

ICJ-Norge  
v/styreleder Terje Einarsen  
E-post:  
[terje.einarsen@uib.no](mailto:terje.einarsen@uib.no)  
[post@icj.norge](mailto:post@icj.norge)

*Bergen/Oslo, 6. mai 2022*

Utenriks- og forsvarskomiteen  
Stortinget  
E-post:  
[Utenriks-forsvar.postmottak@stortinget.no](mailto:Utenriks-forsvar.postmottak@stortinget.no)  
Komitesekretærer/rådgiver:  
[vibeke.rysst-jensen@stortinget.no](mailto:vibeke.rysst-jensen@stortinget.no)  
[sunniva-tofte@stortinget.no](mailto:sunniva-tofte@stortinget.no)  
[einar.ekern@stortinget.no](mailto:einar.ekern@stortinget.no)

Samtlige representanter

## **Innspill til Stortingets behandling av Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA – supplering av ICJ-Norges hørings svar av 08.12.2021**

### **1. Innledning**

Det vises til at ICJ-Norge tidligere har inngitt høringsuttalelse som høringsinstans til høringsbrev fra Forsvarsdepartementet av 08.09.2021, som vedlegges dette innspill til Stortinget. [ICJ-Norges hørings svar av 08.12.2021 er publisert også på ICJs hjemmeside](#). På vegne av ICJ-Norge ved styret vil ICJ-Norge med dette innspill supplere den nevnte høringsuttalelsen om Tilleggsavtalen.

ICJ er en uavhengig, internasjonal organisasjon (NGO) med sekretariat i Genève, stiftet i 1952. ICJ-Norge ble stiftet i 2008, og arbeider for å fremme ICJs formål i Norge og, i samarbeid med ICJs øvrige organisasjon, internasjonalt. Kommisjonens målsetting er å fremme og beskytte menneskerettigheter og rettsstatlige prinsipper, herunder styrke individets grunnleggende rettigheter og friheter og fremme

domstolenes, påtalemyndighetens og advokatyrkets uavhengighet fra den utøvende makt og alle staters gjennomføring av internasjonale standarder.

ICJ-Norge har som organisasjon ikke noen bestemt oppfatning om alminnelig norsk forsvarspolitik. Verken ICJ internasjonalt eller ICJ-Norge har imidlertid et pasifistisk formål. Det er formentlig bred enighet blant ICJ-Norges medlemmer som i befolkningen ellers om at et militært forsvar er nødvendig og at Norge bør samarbeide bredt med andre demokratiske land om kollektivt forsvar av Norge og andre likesinnede land mot rettsstridige angrep fra fiendtlig innstilte stater eller organisasjoner.

ICJ-Norges interesse for Tilleggsavtalen er først og fremst knyttet til de juridiske og prinsipielle sider saken reiser. I vår høringsuttalelse av 8. desember 2021 fokuserte vi på forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale humanitærrettslige og menneskerettslige forpliktelser. Regjeringen har berørt noen av disse spørsmålene i Prop 89 L (2021-2022) og Prop. 90 S (2021-2022), vedrørende lov om gjennomføring av Tilleggsavtalen mellom Norge og USA og Stortingets samtykke til inngåelse av avtalen av 16. april 2021 – om enn nokså kortfattet på dette konstitusjonelt sett viktige punkt.

Etter vårt syn er regjeringens fremlegg til Stortinget noe mangelfullt hva gjelder det konstitusjonelle hovedspørsmålet regjeringen har vurdert, nemlig om samtykke etter Grunnloven § 26 er tilstrekkelig eller om det er nødvendig med grunnlovsendring før Tilleggsavtalen kan ratifiseres. Det er her en sammenheng med at Tilleggsavtalens åpning for dynamisk utvikling mot økende myndighetsoverføring fortsatt synes å være underspilt av regjeringen. ICJ-Norge ønsker derfor å inngi en supplerende uttalelse til den tidligere høringsuttalelsen.

## **2. Tilleggsavtalens rettslige og faktiske kontekst**

**NATO-pakten**, som er en multilateral traktat, har siden 1949 vært den sentrale forsvarstraktaten som danner grunnlag for norsk internasjonalt forsvarssamarbeid. Denne ligger fast enten Tilleggsavtalen ratifiseres eller ikke. USA er like forpliktet av NATO-paktens artikkel 5 selv om Tilleggsavtalen ikke skulle tre i kraft. Det foreligger allerede i dag avtaler som gir adgang til forhåndslagring av alliert og herunder amerikansk materiell i Norge og tilrettelegging for allierte øvinger og operasjoner i Norge ved behov.

**NATO-SOFA avtalen** knytter seg til NATO-pakten og er en gjensidig forpliktende avtale mellom NATOs medlemsland som regulerer den rettslige stillingen for nasjonale styrker som sendes fra et NATO-land til et annet som ledd i samarbeidet innenfor NATO-paktens ramme, herunder i hvilken grad senderstaten beholder strafferettslig og militærrettslig jurisdiksjon over de utsendte styrkene mens de oppholder seg i mottakerlandet. NATO-SOFA-avtalen gir ikke senderlandet eksklusiv territoriell jurisdiksjon på noe område av mottakerstaten eller jurisdiksjon over medbrakte kontraktører eller andre sivile personer i mottakerlandet.

Den traktatinnngåelse som Stortinget nå skal vurdere å samtykke til, gjelder **en ny selvstendig traktat** som **åpner opp for** relativt omfattende overføring og begrensning av norsk jurisdiksjon (myndighet) på Norges territorium til fordel for en annen stat (USA) og den statens myndigheter. Når traktaten er bindende inngått (ratifisert), gjelder prinsippet i Wienkonvensjonen artikkel 27 om at norsk intern rett, herunder Grunnloven, står tilbake for traktatens bestemmelser og myndighetsoverføring foretatt i medhold av Tilleggsavtalens fullmakter. Om traktaten inngås er det derfor avgjørende at traktaten etter sin ordlyd gir Norge en utvetydig adgang til å stille krav til den andre statens opptreden på norsk territorium, herunder tilgang til informasjon om aktivitetene, og til å avvikle samarbeidet dersom dette ikke fungerer etter forutsetningene.

For Norge er dette en ny type traktat, mens den for USA inngår i et omfattende sett av liknende bilaterale avtaler med mange andre land, hvorav de fleste ikke er NATO-medlemmer. Det er derfor fullt mulig å være for Norges NATO-samarbeid og likevel være skeptisk til behovet for tettere bilateralt forsvarssamarbeid med USA ut fra en helhetlig vurdering av ulike faktorer.

**Russlands kriminelle angrepskrig mot Ukraina taler for å styrke forsvarssamarbeidet i Europa. Det er likevel ikke gitt at økende bilateralt samarbeid med USA utenfor rammen av NATO er det beste svaret på denne utfordringen.** Det forhold at Finland og trolig også Sverige innen kort tid blir medlem av NATO vil kunne styrke det nordiske forsvarssamarbeidet innenfor NATO. Det kan neppe utelukkes at den bilaterale Tilleggsavtalen med USA vil kunne skape problemer for en slik (ønskelig) utvikling. Det er et faktum at USA som global stormakt har interesser som rekker langt utenfor NATO-samarbeidet, jf. pkt. 3 nedenfor.

Tilleggsavtalen går som regjeringen peker på lengre enn NATO SOFA-avtalen med hensyn til innhold og myndighetsoverføring/norsk myndighetsbegrensning. Den har en annen karakter enn NATO SOFA-avtalen og tidligere bilaterale avtaler med USA ved at **den gir og åpner for eksklusiv amerikansk myndighet på – og ved amerikansk innreise til og utreise fra – bestemte fysiske militære områder**, og heller ikke bare myndighet over amerikansk militært personell. **Den åpner dessuten for amerikansk myndighet og begrenset norsk myndighet utenfor de bestemte «omforente» militære områdene, ved frie forflytninger av amerikanske fly, skip, kjøretøy og av annet amerikansk materiell og personell overalt i Norge.**

### 3. Tilleggsavtalen tilrettelegger for dynamisk endring

Det kan hevdes å være et demokratisk problem hvis det er slik at regjeringen gir inntrykk av at Tilleggsavtalen har et snevrere innhold enn hva den faktisk har. Det har også en side mot spørsmålet om hvorvidt det er konstitusjonelt tilstrekkelig med Stortingets samtykke med vanlig flertall etter Grunnloven § 26, jf. nedenfor pkt. 4.

Det kan se ut som at regjeringen fremstiller de mulige konsekvensene av Tilleggsavtalen i et minimalistisk lys, uten at det gjøres klart at en minimumsvariant bare er ett av flere mulige scenarier for hvorledes fullmaktene etter Tilleggsavtalen vil bli brukt i årene som kommer. Poenget er at den myndighetsoverføring til USA og norsk myndighetsbegrensning som Tilleggsavtalen legger opp til, kan bli større eller mindre og kan utvikles dynamisk med tiden og ved antatt behov, se nærmere nedenfor. Dette forholdet fremstår som underkommunisert og kan i ettertid reise spørsmål om et eventuelt samtykke fra Stortinget var tilstrekkelig **informert**.

Trer Tilleggsavtalen i kraft nå, vil amerikansk personell og materiell få garantert permanent tilgang til fire norske militærbaser så lenge avtalen gjelder (uoppsigelig i ti år), jf. **Annex A** (engelsk versjon) – «Agreed Facilities and Areas:

- Rygge Military Air Station and Airfield
- Sola Military Air Station and Airfield
- Evenes Military Air Station and Airfield
- Ramsund Naval Station»

At det her dreier seg om «militærbaser», kan det ikke være noen tvil om – tre militære flybaser og en militær marinebase. Se for eksempel [forsvarets beskrivelse av Ramsund på egen hjemmeside](#): «Ramsund orlogsstasjon er Sjøforsvarets **hovudbase** i Nord-Noreg.» Og videre: «I framtida blir stasjonen også **framskoten base** for Noregs nye ubåtar.» Hvorfor det er så viktig for regjeringen å unngå ordet «militærbase» eller «base» om de såkalte «omforente områder» er derfor vanskelig å forstå, med mindre hensikten bevisst er å skape et annet inntrykk enn hva som er realiteten.

Begrepet «omforente områder» er ikke definert i Tilleggsavtalen på en spesielt klargjørende måte. Ordet «omforent» peker mot noe det er enighet om, men hva det kan bli enighet om utover at det dreier seg om «områder» er språklig sett uklart. Det som derimot fremgår av Prop. 90 S (2021-2022), pkt. 3.1, er følgende som er mer opplysende:

«Avtalen gir USA uhindret tilgang til, og rett til bruk av, såkalte «omforente områder» (på engelsk betegnet «Agreed Facilities and Areas» (AFA)) på norsk territorium. Omforente områder sikter her til fasiliteter og områder på norsk territorium oppført i vedlegg A til avtalen, som kan benyttes av USA 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.»

Det dreier seg altså ifølge denne beskrivelsen om **militærbaser (omforente områder) til felles bruk**, med mindre det er avtalt på administrativt nivå at amerikanske styrker skal ha rett til eksklusiv bruk av deler av områdene. Eksklusiv amerikansk bruk av deler av militærbasene er likevel forutsatt etter Tilleggsavtalen hvis amerikanerne ønsker det. Da vil det bli avtalt på administrativt nivå. Her fanger bordet traktatrettslig.

Det kan nok hevdes at *en minimumsvariant* av det gjensidige handlingsrommet etter Tilleggsavtalen «ikke endrer norsk base- og atompolitikk, anløpsregler eller norske begrensninger på lagring av visse våpentyper på norsk territorium», jf. Prop. 90 S (2021-2022), pkt. 3.1.

Etter ICJ-Norges vurdering åpner imidlertid Tilleggsavtalen for langt mer enn en minimumsvariant, altså med begrenset lagring av amerikansk materiell, et begrenset antall amerikansk personell og begrenset trafikk av for eksempel amerikanske fly (Rygge, Sola og Evenes) og båter (Ramsund).

**For det første** kan rammen utvides med **flere militærbaser**. Regjeringen forutsetter at hver slik utvidelse med nye «omforente områder» vil kreve samtykke fra Stortinget etter Grunnloven § 26. Det gir naturligvis en viktig demokratisk garanti mot utvidelser besluttet kun av amerikanske og norske utøvende myndigheter. Men samtykke her krever bare simpelt flertall, også om det besluttes en vesentlig økning av antall militærbaser, herunder etablering av helt nye baser for hærstyrker. Det har fra antatt informert hold vært hevdet at amerikanerne i utgangspunktet – da forhandlingene om Tilleggsavtalen ble innledet – ønsket seg tilgang til bruk av **20 militærbaser i Norge**.

**For det andre** er det ikke regulert hvor store områder av de aktuelle militærbasene USA skal disponere fritt og eventuelt eksklusivt. **Omfanget av amerikansk personell, materiell, fly, kjøretøy og båter er heller ikke nærmere regulert**. Det kan derfor tenkes at det vil skje utvidelser etter hvert, samtidig som det her vil ligge noen begrensninger i selve omfanget av de per i dag inkluderte fire militærbasene.

**For det tredje** er det forutsatt i Tilleggsavtalen Artikkel XI 1-3 at det kan og vil bli gitt **ettårige tillatelser for fri adgang for amerikanske fly, skip og kjøretøy til og fra de militære baseområdene, men også at disse skal kunne bevege seg fritt for bestemte formål på hele det norske territorium**. Det må antas at slike formål vil omfatte øvinger av forskjellig slag. Jo flere militære baseområder som gradvis omfattes, jo større disposisjonsrett og jo mer amerikansk personell og flere amerikanske fly, båter og skip som opereres i eller fra Norge, jo mer omfattende blir overføringen av norsk myndighet og begrensningene på norsk myndighet.

Selv om norske myndigheter i utgangspunktet kan nekte å utvide med flere militærbaser og i prinsippet nekte tillatelser eller sette begrensninger for amerikanernes bevegelsesfrihet utenfor de militære baseområdene, er det ikke sikkert at det blir enkelt for norske myndigheter å stå imot ønsker om ekspansjon. **Spesielt når det gjelder bevegelsesfriheten etter artikkel XI må det antas at Norge skal ha veldig gode grunner for å nekte slike ettårige tillatelser som traktaten forutsetter vil bli gitt av departementet**. Eventuell motvilje uttrykt av et flertall i Stortinget mot slike tillatelser i fremtiden når Tilleggsavtalen er inngått, vil ikke være traktatrettslig relevant i denne sammenhengen.

Som ICJ-Norge pekte på i sin høringsuttalelse, har USA ikke plettfri vandel når det gjelder respekt for humanitærrett og menneskerettigheter i sin ekstraterritoriale virksomhet. Baser og tillit i andre land har vært misbrukt til å torturere og mishandle fanger, også i flere europeiske land. Dette er dokumentert gjennom domsavgjørelser fra EMD. USA har p.t. ikke avsluttet sin verdensomspennende «War on Terror» og anser seg for å være i en fortsatt pågående krig mot alle organisasjoner og stater definert som terrororganisasjoner og terrorister. I denne konteksten har USA angrep også rammet sivile gjennom ulovlige droneangrep og andre former for utenrettslig henrettelse i strid med den humanitære folkeretten og menneskerettighetene. Det er begått handlinger som typisk vil kunne rubriseres som krigsforbrytelser, legitimert med at det befant seg terrorister blant de drepte og sårede og begrunnet i USAs særlige fortolkning av folkeretten.

Ingen personer i USA har blitt seriøst etterforsket og straffet for slike handlinger eller for tortur eller medvirkning til tortur begått under det globale torturprogrammet innført av Bush-administrasjonen, som [grundig dokumentert i en granskning gjennomført av Senatet](#). Offentliggjøring av bevis for mulige amerikanske krigsforbrytelser leder istedenfor til forfølgning av varslerne, jf. prosessene mot Manning og Assange. USA har også truet folkerettslige institusjoner, for eksempel, gjennom vedtakelsen av den såkalte «[Hague Invasion Act](#)» – amerikansk lovgivning som åpner for å invadere Haag i Nederland for å hente ut amerikanere som måtte bli tiltalt for folkerettslige forbrytelser ved Den internasjonale straffedomstolen ICC i Haag. Truslene mot ICC og domstolens personell var massive fra [president Trump og hans undersåtter](#).

Selv om «den globale krigen mot terror» kan synes å være tonet ned av Biden-administrasjonen, kan det endre seg igjen med et nytt styre i USA innenfor den ti-årsperioden hvor Tilleggsavtalen er uoppsigelig. USA har for eksempel ikke inkorporert menneskerettighetene som det har vært bred internasjonal enighet om siden 1945 og har ikke ratifisert Roma-vedtektene om straffeforfølgning av de groveste forbrytelser. Et mulig fascistisk presidentstyre i USA kan heller ikke helt utelukkes, hvor det kan være nokså uforutsigelig i dag hvordan Tilleggsavtalens fullmakter da kan bli ønsket utnyttet for amerikanske utenrikspolitiske og militære formål, i strid med norske interesser.

Tilleggsavtalen kan derfor utgjøre en risiko for Norge, for eksempel i en situasjon hvor USA vektlegger sitt bilaterale, globale system av ekstraterritoriale militærbaser og militære

støttestrukturer fremfor NATO-samarbeidet og kanskje vil legge press på Norge om å få utvide vesentlig sin virksomhet i Norge i medhold av Tilleggsavtalen.

#### **4. Avsluttende bemerkninger – kreves det grunnlovsendring?**

I høringsuttalelsen av 8. desember 2021 stilte ICJ-Norge blant annet spørsmål om det bør kreves kvalifisert flertall for samtykke i Stortinget i dette tilfellet, etter analogi fra Grunnloven § 115. I **Prop. 90 S (2021-2022), pkt. 8** er noen av de konstitusjonelle forhold kort vurdert. Hovedvekten er lagt på spørsmålet om Tilleggsavtalen innebærer en «lite inngripende» myndighetsoverføring slik at Grunnloven § 26 kan anvendes, jf. **pkt. 8.3**.

Regjeringen mener at myndighetsoverføringen og begrensningene i norsk myndighet totalt sett er lite inngripende, jf. **Prop. 90 S (2021-2022), pkt. 8.3.4**. Regjeringen mener også at Grunnloven § 115 uansett ikke kan få anvendelse da den ikke gjelder myndighetsoverføring til en organisasjon Norge er medlem av, slik at det i tilfelle må kreves grunnlovsendring dersom myndighetsoverføringen skulle anses for være mer enn lite inngripende.

ICJ-Norge har merket seg at regjeringen i sin analyse av myndighetsoverføring/norsk myndighetsbegrensning verken har vurdert **konsekvensene av at nye militærbaser kan legges til de fire som nå er inkludert**, eller **hvilke konsekvenser det vil få for begrensninger i norsk myndighet at Tilleggsavtalen artikkel XI åpner for fri bevegelse til ulike formål av fly, skip, kjøretøy med videre, på hele det norske territoriet**. Hva vil det kunne få av konsekvenser, for eksempel for **viktige urfolksområder og naturinteresser** ved utvidet bruk eller hvis nye militærbaser legges til i Annex A? Riktignok må Stortinget samtykke til det siste, men hvor enkelt blir det hvis USA mener det er sikkerhetsmessig nødvendig med flere militærbaser i Nord-Norge? Unnlattelsen av å drøfte slike spørsmål bekrefter at regjeringen presenterer en minimumsvariant av mulig myndighetsoverføring og norsk myndighetsbegrensning.

Etter ICJ-Norges syn er **myndighetsoverføring til en annen stats myndigheter** på norsk territorium i traktats form per definisjon mer inngripende enn overføring av myndighet til en organisasjon Norge er medlem av. Også dette momentet synes å være tillagt liten vekt av regjeringen. **Det er heller ikke vektlagt at Tilleggsavtalen er uoppsigelig de første 10 år**, mens for eksempel NATO-pakten kan sies opp **ett år** etter varsel om oppsigelse.



Alle de her nevnte momentene burde vært gjenstand for en samlet vurdering av hvor inngripende overføring av myndighet og norsk myndighetsbegrensning det er tale om, inklusive potensialet for dynamisk amerikansk ekspansjon i Norge. **Når disse momentene ikke er tatt med i vurderingen etter Grunnloven § 26, jf. Prop. 90 S (2021-2022), pkt. 8.3.4, fremstår regjeringens fremlegg som mangelfull og noe tilslørende for realiteten.** Det er også et spørsmål om regjeringen i motsatt fall ville kunne ha forsvart konklusjonen om at samtykke etter Grunnloven § 26 er tilstrekkelig.

Etter ICJ-Norges vurdering befinner man seg i beste fall i en gråsonerområde for rekkevidden av Grunnloven § 26 og Grunnlovens skranker for myndighetsoverføring til en annen stat. Det konstitusjonelt riktigste hadde derfor vært å etablere en særskilt grunnlovshjemmel med visse begrensninger før en traktat som Tilleggsavtalen eventuelt blir folkerettslig bindende inngått, og i mellomtiden videreføre gjeldende norsk NATO- og basepolitikk. En mulighet kunne også være at Stortinget ber Høyesterett vurdere Tilleggsavtalens forhold til Grunnloven før Stortinget tar endelig stilling til ratifikasjonsspørsmålet.

På vegne av ICJ Norge ved styret:

*Sign.*  
Bano Abdulrahman  
Daglig leder

*Sign.*  
Terje Einarsen  
Styreleder

**Vedlegg:**  
ICJ-Norges høringsuttalelse av 8. desember 2021