk relevant for forsvaret av Norge og NATO. Logistisk understøttelse, forhåndslagring, øving og trening inngår i dette.
- c) *Base-, atom- og anløpspolitikk.* Opprettelse og bruk av omforente områder må være i tråd med norsk base-, atom- og anløpspolitikk, samt med retningslinjene for utenlandsk militær aktivitet i Norge.
- d) *Militært område.* Omforente områder skal i utgangspunktet kun opprettes innenfor militære områder, det vil si områder som er unntatt fra generell sivil ferdsel. Områdets geografiske utstrekning skal avgrenses tydelig før listeføring.

2. Forslaget om nye omforente områder

Det foreslås å opprette åtte nye omforente områder: Andøya flystasjon, Ørland flystasjon, Haakonsvern orlogsstasjon, Værnes flystasjon og garnison, Bardufoss flystasjon, Setermoen garnison samt skyte- og øvingfelt, Osmarka fjellanlegg og Namsen drivstoffanlegg.

Andøya flystasjon har fortsatt en viktig rolle i forsterkningsplanverket. En videreutvikling av den allierte militære aktiviteten på Andøya vil være en del av oppfølgingen av Meld. St. 10 (2021–2022), jf. også Innst. 392 S (2021–2022). Etter at Andøya opphørte å være base for norske maritime patruljefly, er den nasjonale militære tilstedeværelsen i dag relativt begrenset. Andøya har relevant infrastruktur og nødvendig rullebanelengde for å kunne ta imot allierte flystyrker for øving og trening i fredstid samt forsterkningsstyrker i krise eller væpnet konflikt. Innenfor NATOs Security Investment Program planlegges det med betydelige midler til utbedring av infrastrukturen på Andøya.

Bardufoss flystasjon er viktig for Luftforsvarets understøttelse av nasjonale landmilitære operasjoner i indre Troms. Selv om støtten hovedsakelig er helikopterbasert, er den flyoperative infrastrukturen egnet til understøttelse av all militær flyaktivitet. Bardufoss har i dag en sentral rolle i mottak av allierte styrker i tråd med NATOs forsterkningsplanverk. Bardufoss har også en unik rolle i tilrettelegging for norske styrkers samtrening med allierte marineinfanteristyrker i en fellesoperativ ramme, inkludert styrkeelementer fra sjø og luft. Dette er en forutsetning for vår nasjonale evne til å kunne operere sammen med amerikanske,

britiske og nederlandske styrker i krevende omgivelser, og berører nasjonal vertslandsstøtte, forhåndslagring, samt tilrettelegging for øving og trening sammen med allierte.

Fra amerikansk side er det uttrykt ønske om videreutvikling av eksisterende aktivitet og samarbeid knyttet til Bardufoss flystasjon, blant annet muligheter for investering i økt kapasitet for forhåndslagring av ammunisjon samt bedret evne til understøttelse av U.s. Marine Corps sin aktivitet på Setermoen. Dette inkluderer amerikansk interesse for eventuell fremtidig utvidelse av operative flater på flystasjonen.

Ørland flystasjon har fått vesentlig større betydning for mottak av allierte styrker og etterforsyning i et nordisk perspektiv, og vil være sentral i videreutviklingen av samarbeid med våre allierte i luftdomenet. I tillegg til å være hovedbase for vår nasjonale kampflykapasitet og sentral for mottak av allierte luftstyrker, er Ørland viktig for forhåndslagringen til amerikanske marineinfanteristyrker (United States Marine Corps – USMC). Flystasjonen har en sentral rolle i videreutviklingen av samarbeidet med USA og andre nære allierte i luftdomenet generelt og innenfor femtegenerasjonskapabiliteter spesielt.

Værnes flystasjon og garnison er i dag hovedområde for HV 12 og Vertslandsstøttebataljonen, som er sentral for mottak og understøttelse av allierte styrker. I nasjonal sammenheng er Værnes under utvikling som fremtidig utdanningsbase for Luftforsvaret. Garnisonen, sammen med flystasjonen, har en sentral rolle i regional forhåndslagring og forsterkning, særlig for USMC og deres helikopterressurser. Værnes har siden 2017 hatt rotasjonsbasert tilstedeværelse av enheter fra USMC for trening og øving sammen med norske styrker. Siden høsten 2020 har denne tilstedeværelsen dreid i retning av mer periodisk aktivitet. Fra amerikansk side er det uttrykt ønske om bedre tilrettelegging for og videreutvikling av eksisterende aktivitet og samarbeid på Værnes.

Setermoen garnison samt skyte- og øvingsfelt. Setermoen er Hærens største garnison og et landmilitært kraftsentrum i nord, samt oppsettingssted for Heimevernet. Setermoen skyte- og øvingsfelt er viktig for nasjonal utdanning av landstyrker, samt for trening, øving og evne til mottak av allierte styrker. USMC har siden 2018 hatt rotasjonsbasert aktivitet på Setermoen for trening og øving med norske og andre allierte styrker, som siden 2020 har dreid i retning av mer periodebasert tilstedeværelse. Setermoen er det primære øvings- og treningsområdet i Nord-Norge for amerikanske landstyrker. USA har uttrykt ønske om videreutvikling av eksisterende samarbeid knyttet til Setermoen, herunder økt tilrettelegging for periodisk trenings- og øvingsaktivitet og samtrening med norske styrker spesielt for landkomponenten i USMC.

Haakonsvern orlogsstasjon er viktig for understøttelse av maritime operasjoner både i et nasjonalt og et alliert perspektiv. Haakonsvern er Norges hovedbase for Sjøforsvaret, og er i dag det eneste stedet i Sør-Norge med militær maritim verkstedkapasitet, inkludert fjellhall med tørrdokk. Amerikanske og andre allierte fartøyer anløper regelmessig Haakonsvern. Fra amerikansk side er det uttrykt ønske om å videreutvikle eksisterende aktivitet, herunder bidra til forbedret evne til logistikkunderstøttelse. Dette kan inkludere utvidet kapasitet til lagring av ammunisjon og drivstoff, utbedring av fasiliteter for vedlikehold samt lagring av reservedeler til marinefartøyer. En eventuell felles utvikling av verkstedkapasiteten og

kaianlegg vil kunne bidra til å styrke evnen til gjennomføring av maritime operasjoner, i et norsk, nordisk og alliert perspektiv.

Osmarka fjellanlegg er viktig for nasjonal lagring av beredskapsmateriell, og er viktig for både nasjonal og alliert logistikk. Anlegget ble i sin tid delvis finansiert av USA, og er viktig for maritim forhåndslagring knyttet til USMC samt for feltsykehusberedskap knyttet til allierte maritime operasjoner i Norskehavet og Nord-Atlanteren. USA lagrer i dag materiell i Osmarka for det moderniserte amerikanske feltsykehuset, *Expeditionary Medical Facility*, som er viktig beredskap for norske og allierte styrker. Moderniseringen av konseptet medfører behov for tilpasning av fjellanlegget og uteområdene. Fra amerikansk side er det uttrykt ønske om videreutvikling av den eksisterende aktiviteten, herunder bedre tilrettelegging for forhåndslagring. Dette vil ikke i seg selv nødvendigvis medføre en økning av den amerikanske aktiviteten, men vil kunne åpne for at utviklingen av Osmarka kan dra nytte av nye amerikanske investeringer i infrastrukturen.

Namsen drivstoffanlegg er viktig for logistikkunderstøttelse av norske og allierte maritime styrker. Anlegget ble hovedsakelig finansiert av NATO, med tilhørende norsk ansvar for oppfylling og drift. Etter en lengre periode med utleie, er det av beredskapshensyn nødvendig å gjenoppta militær drift av anlegget med sikte på understøttelse av maritime operasjoner. Anlegget har et betydelig oppgraderingsbehov, som muligens vil kunne ivaretas gjennom NATOs fellesfinansiering. Vår nasjonale forpliktelse til å fylle opp anlegget med drivstoff vil medføre en betydelig utgift, og ansvaret for å ivareta jevnlig rotasjon av drivstoffet vil også medføre nasjonale utgifter. Gitt anleggets betydning for understøttelse av maritime operasjoner i blant annet Norskehavet, ønsker NATO og USA dialog om ivaretagelsen av forhåndslagring og nødvendig rotasjon av drivstoffet.

Etablering av disse stedene som omforente områdene kan klart begrunnes i forsvarsmessige behov, herunder militær forsterkning i tråd med nasjonalt, bilateralt eller NATO-planverk relevant for forsvaret av Norge, Norden og NATO for øvrig. Logistisk understøttelse, forhåndslagring, øving og trening inngår i dette. Ingen av områdene er lokalisert slik at de utfordrer retningslinjene for alliert militær aktivitet i Norge. Stedene vurderes heller ikke å utfordre base- eller atompolitikken, og det vil ikke bli aktuelt med permanent stasjonering av utenlandske stridskrefter på norsk territorium. Opprettelsen av de åtte nye omforente områdene kan ikke med rimelighet hevdes å bidra til økt spenning i våre nærområder. Samtlige av de foreslåtte nye områdene ligger helt, eller for det vesentligste, på militært område, eller på areal som bruksmessig defineres av Forsvaret som militært område.

3. Konstitusjonelle rammer

3.1 Innledning

Regjeringen vil legge frem forslaget om å etablere flere omforente områder for Stortinget. Dette skyldes at avtalen er en sak «av særlig stor viktighet» som krever Stortingets samtykke, jfr. Grunnloven § 26 annet ledd. Avtalen om å inkludere nye områder i SDCA vil innebære en geografisk utvidelse av virkeområdet for de bestemmelser i SDCA som gjelder for de

omforente områder i vedlegg A. Herunder også en geografisk utvidelse av de elementer av myndighetsoverføring til USA som følger av avtalens artikkel VI, som gir USA en nærmere avgrenset adgang til å treffe sikkerhetsforanstaltninger på militære deler av omforente områder.

Grunnloven bygger på en forutsetning om at lovgivende, utøvende og dømmende myndighet i Norge i utgangspunktet skal utøves av norske statsorganer. Dersom slik myndighet føres ut av Norge, i praksis til en annen stat eller en internasjonal sammenslutning, taler man om myndighetsoverføring. Slik myndighetsoverføring innebærer at vedkommende stat eller sammenslutning gis rett til å utøve myndighet med direkte virkning i Norge. Det vil si at myndighetsutøvelse av en fremmed stat eller internasjonal sammenslutning vil gjelde umiddelbart i Norge, uten krav til konkret gjennomføring eller aksept av norske statsorganer. Konsekvensen er at rettssubjekter i Norge, enten det er tale om fysiske eller juridiske personer, må innrette seg etter fremmed stats myndighetsutøvelse uten at denne er gjenstand for noen ytterligere godkjenning fra norske statsorganer i det konkrete tilfellet.

Ordlyden i Grunnloven § 26 sier lite om hva slags traktater Kongen kan inngå etter bestemmelsen, herunder i hvilken utstrekning det er adgang til å overføre myndighet som forutsettes utøvd av norske myndigheter. Første ledd slår generelt fast at Kongen kan «inngå og oppheve forbund». Andre ledd legger forutsetningsvis til grunn at Kongen kan inngå traktater om «saker som er av særlig viktighet» og traktater som «nødvendigjør ny lov eller Stortingsbeslutning», så lenge Stortinget samtykker.

Det er sikker rett at Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd kan samtykke til inngåelse av traktater som innebærer myndighetsoverføring, så lenge myndighetsoverføringen er å anse som «lite inngripende». Det vises her til HR-2021-655-P hvor en enstemmig Høyesterett i plenum bekreftet denne forståelsen.

Ordlyden i Grunnloven § 26 gir i seg selv ingen veiledning for vurderingen av hva som kan anses som en «lite inngripende» myndighetsoverføring. Dette er en vurdering som primært må ta sitt utgangspunkt i den (eller de) enkelte bestemmelse(r) i Grunnloven som berøres av traktatslutningen. Tidligere vurderinger, i første rekke Stortingets behandling av andre saker, tilsier at det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, og at det ikke er mulig å gi en uttømmende oppregning av relevante hensyn. Se til eksempel St.prp. nr. 100 (1991–92) (EØS-avtalen) side 342 og HR-2021-655-P s. 22.

Visse kriterier anvendes likevel regelmessig i vurderingen av om en myndighetsoverføring skal anses som lite inngripende. I HR-2021-655-P beskriver Høyesterett de nevnte kriteriene slik:

«Etter praksis er relevante momenter bl.a. den nærmere arten av myndigheten som overføres, omfanget av myndighetsoverføringen og i den forbindelse om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde. Det har videre betydning om overføringen er basert på gjensidighet og likeverdig deltakelse. I praksis er det også lagt vekt på i hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen. Det må også legges vekt på arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres gjennom myndighetsoverføringen. I grensetilfeller kan Stortingets standpunkt i det enkelte tilfellet bli avgjørende for spørsmålet om Grunnloven § 26 kan brukes.»

Høyesterett bekreftet denne fortolkningen i HR-2023-2030-P (ACER). Se dommens avsnitt 223. Høyesterett la i den saken blant annet også vekt på følgende uttalelse i HR-2021-655-P:

«Som det fremgår, er kriteriene dels av praktisk-politisk karakter – arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres – og dels av mer juridisk-formell natur – typisk arten og omfanget av myndighetsoverføringen.

Helhetsvurderingen vil dermed få preg av et ‘blandet’ skjønn. Kriteriene synes å bygge på de mer overordnede synspunktene som tidligere er fremført i artiklene av Fleischer [«Grunnloven § 93», Jussens Venner 1963, side 73–111] og Eckhoff [«EF og Grunnloven», Jussens Venner 1990, side 196–210] nevnt foran. De samsvarer med den rettspolitiske begrunnelsen for å forstå Grunnloven slik at samtykke til lite inngripende myndighetsoverføringer kan skje med vanlig flertall i medhold av § 26 annet ledd.

Høyesterett legger etter dette kriteriene til grunn, men bemerker at de i praksis kan gli noe over i hverandre. Arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som er berørt, vil for eksempel ofte henge sammen med arten og omfanget av myndighetsoverføringen. Videre kan fremtidige saker gjøre det nødvendig å videreutvikle eller supplere kriteriene.»

Videre la Høyesterett også vesentlig vekt på Stortingets egen praksis om samtykkevedtak, som et utgangspunkt for å vurdere rammene for kompetansen etter § 26 annet ledd. Det vises her særlig til Høyesteretts drøftelse i dommens avsnitt 88-100.

Ved samtykke til inngåelse av SDCA i 2022 ble det lagt til grunn av regjeringen at de elementer av myndighetsoverføring som SDCA innebærer, er å anse som «lite inngripende». I denne vurderingen ble det sett hen til de kriterier som Høyesterett la til grunn i HR-2021-655-P og som siden er bekreftet på nytt i HR-2023-2030-P. Stortinget sluttet seg til regjeringens syn og behandlet saken som en samtykkesak etter Grunnloven § 26 annet ledd. Etter departementets syn innebærer ikke avtalen om inkludering av nye områder i avtalens vedlegg A en avtaleendring som innebærer overføring av myndighet som er mer enn «lite inngripende». Det vurderes således at Stortinget, på samme måte som ved inngåelse av SDCA, kan samtykke til inngåelse av endringsavtalen etter prosedyren i Grunnloven § 26 annet ledd.

3.2 Vurderingen av elementene av myndighetsoverføring ved inngåelse av SDCA i 2022

Prop. 90 S (2021 – 2022) inneholder en grundig redegjørelse for de konstitusjonelle vurderingene som ble gjort i forbindelse med myndighetsoverføringen i SDCA, herunder på de fire omforente områdene som da ble etablert. Disse vurderingene legges til grunn i vurderingen av den myndighetsoverføring som staten forpliktet til når det foreslås å etablere flere omforente områder. At det nå er snakk om en geografisk utvidelse av avtalen gjennom inkludering av ytterligere åtte områder gjør at den myndighetsoverføring som avtalen innebærer også utvides til å gjelde disse nye områdene. De materielle bestemmelsene i SDCA som plikter staten til å akseptere amerikansk myndighetsutøvelse i Norge, endres imidlertid ikke.

Utgangspunktet etter SDCA er at norske myndigheter er ansvarlige for sikkerheten til amerikanske styrker i Norge. Dette er eksplisitt fastsatt i artikkel VI nr. 1. Forøvrig følger dette også av SDCA artikkel I nr. 2, som understreker at avtalen er inngått med «full respekt for norsk suverenitet», og av Norges alminnelige jurisdiksjonsmyndighet på norsk territorium.

Etter artikkel VI nr. 3 har amerikanske styrker en begrenset rett til å ivareta egen sikkerhet innenfor militære deler av omforente områder. Konkret følger det av artikkel VI nr. 3 at amerikanske styrker har rett til å «utøve nødvendige rettigheter og myndighet», herunder treffe «egne og forholdsmessige tiltak» forbundet med «amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll» over militære deler av omforente områder. I dette ligger det et element av myndighetsoverføring.

Etter 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». Artikkel VI nr. 4 er ikke et selvstendig rettsgrunnlag for amerikanske sikkerhetstiltak. Dette fremgår forutsetningsvis av 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 på nåværende tidspunkt aktuelt å inngå sikkerhetsplaner som går utover eksisterende hjemmelsgrunnlag. Om det i fremtiden skulle bli aktuelt med sikkerhetsplaner som gir rett til ytterligere beføyelser som nevnt i artikkel VI nr. 4, vil det måtte gjøres vurderinger av hva Grunnloven tillater, herunder behovet for å innhente Stortingets samtykke. Adgang til maktbruk som går utover allerede eksisterende hjemmelsgrunnlag, vil også kreve en selvstendig hjemmel i lov.

Det er derfor bare artikkel VI nr. 3 som i denne sammenheng må vurderes opp mot regelen i Grunnloven § 26 annet ledd.

I punkt 8.3.2 i Prop. 90 S (2021-2022) er elementene av myndighetsoverføring i artikkel VI nr. 3 vurdert slik:

«[...] Regjeringen legger til grunn at artikkel VI nr. 3 vil gi USA en begrenset myndighet til å fastsette adgangs-, utstys- og atferdsbegrensninger for militære deler av omforente områder som er til amerikanske myndigheters eksklusive bruk. Dette fremgår forutsetningsvis av artikkel VI nr. 2, som fastsetter at amerikanske styrker plikter å «koordinere sikkerhetsplaner med norske myndigheter». Slik regulering vil gjelde, og 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 knyttet til utstyr og atferd innenfor bygninger eller områder. For å ivareta sensitivt materiell kan det også tenkes prosedyrer for gjennomlysning av vesker og klær for å sikre at ingen tar med seg sensitivt materiell. Det kan også tenkes at det kan være behov for å undersøke kjøretøy med det samme formålet. 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 artikkel VI nr. 3.

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

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.

Fysisk myndighetsutøvelse angår kjernen i statssovereniteten, og Grunnloven § 3 forutsetter at slik myndighet i Norge utøves av norske statsorganer, med Kongen som øverste myndighet. På dette området skal det lite til for å overskride grensen for «lite inngripende myndighetsoverføring». Regjeringen vurderer likevel myndighetsoverføringen etter artikkel VI nr. 3 som lite inngripende. Myndighetsoverføringen er både saklig og geografisk svært begrenset. Myndighetsoverføringen er begrenset til militære deler av de omforente områdene som opprettes under avtalen, det vil si Rygge, Evenes og Sola militære flystasjoner og Ramsund orlogsstasjon. Det er altså bare for en helt begrenset del av norsk territorium at amerikanske styrker vil ha myndighet etter 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 ferdselsrestriksjoner 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 å 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 myndighetsoverføringen i hovedsak begrenset til en adgang til å etablere og utføre sikkerhetsrutiner av praktisk betydning for den daglige aktiviteten på militært område. Det legges til grunn at amerikanske styrkers generelle adgang til fysisk håndhevelse, begrenser seg til å treffe de tiltak som er nødvendige og forholdsmessige i påvente av norske militære eller norsk politi. Dette følger forutsetningsvis av artikkel VI nr. 1, som foreskriver at det er Norge som har hovedansvaret for sikkerheten til amerikanske styrker og materiell samt 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 artikkel VI nr. 3 kan anses nødvendige og forholdsmessige under avtalen.

Når det gjelder fysiske tiltak for å forsvare styrker, områder og materiell i tilfelle av et fysisk angrep, så er regjeringens vurdering at avtalen på dette punkt i hovedsak

sammenfaller med det som følger av strafferettens alminnelige nødrett- og nødvergebestemmelser, som i begrenset utstrekning tillater ellers ulovlige handlinger for enhver person til slike formål (Se lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) §§ 17 og 18). Det vises igjen til at artikkel VI nr. 3 kun gir grunnlag for tiltak som er nødvendige og forholdsmessige for det formål å forsvare styrken mot et fysisk angrep. Det legges til grunn at tiltak som er tillatt for enhver, ikke kan anses som utslag av myndighetsoverføring. Det kan ikke utelukkes at amerikanske styrker unntaksvis vil ha en viss rett til å utøve fysiske sikkerhetstiltak som går utover rammene for nødrett og nødverge slik disse konseptene er definert i straffeloven, men dette vil i så tilfelle gjelde helt spesielle situasjoner og uten at sivilbefolkningen rammes. Det vises i den forbindelse til forutsetningen i artikkel VI nr. 1 om at det er norske myndigheter som er ansvarlige for amerikanske styrkers sikkerhet i Norge, og artikkel 1 nr. 2 som fastsetter at alle aktiviteter i henhold til avtalen skal gjennomføres med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser.

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

Regjeringen legger også til grunn at myndighetsoverføringen etter artikkel VI nr. 3 har stor samfunnsmessig betydning for Norge. Kompetanse til å utføre sikkerhetstiltak etter artikkel 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). Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Avtaleinngåelsen berører således grunnleggende samfunnsmessige interesser knyttet til norsk og alliert sikkerhet.

Regjeringen legger etter dette til grunn at den myndighetsoverføring som artikkel VI nr. 3 innebærer, ikke går utover det som er å anse som «lite inngripende».

Ettersom avtalen som her forelegges Stortinget til vurdering er en geografisk utvidelse av SDCA som ikke innebærer en endring av de materielle beføyelsene i hovedavtalen, legger departementet til grunn denne vurderingen av de materielle beføyelser som forplikter staten til innrømmelse av en begrenset rett for USA til myndighetsutøvelse på norsk territorium.

3.3 Vurdering av myndighetsoverføringen på de nye omforente områdene

Departementet foreslår å etablere åtte nye omforente områder. Flystasjonene Andøya, Bardufoss, Værnes og Ørland, samt Haakonsvern orlogsstasjon er steder som i karakter og utforming er svært like de eksisterende omforente områdene, på den måten at det også i disse tilfeller er snakk om eksisterende militære forlegninger som er klart adskilt fra alminnelig sivil ferdsel med vakter i port som foretar sjekk av identitetspapirer og besørger etterlevelse av adgangsbestemmelser, jf. vurdering i Prop 90 S (2021-2022). Det samme gjelder de foreslåtte omforente områder på garnisoner (Værnes og Setermoen) og anlegg (Osmarka og Namsen). Også disse områdene er av mindre geografisk utstrekning og lar seg klart avgrense fra alminnelig sivil ferdsel. Disse syv områdene har en slik geografi, bruk og beskaffenhet at de ikke vurderes å reise nye problemstillinger sammenlignet med de som er omtalt i Prop. 90 S (2021-2022) når det kommer til spørsmål om myndighetsoverføring og Stortingets kompetanse etter Grunnloven § 26 annet ledd til å samtykke til traktatlutning.

Setermoen skyte- og øvingsfelt skiller seg i enkelte henseende fra de øvrige omforente områdene, både de andre som er til vurdering i saken her og de fire eksisterende områdene. Dette har sammenheng med områdets betydelige areal, at det er sivile rettigheter til deler av arealet og at området åpner for en større grad av sivil ferdsel enn det som er tilfellet på de øvrige omforente områdene. Dette gir opphav til andre praktiske problemstillinger enn de som gjelder for de militære anlegg som var til vurdering i Prop. 90 S (2021-2022) og stiller slik sett krav til særskilt vurdering i denne sammenheng opp mot rammene for Stortingets kompetanse etter Grunnloven § 26 annet ledd til å samtykke til traktat Slutning som forplikter staten til å akseptere at amerikanske aktører utøver myndighet i Norge.

Når det gjelder områdets beskaffenhet bemerkes at Setermoen skyte- og øvingsfelt er et utmarksområde med areal på 152 km², som i hovedsak eies av Forsvaret og Statskog SF. Resterende deler av området, om lag 35 %, er i privat eie. Forsvarets bruksrett til de privateide delene av området er avklart og grundig regulert gjennom en avtale med grunneierne fra 2014. Denne gir Forsvaret en «stetsevarig» (tidsubegrenset) bruksrett til eiendommen innenfor Setermoen skyte- og øvingsfelt til bruk for alle Forsvarets aktiviteter, over hele året og med alle former for mannskap, materiell og utstyr som det til enhver tid etter Forsvarets vurdering er behov for. Grunneier kan utøve sin gjenværende rådighet etter avtalen så langt dette ikke strider mot Forsvarets utøvelse av de ervervede bruksrettighetene etter avtalen. Dette gjelder også for rettighetshaveres utnyttelse av egen bruksrett. Forsvaret har anledning til å benytte hele det ervervede arealet til øvingsvirksomhet, og kan begrense ferdsel innenfor skyte- og øvingsfeltet innenfor rammen av gjeldende rett, i den grad sikkerhetshensyn nødvendiggjør dette. Det er samdrift med Gielas reinbeitedistrikt deler av året i søndre del av skytefeltet. Dette innebærer at Forsvaret ikke kan bruke deler av området når det er reinkalving. Forsvaret må også ta hensyn til reguleringsplaner ved vernesoner og en utslippstillatelse til skyte- og øvingsfeltet som gir støybegrensninger, herunder krav om hensyn til husdyrhold som medfører stengning for tung aktivitet på forsommeren, samt begrensninger på nattestøy med artilleri og andre tunge skyts hele året. Avtale fra 2014 om utvidelse av Forsvarets rettighetsserverv i skyte- og øvingsfeltet avklarer flere sentrale forhold knyttet til Forsvarets bruk av det som fortsatt vil være privat eid grunn i feltet. Avtalen fikk virkning fra 1. januar 2015. Forsvarets rettigheter er omfattende, herunder til bruk av det aktuelle arealet til «[...] bruk for alle Forsvarets aktiviteter, over hele året og med alle former for mannskap, materiell og utstyr som det til enhver tid etter Forsvarets vurdering er behov for.»

Skyte- og øvingsfeltet er således i utgangspunktet tilgjengelig for sivil bruk, herunder rettighetshaveres virksomhet, når dette ikke er i konflikt med militær aktivitet. Feltet er ikke gjerdet inn, men hele feltets yttergrense er merket i samsvar med Forsvarsbyggs Håndbok for skyte- og øvingsfelt:

«Det skal skiltes langs grenser inn til skytefelt, øvingsfelt og blindgjengerfelt. For at denne merkingen skal kunne være synlig for personell, er det viktig at det i terrenget er god sikt til skiltene. I utgangspunktet bør man ved krysningen av en slik grense kunne se minst to skilt fra ethvert sted langs grensen. Avstandsmessig betyr dette ca. 50 meter mellom hvert skilt, men det er ikke noe i veien for at dette kan avvikes i begge retninger, dersom dette virker tilfredsstillende i den enkelte situasjon. Det bør i tillegg

ryddes en gate i vegetasjonen langs grensen slik at sikt opprettholdes. Ved rydding av slik gate er det viktig å ha god dialog med grunneier i de tilfellene hvor eiendommene ikke er eid. I tillegg skal det avklares med ressurscenteret, miljø og kulturminne, om hvorvidt det finnes andre spesielle miljøhensyn.

I terreng hvor man kan anta at det ikke ferdes personell, for eksempel i svært bratt og ulendt terreng, kan man etter vurdering unnlåte å skilte og rydde grensen.»

Skytefeltets yttergrense er således, i tråd med vanlig praksis, tydelig merket. Skiltene advarer om fare, har norsk og engelsk tekst på begge sider og peker inn mot skytefeltet. Nær opp mot halvparten av feltets areal ligger i målområde eller blindgjengersone, der ferdsel kan være forbundet med livsfare. Det er i dag satt opp informasjonstavler ved veiene som fører inn i feltet, med kart, regler for ferdsel, oversikt over kontaktpersoner samt blinkende varsellys som aktiveres av skytefeltadministrasjonen når det er aktivitet i den aktuelle delen av feltet. Det er sperrebommer på veiforbindelsene, mindre informasjonsskilt ved for eksempel stier, samt markering av skytebaner som er i bruk ved røde flagg og/eller lysvarsling.

Den samlede sivile ferdsel til fots i feltet er ikke nærmere kartlagt. Det legges likevel til grunn at som følge av skytefeltets beskaffenhet, vil de fleste som oppholder seg i området gjøre det med stor forsiktighet, og i overenstemmelse med skiltingen og de farer som generelt kan være forbundet med ferdsel i et militært område. Sannsynligheten for at noen kommer inn på området når det foregår alliert øving og trening reduseres gjennom konkrete sikringstiltak som økt vakthold og patruljering på området i tråd med gjeldende regelverk. De lokale varslingsrutinene for militær virksomhet i feltet bidrar også til at kontakt mellom militær aktivitet generelt og sivile er liten. Det legges videre vekt på at det er en relativt sett liten befolkning i området og at lokalbefolkningen er godt kjent med bruken av feltet, at det er gjennomført alliert trening og øving i skyte- og øvingsfeltet i årtier, og at samarbeidet mellom Forsvaret, lokalbefolkningen og lokale myndigheter er godt. Det er grunn til å tro at dette vil fortsette også med etableringen av feltet som et omforent område. Selv om skyte- og øvingsfeltet ikke er fysisk avskjermet fra alminnelig ferdsel på samme vis som de øvrige områdene som vurderes i saken her, som er små i størrelse og lettere kan lukkes inn med vaksikring, legger departementet til grunn at grenseflaten og muligheten for uønsket sivil-militær kontakt begrenses av de forhold som her nevnes.

Videre legger departementet vekt på at norske myndigheter har mulighet til å avbøte mulige uheldige virkninger av den myndighetsoverføring som følger av avtalens artikkel VI nr. 3, gjennom regulatoriske og praktiske tiltak. Selv om de amerikanske styrkene har rett til å utøve sikkerhetstiltak på de vilkårene som følger av artikkel VI nr. 3, er utgangspunktet etter SDCA artikkel VI nr. 1 at norske myndigheter har hovedansvar for sikkerheten til de som oppholder seg på de omforente områdene. Videre er det i artikkel I nr. 2 vist til at «[a]lle aktiviteter i henhold til denne avtalen skal utføres med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser». I tråd med vanlig lære for fortolkning av traktater er dette fortolkningsfaktorer som har betydning ved klarleggingen av hvilke handlinger som etter artikkel VI nr. 3 vil kvalifisere til «nødvendige rettigheter og myndighet» samt «egne og forholdsmessige tiltak» forbundet med «amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll» over militære deler av omforente områder. Det innebærer ikke at Norge gjennom

regulering kan frata amerikanske styrker retten etter artikkel VI nr. 3 til å treffe sikkerhetstiltak, men at det nærmere innholdet i denne rettigheten i det konkrete sakstilfellet, dvs. hva som er nødvendige, egnede og forholdsmessige tiltak i det konkrete tilfellet, er et forhold som folkerettslig sett står i sammenheng med hvilke konkrete tiltak norske myndigheter iverksetter for å ivareta sikring og kontroll med et omforent område. Som påpekt i Prop. 90 S (2021-2022) hadde partene en noe ulik forståelse av rekkevidden av regelen i artikkel I nr. 2. Meningsforskjellen som gjorde seg gjeldende mellom partene om den aktuelle formuleringen innebærer likevel ikke, og har heller ikke fra noen av partene vært hevdet å innebære, en enighet om at regelen i artikkel I nr. 2 og i artikkel III nr. 1 skal fortolkes på annen måte enn det som følger av de vanlige regler for fortolkning av traktater.

Videre følger det også av SDCA artikkel III nr. 1 at amerikanske styrkers tilgang til og bruk av omforente områder skal skje med «full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser». Selv om norske og amerikanske myndigheter forstår denne forpliktelsen på noe ulik måte, slik det som nevnt også påpekes i Prop. 90 S (2021-2022), understreker denne ordlyden, på samme vis som formålsbestemmelsen i artikkel I nr. 2, norske myndigheters handlingsrom til å ramme inn den amerikanske bruken med blant annet sikkerhetsregelverk og andre tiltak, og på denne måten begrense muligheten for sivil-militær kontakt. Lest i sammenheng betyr dette at norske myndigheter på grunnlag av avtalens bestemmelser og den alminnelige folkerettslige jurisdiksjonskompetanse på eget territorium, har muligheten til å iverksette effektive tiltak for å ramme inn den amerikanske kompetansen på slik måte at rommet for sivil-militær kontakt begrenses.

Ved opprettelse av et omforent område som inkluderer Setermoen skyte- og øvingsfelt, vil det iverksettes en rekke tiltak for å ytterligere redusere sannsynligheten for kontakt mellom sivilbefolkningen og amerikanske styrker i skyte- og øvingsfeltet. Disse kan deles inn i tre hovedkategorier: regelverkpresiseringer, fysiske og synlige tiltak, samt informasjonstiltak.

Forsvaret har et omfattende overordnet regelverk om sikkerhetsbestemmelser for landmilitær virksomhet som også regulerer sikkerhet i og bruk av skyte- og øvingsfeltene. Forsvarsbygg har forvaltningsansvaret for skyte- og øvingsfeltene og utgir *Håndbok for skyte- og øvingsfelt*. Håndboken inneholder blant annet informasjon om samfunnskontakt, sikkerhet og sikkerhetskontroller. I tillegg er det en egen *Skytefeltinstruks Setermoen skyte- og øvingsfelt*. De aktuelle interne norske bestemmelsene legges også til grunn for alliert trenings- og øvingsvirksomhet. Forsvaret vil bli gitt i oppdrag å oppdatere det eksisterende regelverket slik at konsekvensene av opprettelse av et omforent område som inkluderer et skyte- og øvingsfelt blir ivaretatt på en god måte. Dette vil være et viktig bidrag til å sikre en systematisk tilnærming til forståelsen av hvorfor det er nødvendig å minimere kontaktflaten mellom sivilbefolkningen og amerikanske styrker på omforente områder generelt, og skyte- og øvingsfeltet spesielt.

Forsvaret vil også få i oppdrag å iverksette praktiske og fysiske tiltak for å ytterligere redusere sannsynligheten for kontakt mellom amerikanske styrker og sivilbefolkningen i skyte- og øvingsfeltet. Eksempler på slike tiltak er styrking av vakthold og patruljering til fots og med kjøretøy når amerikanske styrker er involvert i aktivitet i feltet. Forsvaret vil også bli gitt i oppdrag å gjennomføre økt bruk av gjerder samt et forbedret system for sperrebommene på

veiene inn i feltet, slik at uønsket motorisert ferdsel inn kan begrenses ytterligere. Forsvaret vil også bli gitt i oppdrag å forbedre de eksisterende informasjonstavlene og annen skilting ved stier inn skyte- og øvingsfeltet, slik at informasjonen som gis er i samsvar med det oppdaterte interne regelverket og slik at betydningen av at feltet inngår i et omforent område tydelig fremkommer. Forsvaret vil videre gis i oppdrag å vurdere behovet for at aktuelle enheter, herunder Trenregimentet, Skytefeltadministrasjonen og Alliert Treningsssenter, bør styrkes dersom det er nødvendig for å ha tilstrekkelig kapasitet for dialog med kommunen, Forsvarets avdelinger samt besøkende allierte styrker om ivaretagelse av sikkerhet og behovet for å minimere kontakten mellom sivile og besøkende allierte styrker i feltet.

Forsvaret har en god dialog med forsvarskommunene i indre Troms og får nå i oppdrag å styrke denne dialogen på bakgrunn av behovet for å forberede mulig opprettelse av omforente områder i kommunene Målselv og Bardu kommune. Det vil i den sammenheng legges særskilt vekt på å bidra til god kommunikasjon med sivilbefolkningen om konsekvensene av et fremtidig omforent område på Setermoen som inkluderer skyte- og øvingsfeltet. I den sammenheng skal det vurderes hvordan Forsvaret og kommunen på en hensiktsmessig måte kan tydeliggjøre overfor sivilbefolkningen at amerikanske styrker som følge av avtalen har en begrenset adgang til myndighetsutøvelse i skyte- og øvingsfeltet.

Det tas sikte på at samtlige av de tiltakene som er nevnt foran her vil kunne iverksettes raskt. Det utelukker imidlertid ikke at det kan komme til ytterligere tiltak i eller omkring skyte- og øvingsfeltet. Det ses i sammenheng med at det i samsvar med SDCA skal utarbeides egne sikkerhetsplaner for hvert av de omforente områdene. I dette arbeidet vil relevante avdelinger i Forsvaret og amerikanske styrker ha en viktig rolle, men også sivile myndigheter som kommunen, Politiet og Avinor skal involveres. Arbeidet med de lokale sikkerhetsplanene vil blant annet basere seg på graderte sikkerhets- og risikoanalyser. Dette vil gi et godt utgangspunkt for vurdering av behovet for eventuelle ytterligere sikkerhetstiltak på de aktuelle stedene. Spesielt for Setermoen skyte- og øvingsfelt, vil behovet for å minimere sannsynligheten for kontakt mellom sivilbefolkningen og amerikanske styrker stå sentralt ved utarbeidelsen og oppfølgingen av de lokale sikkerhetsplanene.

3.4 Samlet vurdering av den myndighetsoverføring som følger av avtalen

Hvorvidt et tilfelle av myndighetsoverføring kan anses for «lite inngripende» i henhold til den standard som anvendes i norsk konstitusjonell praksis, beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Det vises her til de momentene fra stortings- og høyesterettspraksis som er nevnt under punkt 3.1.

I Prop. 90 S (2021-2022) la regjeringen til grunn følgende samlede vurdering av den myndighetsoverføring som SDCA forutsetter:

«Den myndighetsoverføringen som SDCA forutsetter, er både saklig og geografisk svært begrenset. Det er i all hovedsak tale om myndighet til å treffe tiltak med direkte virkning innenfor de omforente områdene inkludert i avtalens vedlegg A. For artikkel VI er myndigheten som overføres begrenset til kun å gjelde for de militære delene av omforente områder. Samlet sett vil myndighetsoverføringen ha en helt begrenset innvirkning på det norske samfunnet og den generelle befolkning i Norge. I tillegg

kommer at den begrensede myndighetsoverføringen som avtalen forutsetter, er nødvendiggjort av grunnleggende norske sikkerhetspolitiske interesser.

Regjeringens vurdering er at den samlede myndighetsoverføring i SDCA ikke går utover det som er å forstå som «lite inngripende» i henhold til stortings- og høyesterettspraksis, og at avtalen derfor kan inngås med Stortingets samtykke etter prosedyren i Grunnloven § 26 annet ledd.»

Avtalen som nå fremlegges for Stortinget samtykke er en geografisk utvidelse av vedlegg A til SDCA, som vil innebære at åtte nye områder inngår i listen over de omforente områder. Dette betyr konkret at de bestemmelser i SDCA som har særskilte regler for omforente områder, vil bli utvidet til også å gjelde på de nye områdene. Avtalen innebærer ingen endring av de materielle bestemmelser i SDCA. Departementet legger på denne bakgrunn til grunn de vurderinger som er gjort i Prop 90 S (2021-2022) med hensyn til spørsmålet om myndighetsoverføring. Som i det tilfellet legges det også her avgjørende vekt på at den kompetansen som tilstedes USA etter avtalen artikkel VI nr. 3 er både saklig og geografisk svært begrenset. Hva gjelder sistnevnte så bemerkes særskilt at utvidelsen til åtte ytterligere områder ikke endrer denne vurderingen, all den tid det samlede geografiske omfanget fortsatt utgjør en sterkt avgrenset del av Norges territorium som på grunn av områdenes konkrete beskaffenhet og norske myndigheters rettslige kompetanse kan rammes inn gjennom fysiske og regulatoriske tiltak på slik måte at myndighetsoverføringens reelle innvirkning på det norske samfunnet anses lite inngripende. Selv om arten av den myndighet som overføres – fysiske håndhevelsestiltak - er av vesentlig samfunnsmessig betydning, er omfanget av den myndighet som overføres meget begrenset. Videre legger departementet også vekt på de reelle samfunnsmessige behov som er aktualisert, nemlig utviklingen i den forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjonen og behovet for opprettelse av nye omforente områder for å møte denne utviklingen.

Departementets vurdering er at den samlede myndighetsoverføring som avtalen innebærer ikke går utover det som er å forstå som «lite inngripende» i henhold til stortings- og høyesterettspraksis, og at avtalen derfor kan inngås med Stortingets samtykke etter prosedyren i Grunnloven § 26 annet ledd.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Opprettelsen av flere omforente områder vil ikke i seg selv medføre økte utgifter for Norge, men innebærer mulighet for økt amerikansk, norsk og annen alliert aktivitet knyttet til de aktuelle stedene. Det er lagt opp til at utgifter forbundet med eventuell aktivitetsøkning vil bli håndtert i de ordinære styrings- og budsjettprosessene. For eksempel vil nasjonale utgifter forbundet med alliert trening og øving bli håndtert som i dag, i et systematisk og flerårig planleggingsløp som ivaretas hovedsakelig av Forsvaret i dialog med allierte. Det legges også opp til at eventuelle økte nasjonale utgifter forbundet med for eksempel økt behov for nasjonale sikringstiltak på omforente områder, vil bli håndtert innenfor rammen av de ordinære styrings- og budsjettprosessene.

Det er et potensial for større amerikanske investeringer i militær infrastruktur på de omforente områdene. Det legges til grunn at eventuelle utgifter for den norske staten knyttet til prosjektene vil bli håndtert i de ordinære budsjettprosessene, og at eventuelle utgiftsbehov som ikke løftes for regjeringen dekkes innenfor Forsvarsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

Det følger av SDCA at så snart bygging av amerikansk hel- eller delfinansiert infrastruktur er ferdig, vil den gå over i norsk eie uten kompensasjon fra norsk side. Det følger videre av SDCA at den amerikanske bruksretten til bygninger og faste strukturer, skal overføres til Norge når de amerikanske styrkenes bruksbehov bortfaller, under forutsetning av at USA ikke har utgifter knyttet til dette. Utgangspunktet for vurderingen av hva slik eventuell restverdi er, vil ta utgangspunkt i norske beregninger og et eventuelt norsk bruksbehov, der også fremtidige norske driftskostnader og eventuelle utranteringskostnader kan inkluderes. Det er dermed i slike tilfeller ikke den rene nedskrevne verdien av USAs infrastrukturinvestering som skal legges til grunn.

Regjeringen har tidligere godkjent amerikanske investeringer i infrastruktur på Rygge flystasjon for om lag to milliarder kroner over en femårsperiode. Hovedregelen i SDCA er at slik infrastruktur blir norsk eiendom, med amerikansk bruksrett. Dersom USA skulle anmode om å gjennomføre flere større infrastrukturinvesteringer på andre omforente områder i Norge, kan dette samlet sett dreie seg om en betydelig kapasitetsøkning i vår nasjonale evne til mottak av allierte forsterkningsstyrker.

5. Departementets vurdering

Opprettelsen av åtte nye omforente områder er begrunnet i tungtveiende nasjonale sikkerhetspolitiske hensyn. Sammen med vår nasjonale egenevne har den allierte dimensjonen vært avgjørende for norsk forsvarsevne og sikkerhet i hele etterkrigstiden. Dette dreier seg primært om samarbeidet i NATO, men det handler også om langsiktig bilateralt forsvarssamarbeid med nære allierte.

Etableringen av omforente områder er et av våre nasjonale virkemidler for å legge til rette for videreutvikling av forsvarssamarbeidet med USA. Tilnærmingen anses å være gjensidig formålstjenlig over tid, og uavhengig av den til enhver tid rådende sikkerhetspolitiske situasjonen. Samtidig bidrar den geopolitiske utviklingen og den nåværende krevende sikkerhetssituasjonen i Europa til å øke verdien av både SDCA og de omforente områdene i Norge. Ved å inkludere flere omforente områder i vedlegg A til SDCA, vil merverdien av avtalen øke.

Etter at SDCA ble undertegnet i 2021 har den negative sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa akselerert. Russlands fullskala krig mot Ukraina i 2022 tydeliggjorde betydningen av kollektivt forsvar og har ført til gjennomgripende endringer i det sikkerhetspolitiske landskapet i vår del av verden. Finsk og svensk medlemskap i NATO vil markere begynnelsen på en ny epoke i nordisk sikkerhetspolitikk. Et samlet Norden i NATO vil ha konsekvenser for dynamikken i NATO, vårt forhold til sentrale allierte og den sikkerhetspolitiske situasjonen i våre nærområder.

NATO-toppmøtet fattet i 2023 en rekke beslutninger med stor betydning for alliansens fremtidige innretning. Viktig for Norge var blant annet fornyelse av kommandostrukturen, herunder videreutvikling av Joint Forces Command (JFC) Norfolk, som etter hvert vil overta ansvaret for å planlegge, lede og øve styrker i Nord-Atlanteren, Norge og norske nærområder.

NATO vedtok også nye regionale planverk som legger økt vekt på regionale samarbeidsformer mellom allierte.

De bilaterale avtalene om forsvarssamarbeid mellom Sverige, Finland, Danmark og USA har det samme utgangspunktet som SDCA. De tre andre nordiske avtalene legger opp til opprettelse av 17 omforente områder i Sverige, 15 i Finland og tre i Danmark. Samtlige bidrar til å understøtte NATOs behov for å kunne se Norden under ett i et regionalt perspektiv.

Dette vil åpne for en ny dimensjon både i samarbeidet med USA, men også i det nordiske forsvarssamarbeidet. Norges strategiske plassering mellom Nord-Atlanteren, Nordområdene og Østersjøregionen gjør de norske omforente områdene svært viktige i nettverket av nordiske omforente områder. De vil være sentrale for USAs og NATOs evne til rask og fleksibel planlegging og gjennomføring av forsterkning av Norden og andre allierte i Baltikum.

Opprettelse av flere omforente områder i Norge ses også i sammenheng med strategiske prioriteringer i den kommende nye langtidsplanen for forsvarssektoren, utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet, understøttelse av NATOs kollektive forsvar og videreutviklingen av det bilaterale forsvarssamarbeidet med USA. Flere omforente områder i Norge vil bidra til en harmonisering av antall og typer omforente områder i de nordiske landene, hvilket vil styrke anvendbarheten av nasjonalt, bilateralt og regionalt planverk, herunder NATOs regionale forsvarsplaner. Ut over opprettelse av nye omforente områder, medfører endringsavtalen ingen endringer i tilleggsavtalen.

Elementene av myndighetsoverføring i endringsavtalen reiser komplekse og prinsipielle statsrettslige spørsmål, slik også inngåelse av SDCA i 2021 gjorde.

Etableringen av de åtte nye omforente områdene anses etter en helhetsvurdering ikke å gå ut over rammen av hva som etter Grunnloven § 26 annet ledd kan anses som «lite inngripende» myndighetsoverføring. I vurderingen er det lagt betydelig vekt på de materielle begrensningene i den myndighet som overføres samt norske myndigheters handlingsrom etter avtalen og alminnelig jurisdiksjonskompetanse til å treffe avbøtende tiltak gjennom regulatoriske og faktiske grep. Videre er det også lagt vekt på de reelle samfunnsmessige behov som er aktualisert, nemlig utviklingen i den forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjonen og behovet for opprettelse av nye omforente områder for å møte denne utviklingen. Sannsynligheten for at amerikanske styrker skulle komme i kontakt med sivilbefolkningen og skulle utøve makt overfor dem er i utgangspunktet lav. Med de avbøtende tiltakene vil denne sannsynligheten reduseres ytterligere.

SDCA er viktig for norsk sikkerhet og har avgjørende betydning for det fremtidige forsvarssamarbeidet med vår nærmeste allierte. Ordningen skal konkret bidra til å legge til rette for videreutvikling av militært samarbeid som er i norsk interesse. Det er tale om en videreføring av samarbeid med Norges viktigste allierte gjennom mer enn 75 år.

Alliert tilstedeværelse i Norge, så vel som en styrking av de transatlantiske båndene er en ønsket utvikling. Stortinget har sluttet seg til behovet for en videreutvikling av det langsiktige sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA jf. Innst. 439 S (2016-2017) til Meld. St. 36 (2016–2017). Norges særlig nære bilaterale forhold til og tette forsvarssamarbeid med USA er av

avgjørende betydning for Norges sikkerhet, og forsvarssamarbeidsavtalen med USA er viktig for oppfølgingen av både den kollektive og den bilaterale dimensjonen i forsvaret av Norge.

Stortinget har tidligere sluttet seg til regjeringens stadfestelse av et overordnet forsvarskonsept som tydeliggjør at forsvaret av Norge skjer langs tre hovedlinjer: den nasjonale forsvarsevnen, det kollektive forsvaret i NATO og de bilaterale forsterkningsplanene Norge har med nære allierte, jf. Stortingets behandling av Innst. 87 S (2020-2021) til Prop.14 S (2020-2021). I kommende langtidsplan for forsvarssektoren ligger det an til at den overordnede innretningen til forsvarskonseptet videreføres. Avtaleinngåelsen er viktig for alliert samarbeid knyttet til forsvaret av Norge, og berører således også grunnleggende samfunnsmessige interesser knyttet til norsk og alliert sikkerhet. Etableringen av omforente områder er videre en forutsetning for å tilrettelegge for større amerikanske infrastrukturinvesteringer på de omforente områdene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Norge inngår endringsavtalen til tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021. Siden gjennomføring av avtalen anses som en sak av særlig stor viktighet, vil Stortingets samtykke til inngåelse av avtalen bli innhentet i samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd.

Forutsatt Stortingets samtykke, vil endringsavtalen vil tre i kraft på datoen for den siste noten i utveksling av noter mellom partene som angir at hver part har fullført sine interne prosedyrer for ikrafttredelse.

6. Vedlegg

Endringsavtalen i norsk og engelsk versjon.