

FD

FORSVARSDPARTEMENTET

Høringsnotat

**Om forslag om inngåelse av tilleggsavtale om
forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021
og forslag til de lovendringer som er nødvendige for å
gjennomføre avtalen i norsk rett**

8. september 2021

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Bakgrunn.....	6
2.1	Sikkerhetspolitisk bakgrunn	6
2.2	Eksisterende avtaleforpliktelser.....	7
2.2.1	Bilaterale avtaler.....	7
2.2.2	NATO SOFA.....	7
3	Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 (SDCA).....	9
3.1	Generelt.....	9
3.2	Nærmere om de enkelte avtalebestemmelsene	10
3.3	Nærmere om vedlegg A og kriterier for opprettelse av omforente områder .	16
4	Gjennomføringen av avtaleforpliktelsene i norsk rett	17
4.1	Behov for lovendringer for å gjennomføre avtalen i norsk rett	17
4.2	Sikkerhet (artikkel VI).....	18
4.2.1	Gjeldende rett.....	18
4.2.2	Departementets vurdering.....	23
4.3	Rettskrav (artikkel XV)	34
4.3.1	Gjeldende rett.....	34
4.3.2	Departementets vurdering.....	35
4.4	Personlig skattefritak (artikkel XVII nr. 2 og 3).....	37
4.4.1	Gjeldende rett.....	37
4.4.2	Departementets vurdering.....	38
4.5	Skattefritak for kontraktører (artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum).....	39
4.5.1	Gjeldende rett.....	39
4.5.2	Departementets vurdering.....	39
4.6	Unntak fra arbeidsrett for kontraktører (artikkel XXVI nr. 1 første punktum).....	40
4.6.1	Gjeldende rett.....	40
4.6.2	Departements vurdering.....	41
4.7	Forslag til endring i lov om merverdiavgift.....	44
4.7.1	Fritak for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret (artikkel XXVI nr. 1 andre punktum).....	44
4.7.1.1	Gjeldende rett	44
4.7.1.2	Departementets vurdering.....	44

4.8	Om behovet for forskriftsendringer for å gjennomføre avtalen i norsk rett ..	45
4.9	Gjennomgang av artikler som foranlediger forskriftsendringer	47
4.9.1	Inn- og utreise (artikkel VII).....	47
4.9.1.1	Gjeldende rett	47
4.9.1.2	Departementets vurdering.....	48
4.9.2	Strafferettslig primærjurisdiksjon (artikkel XII)	50
4.9.2.1	Gjeldende rett	50
4.9.2.2	Departementets vurdering.....	53
4.9.3	Varetekt (artikkel XIII).....	54
4.9.3.1	Gjeldende rett	54
4.9.3.2	Departementets vurdering.....	56
4.9.4	Kjøretøy (artikkel IX).....	59
4.9.4.1	Gjeldende rett	59
4.9.4.2	Departementets vurdering.....	61
4.9.5	Lisenser og førerrettigheter (artikkel X).....	62
4.9.5.1	Gjeldende rett	62
4.9.5.2	Departementets vurdering.....	63
4.9.6	Tillatelser til inn- og utreise (artikkel XI).....	63
4.9.6.1	Gjeldende rett	63
4.9.6.2	Departementets vurdering.....	65
4.9.7	Avgiftsfritak for offisielle anskaffelser (artikkel XVI)	67
4.9.7.1	Gjeldende rett	67
4.9.7.2	Departementets vurdering.....	68
4.9.8	Personlige skatte- og avgiftsfritak (artikkel XVII nr. 1).....	69
4.9.8.1	Gjeldende rett	69
4.9.8.2	Departementets vurdering.....	70
4.9.9	Import og eksport til offisiell bruk (artikkel XVIII).....	71
4.9.9.1	Gjeldende rett	71
4.9.9.2	Departementets vurdering.....	72
4.9.10	Import og eksport til personlig bruk (artikkel XIX)	73
4.9.10.1	Gjeldende rett	73
4.9.10.2	Departementets vurdering.....	74
4.9.11	Tollkontroll (artikkel XX)	76
4.9.11.1	Gjeldende rett	76
4.9.11.2	Departementets vurdering.....	77
4.9.12	Finansielle tjenester (artikkel XXI nr. 2).....	78

4.9.12.1	Gjeldende rett	78
4.9.12.2	Departementets vurdering.....	78
4.10	Særavgifter.....	79
4.10.1	Gjeldende rett.....	79
4.10.2	Departementets vurdering.....	81
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	82
5.1	Overordnet	82
5.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av gjennomføring av enkelte bestemmelser	83
5.2.1	Vedrørende artikkel XV	83
5.2.2	Vedrørende artikkel XVI, XVII, XXVIII, XIX og XX	83
5.2.3	Vedrørende artikkel XXI	84
5.2.4	Vedrørende artikkel XXVI	84
6	Departementets vurdering og forslag	84
7	Samlet lovforslag.....	90

Høringsnotat

Forslag om inngåelse av tilleggsavtale om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 og forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre avtalen i norsk rett.

1 Innledning

Forsvarsdepartementet sender med dette på høring forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre tilleggsavtale om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 i norsk rett.

Norge undertegnet i Oslo 16. april 2021 en folkerettslig bindende tilleggsavtale om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA («Supplementary Defense Cooperation Agreement» (SDCA)), i henhold til kongelig resolusjon av samme dato. USA undertegnet avtalen i Washington D.C. 31. mars 2021. 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.

SDCA trer i kraft etter utveksling av den siste noten som bekrefter at partenes interne prosedyrer for ikrafttredelse er oppfylt. Avtalen vurderes som en sak av «særlig stor viktighet», slik at Stortingets samtykke er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. På grunn av dette vil regjeringen i løpet av våren 2022 legge fram en Prop. S om samtykke til inngåelse av avtalen. Gitt Stortingets samtykke og ratifikasjon, kan avtalen tre i kraft fra 2022.

Gjennomføring av avtalen krever også lov- og forskriftsendringer. Regjeringen tar sikte på å legge frem en Prop. L med nødvendige lovendringer i løpet av våren 2022. Forskriftsendringer om gjennomføring av avtalen vil også sendes på nødvendig høring.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om Norge bør inngå tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 og på forslaget om lov om gjennomføring av avtalen, samt forslag til endring i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven).

Avtalen i engelsk og norsk tekst følger som vedlegg til høringsnotatet. Lovforslaget er inntatt til slutt i høringsnotatet.

2 Bakgrunn

2.1 Sikkerhetspolitisk bakgrunn

Stortinget har 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 bilaterale forsterkningsplaner med nære allierte, jf. Stortingets behandling av Innst. 87 S (2020-2021) til Prop.14 S (2020-2021). Avtalen med USA vil være viktig for oppfølgingen av både den kollektive og den bilaterale dimensjonen i forsvaret av Norge.

Norges bilaterale forhold og tette forsvarssamarbeid med USA gjennom mer enn 70 år er av avgjørende betydning for Norges sikkerhet. Avtalen innebærer en konsolidering og utvikling av det norsk-amerikanske forsvarssamarbeidet. Overordnet viderefører avtalen de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, basert på et oppdatert og moderne rammeverk som respekterer begge parters grunnleggende behov og prioriteringer.

I krise og krig er Norge helt avhengig av forsterkninger. Disse forberedes i fredstid gjennom et nært samarbeid med allierte innen rammen av NATO så vel som bilateralt. Sentralt i det norske forsvarskonseptet er at allierte øver og trener jevnlig i Norge, sammen med norske styrker. Dette underbygger en troverdig alliert sikkerhetsgaranti og forsterkning. Alternativet til forsterkning av Norge i krise og krig er permanent alliert tilstedeværelse. Det vil ikke være i tråd med norske interesser og det ville ha vært i strid med basepolitikken. Derfor legges det til rette for at allierte kan forsterke Norge hvis det blir nødvendig. Det gjøres gjennom alliert øving, trening, forhåndslagring og investeringer i infrastruktur - sentrale elementer i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik gjennom mange tiår.

Forsvaret av Norge, og innretningen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, har siden andre verdenskrig vært basert på erkjennelsen av at sikkerhetsutfordringene Norge står overfor overgår det Norge vil være i stand til å håndtere alene. Etter den kalde krigens avslutning ble det meste av alliert infrastruktur i Norge ikke videreført. I lys av den negative sikkerhetspolitiske utviklingen er det et stort behov for å styrke evnen til å motta allierte forsterkninger. I tillegg til sin betydning i militær planleggingssammenheng, er SDCA en nødvendig forutsetning for at USA skal kunne foreta infrastrukturinvesteringer i Norge. Det setter USA i stand til raskere og bedre å yte militær forsterkning av Norge og andre NATO-allierte i krise og krig, og er en forutsetning for at oppdatert militært planverk skal kunne fungere etter intensjonen. Avtalen er derfor viktig i lys av Norges NATO-forpliktelser, både i et regionalt og et transatlantisk perspektiv.

2.2 Eksisterende avtaleforpliktelser

2.2.1 Bilaterale avtaler

I tillegg til NATO SOFA er forsvarssamarbeidet med USA basert på 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 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 noen bestemmelser om inn- og utreise, skatte- og avgiftsfritak, jurisdiksjon og sikkerhet. Bestemmelsene om inn- og utreise og jurisdiksjon er imidlertid erstattet av reglene i NATO SOFA fra 1951 og har ikke lenger effekt. 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. 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. 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.

SDCA bygger videre på avtalene fra 1950 og 1952, men som beskrevet ovenfor er reguleringene i avtalen fra 1950 i stor grad erstattet av NATO SOFA eller av liten betydning i dagens forsvarssamarbeid med USA. En del av fritakene i avtalen fra 1952 er gjennomført i norsk regelverk, dette omtales nærmere under punkt 4.9.7.1, 4.9.8.1, 4.9.9.1 og 4.10.

2.2.2 NATO SOFA

Det grunnleggende folkerettslige prinsippet om staters suverenitet innebærer at militære styrkers rettslige stilling på en annen stats territorium er avhengig av hjemmelsgrunnlaget for deres tilstedeværelse i mottakerstaten. 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, den såkalte NATO SOFA. I tillegg gjelder en tilsvarende avtale med land som er parter i Partnerskap for fred (forkortet Pfp-land), statusavtalen NATO Pfp SOFA.¹ 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. Dette vil behandles nærmere under omtalen av den enkelte artikkel i SDCA.

For denne avtalen er de mest sentrale bestemmelsene i NATO SOFA:

- Artikkel II om senderstatens respekt for mottakerstatens lover
- Artikkel VII om jurisdiksjon overfor senderstatens militære styrker, sivilt element og medfølgende
- Artikkel X om personlig beskatning
- Artikkel XI om toll, import og eksport

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 (1995–1996) og Innst. S. nr. 234 (1995–1996). NATO SOFA er ikke gjennomført i norsk rett ved egne lovbestemmelser eller særskilt gjennomføringslov. Se nærmere om NATO SOFA artikkel VII i høringsnotatets punkt 4.2.1.

¹ Norsk tittel: *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 1951* (NATO Pfp SOFA).

3 Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 (SDCA)

3.1 Generelt

Forhandlinger om SDCA ble innledet i 2018 etter initiativ fra USA. Bakgrunnen var et ønske om så likeartede rammebetingelser som mulig for USAs tilstedeværelse i allierte land i Europa og Asia, for å gjøre det enkelt å flytte personell og materiell mellom ulike land. USA har forhandlet frem lignende avtaler med flere europeiske land, herunder Polen, Estland, Latvia, Litauen, Ungarn, Bulgaria og Romania. USA inngikk i 2017 også en oppdatert avtale med Island om forsvarssamarbeid, over en noe annen lest enn den norske og de øvrige nevnte avtalene.

Forsvarsdepartementet har ledet forhandlingene om SDCA på norsk side, i tett samarbeid med representanter fra Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. SDCA berører også en rekke andre departementers ansvarsområder, herunder Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Berørte departementer har blitt fortløpende konsultert og har tidvis også deltatt i forhandlingene.

Innholdsmessig legger avtalen til rette for en videreutvikling av det bilaterale forsvarssamarbeidet med USA. Den gir et regelverk 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.

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.

Avtalen sier uttrykkelig at den ikke endrer norsk base- og atompolitikk, anløpsregler eller norske begrensninger på lagring av visse våpentyper på norsk territorium (atomvåpen, landminer og klasevåpen mv).

Det er understreket i avtalen at den inngås med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser. I dette ligger en forpliktelse til å følge norsk regelverk, likevel slik at USA ikke anser denne forpliktelsen som gjeldende der det ikke er forenelig med amerikanske tjenstlige behov. Dette er i hovedsak det amerikanske synet på forpliktelsen til å respektere andre lands rett som følger av NATO SOFA, og er således ikke noe nytt med tilleggsavtalen.

Avtalen legger videre opp til et nært samarbeid og løpende konsultasjoner mellom norske og amerikanske myndigheter om operasjonelle og sikkerhetsmessige spørsmål. Den legger til rette for et fortsatt tett samarbeid med Norges viktigste allierte i tiårene som kommer.

3.2 Nærmere om de enkelte avtalebestemmelsene

Fortalen understreker partenes felles innsats for å fremme fred og sikkerhet i områder av felles interesse, og anerkjenner betydningen av amerikansk militær tilstedeværelse i Norge for norsk sikkerhet og stabilitet.

Artikkel I angir avtalens formål om å etablere et rammeverk med sikte på å fremme og utvikle det bilaterale forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA. Det vises til at avtalen utfyller vilkårene fastsatt i NATO SOFA som regulerer tilstedeværelse av amerikanske styrker og medfølgende på norsk territorium. Det understrekes at all amerikansk aktivitet på norsk territorium skal skje med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder når det gjelder lagring av visse våpentyper på norsk jord. Bestemmelsen fastslår at avtalen ikke endrer den norske basepolitikken eller norsk politikk med hensyn til lagring eller utplassering av kjernefysiske våpen på norsk territorium.

Artikkel II definerer sentrale begreper i avtaleteksten. Med «amerikanske styrker» menes enheten bestående både av det militære og det sivile elementet, samt all eiendom, alt utstyr og materiell som det amerikanske forsvaret har i Norge. Begrepet er videre enn begrepet «styrker», slik det defineres i NATO SOFA. «Amerikanske kontraktører» brukes om rettssubjekter som verken er stiftet i eller til vanlig hjemmehørende i Norge, herunder deres arbeidstakere og enkeltpersoner i tilsvarende situasjon, når slike rettssubjekter eller enkeltpersoner er i Norge i henhold til en kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvarsdepartementet for å levere varer og tjenester i forbindelse med aktiviteter i henhold til avtalen. Det følger av denne definisjonen at «amerikanske kontraktører» ikke nødvendigvis vil være amerikanske statsborgere, men kan være borgere av andre land.

Artikkel III og IV gjelder amerikansk tilgang til og bruk av omforente områder. Det fastslås at amerikanske styrker skal ha rett til uhindret tilgang til og bruk av omforente

områder oppført i avtalens vedlegg A. Omforente områder vil være til felles bruk for norske, amerikanske og andre allierte styrker. Etter særskilt avtale kan deler av et omforent område stilles til eksklusiv amerikansk disposisjon. Amerikanske styrker har rett til uhindret tilgang til og bruk av omforente områder for en rekke formål, herunder oppstilling og utplassering av styrker og materiell, forhåndslagring av utstyr, forsyninger og materiell, samt felles og kombinerte treningsaktiviteter. Amerikanske styrker gis tillatelse til å kontrollere tilgangen til de delene av omforente områder der det eventuelt er avtalt eksklusiv amerikansk bruksrett. Tilgang til omforente områder som brukes av amerikanske og norske væpnede styrker i fellesskap skal koordineres mellom amerikanske styrker og norske myndigheter. Det fastlås at all amerikansk aktivitet på omforente områder skal foretas med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser og med konsultasjoner med norske myndigheter. Videre heter det i bestemmelsen at avtalen ikke endrer den norske basepolitikken eller norsk politikk med hensyn til lagring eller utplassering av kjernefysiske våpen på norsk territorium.

Artikkel V slår fast at alle bygninger, ikke-flyttbare konstruksjoner og fastmonterte byggelementer på omforente områder er norsk eiendom med amerikansk bruksrett inntil amerikanske styrker ikke lenger har bruk for dem. Dette gjelder også nyoppføringer foretatt av amerikanske styrker. Når omforente områder eller deler av disse ikke lenger brukes av amerikanske styrker, skal de overdras uten heftelser til Norge, så lenge overdragelsen ikke medfører kostnader for USA. Kostnader knyttet til eventuell fjerning av infrastruktur og tilbakeføring av områdene etter avsluttet bruk er Norges ansvar.

Artikkel VI angir regler om sikkerhetstiltak. Utgangspunktet er at norske myndigheter under avtalen har ansvaret for å ivareta sikkerheten til amerikansk personell, materiell og informasjon i Norge. Innenfor militære deler av omforente områder får USA en forsterket og mer eksplisitt rett til å forsvare sitt personell, materiell og oppdrag innenfor omforente områder, sammenlignet med sikkerhetstiltak som besøkende styrker har rett til å gjennomføre basert på NATO SOFA. Innenfor slike områder gis amerikanske styrker en begrenset rett til maktutøvelse basert på vilkårene i artikkelen. Når det gjelder sivile deler av omforente områder, som for eksempel flyoperative flater ved aktuelle flyplasser, samt i nærområdet rundt omforente områder, er den amerikanske styrkens rett til å treffe sikkerhetstiltak begrenset til å gjelde i ekstraordinære tilfeller og kun basert på sikkerhetsplaner koordinert med og godkjent av norske myndigheter. Ethvert sikkerhetstiltak fra den amerikanske styrken skal være nødvendig og forholdsmessig. *Artikkel VI* innebærer behov for lovendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.2.2.

Artikkel VII angir regler om inn- og utreise. I henhold til NATO SOFA krever ikke Norge pass eller visum ved innreise til og utreise fra norsk territorium for medlemmer av styrken som har det påkrevde personlige identitetskortet og en gyldig reiseordre. Medlemmer av det sivile elementet, medfølgende, samt amerikanske kontraktører, kan reise visumfritt inn og ut av Norge, såfremt vedkommende har gyldig pass og

identitetskort utstedt av det amerikanske forsvarsdepartementet, offisiell reiseordre eller autorisasjonsbevis utstedt av ansvarlig amerikansk myndighet. Amerikanske styrker, medfølgende og amerikanske kontraktører skal være unntatt fra lovgivning om registrering og kontroll av utlendinger. Det gis ikke unntak fra alminnelig grensekontroll. Artikkel VII innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.1.

Artikkel VIII fastslår at norske myndigheter, innenfor nasjonale krav og tilgjengelig kapasitet, skal gi USA logistikkstøtte til å gjennomføre aktiviteter under avtalen.

Artikkel IX pålegger norske myndigheter å respektere amerikansk registrering og lisensiering av motorvogner og tilhengere tilhørende amerikanske styrker, amerikanske kontraktører og medfølgende. Etter anmodning skal norske myndigheter kostnadsfritt utstede kjennemerke for ikke-taktiske tjenestekjøretøyer tilhørende amerikanske styrker, i samsvar med prosedyrer fastsatt for norske væpnede styrker. Private motorvogner tilhørende medlemmer av den amerikanske styrken, amerikanske kontraktører og medfølgende skal på anmodning utstedes med norske kjennemerker som ikke skiller seg fra dem som utstedes til norske motorvogner for øvrig. Artikkel IX innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.4.

Artikkel X pålegger norske myndigheter å anerkjenne førerkort eller annen tillatelse utstedt av amerikanske myndigheter som gir innehaveren rett til å bruke styrkens kjøretøyer, fartøyer eller luftfartøyer. Norske myndigheter skal også godta amerikanske førerkort utstedt til medlemmer av amerikanske styrker, medfølgende og amerikanske kontraktører for bruk av private motorvogner. Internasjonalt førerkort er ikke påkrevd. Norske myndigheter skal videre godta gyldig amerikanske kompetansebevis eller kompetansebevis fra en EØS-stat, i forbindelse med levering av tjenester under avtalen. Eksempler på dette er kompetansebevis påkrevd for utføring av ulike håndverkertjenester eller for å operere bestemte typer maskiner i anleggsvirksomhet. Artikkel X innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.5.

Artikkel XI foreskriver at norske myndigheter, etter anmodning i henhold til omforente prosedyrer, skal gi klareringer for inn- og utreise for amerikanske luftfartøyer, fartøyer og kjøretøyer, samt til bevegelser på norsk territorium. Slike stående klareringer som dekker alminnelig aktivitet under avtalen, gis for maksimalt ett år av gangen, og skal ikke gjelde for Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya. Ombordstigning eller kontroll av luftfartøyer, fartøyer og kjøretøyer som brukes av eller for amerikanske styrker, skal ikke gjennomføres uten etter samtykke fra USA. Videre gir artikkelen unntak fra ulike fly- og havneavgifter. Artikkel XI innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.6.

Artikkel XII fastsetter regler om strafferettslig primærjurisdiksjon. Bestemmelsen innebærer en overføring fra Norge til USA av førsteretten til å straffeforfølge ikke-

tjenstlige handlinger foretatt av medlemmer av den amerikanske styrken. Dette er en utvidelse sammenlignet med det som gjelder etter NATO SOFA, der senderstatens primærjurisdiksjon kun gjelder tjenestehandlinger. Norge kan tilbakekalle frafallet i spesielle tilfeller. Det vil særlig være aktuelt dersom det er begått en alvorlig forbrytelse, for eksempel voldtekt. Amerikanske myndigheter avgjør hva som har status som tjenestehandlinger og ikke-tjenestehandlinger, men norske myndigheter kan fremme innsigelse og be om en nærmere vurdering. Artikkel XII innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.2.

Artikkel XIII fastsetter regler om samarbeid mellom norske og amerikanske myndigheter, i tilfeller hvor et medlem av de amerikanske styrkene eller en medfølgende er mistenkt for å ha begått en straffbar handling i Norge. Etterforskning og straffeforfølgning skal, med de begrensninger som følger av artikkel XII, i utgangspunktet gjennomføres basert på norske straffe- og straffeprosessregler. I motsetning til etter dagens regler, kan medlemmet av den amerikanske styrken eller en medfølgende forbli under amerikanske forsvarsmyndigheters kontroll til rettergangen, inkludert ankebehandlingen, er avsluttet. USA forplikter seg til å sikre at vedkommende fremstilles for norske myndigheter underveis i prosessen. USA plikter å vurdere enhver forespørsel fra Norge om overføring av personer med sikte på varetektsfengsling i Norge. Dersom den norske rettergangsprosessen ikke er ferdig innen ett år, opphører amerikanske myndigheters plikt til å sikre fremmøte. Fristen kan forlenges med seks måneder etter avtale mellom amerikanske forsvarsmyndigheter og norske myndigheter. Forlengelse skal gis med mindre dette går utover retten til å få saken behandlet innen rimelig tid. Enhver ytterligere forlengelse krever enighet mellom partene. Artikkel XIII innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.3.

Artikkel XIV omhandler amerikansk utøvelse av disiplinærmyndighet i Norge. USA har disiplinærmyndighet over egne styrker, og utøver politimyndighet over egne styrker innenfor omforente områder eller andre steder særskilt avtalt mellom partene.

Artikkel XV bygger på NATO SOFA artikkel VIII nr. 5. Artikkel XV slår fast at medlemmer av de amerikanske styrkene, herunder det sivile elementet, ikke skal være gjenstand for sivile rettskrav eller administrative sanksjoner som følge av handlinger eller unnlater foretatt i forbindelse med utføring av tjenesteplikter. For å avgjøre om et mulig erstatningsansvar har oppstått i nevnte tilfeller skal en erklæring fra amerikanske forsvarsmyndigheter på norsk territorium om at handlingen eller unnlatelsen ble foretatt under utføring av tjenesteplikter, utgjøre et avgjørende bevis på dette faktum. Videre skal det heller ikke avsies uteblivelsesdom når tjenesteplikter eller behørig bemyndiget fravær midlertidig hindrer deltakelse i sivile rettsprosesser. Med «sivilt element» menes i artikkel XV alle personer som er arbeidstakere hos amerikanske myndigheter og i sin stilling utfører tjenesteplikter pålagt av amerikanske myndigheter. Dette omfatter imidlertid ikke amerikanske eller norske kontraktører, arbeidstakere hos disse, samt ikke-kommersielle organisasjoner.

Artikkel XV innebærer behov for lovendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.3.2.

Artikkel XVI fastsetter regler om avgiftsfritak for offisielle anskaffelser til bruk for den amerikanske styrken. Artikkel XVI innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.7.

Artikkel XVII fastsetter regler om avgiftsfritak for personlige anskaffelser til bruk for medlemmer av den amerikanske styrken og deres medfølgende. Videre gis medlemmer av den amerikanske styrken, deres medfølgende og ansatte av amerikanske kontraktører, som ikke er norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge, fritak for skatt på nærmere angitte inntekter. Artikkel XVII innebærer behov for lovendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.4.2, i tillegg til forskriftsendring som omtales under punkt 4.9.8.2.

Artikkel XVIII fastsetter regler om toll- og avgiftsfritak ved import og eksport av gjenstander til offisiell bruk for den amerikanske styrken. Videre er det gitt mulighet til å levere en forenklet deklarasjon ved grensepassering, i tråd med NATO SOFA artikkel XI nr. 4. Slik forenklet deklarasjon gir samtidig fritak fra tollkontroll knyttet til toll og avgifter. Artikkel XVIII innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.9.

Artikkel XIX fastsetter regler om toll- og avgiftsfritak ved import og eksport av gjenstander til personlig bruk for medlemmer av den amerikanske styrken og deres medfølgende, samt amerikanske kontraktører. Avtalen sier ikke noe om at personlig forbrukerelektronikk må tilfredsstille felleseuropeiske krav og være CE-merket. Dette må reguleres i gjennomføringsordninger. Artikkel XIX innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.10.

Artikkel XX omhandler prosedyrer for tollbehandling. Norge skal sikre rask og effektiv tollkontroll av varer som importeres og eksporteres i henhold til denne avtalen. Tollkontroll skal utføres i samsvar med omforente prosedyrer. Offisiell informasjon under offisielt segl skal ikke være gjenstand for undersøkelse. Artikkel XX innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.11.

Artikkel XXI fastslår at den amerikanske styrken kan tilby militære velferdstjenester til medlemmer av styrken og deres medfølgende. Aktivitetene skal betjenes og drives utelukkende i henhold til amerikanske regler, men med full respekt for norske lover og forskrifter. Den amerikanske styrken kan videre inngå avtaler med finansinstitusjoner om å tilby banktjenester og andre finansielle tjenester som ivaretar formålene med avtalen. Slike tjenester kan kun benyttes av medlemmer av styrken, deres medfølgende og amerikanske kontraktører. Artikkel XXI innebærer behov for forskriftsendring. Dette omtales under høringsnotatets punkt 4.9.12.

Artikkel XXII gir USA adgang til å etablere, betjene og drive militære postkontorer for den amerikanske styrken, deres medfølgende, amerikanske kontraktører og andre avtalte kategorier av autorisert personell. USA forplikter seg til å iverksette nødvendige tiltak for å hindre ulovlig import av varer inn til Norge.

Artikkel XXIII fastsetter regler om valuta og vekslings.

Artikkel XXIV fastsetter regler om bruk av lokal arbeidskraft i forbindelse med drift av de militære velferdstjenestene og postkontorer som nevnt i artiklene XXI og XXII. Den amerikanske styrken og organisasjoner som utfører nevnte velferdstjenester kan ansette medfølgende, samt andre som har tillatelse til å arbeide på norsk territorium. Ansettelsesprosedyrer skal beskrives i en gjennomføringsordning.

Artikkel XXV fastsetter prosedyrer for den amerikanske styrkens bruk av kontraktører. Amerikanske styrker skal tilstrebe å bruke norske leverandører, men kontrakter skal utlyses, tildeles og forvaltes i samsvar med amerikanske lover og forskrifter. Avtalene som ligger til grunn for forsyninger til amerikanske styrker ved tilstedeværelse i Norge gir ikke USA større rettigheter innenfor forsyningssikkerheten i kriser eller væpnede konflikter enn det som allerede er gitt USA gjennom vertslandsstøtteordninger.

Artikkel XXVI fastsetter at arbeidsvilkårene for ansettelse av amerikanske kontraktører skal være regulert av amerikansk rett, men med respekt for norsk rett i den grad dette ikke er uforenlig med amerikanske militære behov. Amerikanske kontraktører skal 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. Videre følger det at kontraktørene skal være fritatt for krav om arbeidstillatelse og fritatt fra norsk beskatning for så vidt gjelder arbeid og oppdrag utført for amerikanske styrker. For eventuell øvrig virksomhet som kontraktørene utøver i Norge, vil de være underlagt norsk rett. Amerikanske kontraktører og deres ansatte skal ha fritak fra rapporteringsplikt så langt de er fritatt for skatt i Norge. *Artikkel XXVI* innebærer behov for lovendring for skattefritaket og for det arbeidsrettslige, samt fritak for registreringsplikt. Dette omtales henholdsvis under høringsnotatets punkt 4.5.2, 4.6.2 og 4.7.

Artikkel XXVII pålegger USA en plikt til å respektere norske regler som ivaretar helse, herunder veterinære og plantasanitære forhold, miljø og sikkerhet.

Artikkel XXVIII omhandler den amerikanske styrken og kontraktørers adgang til å nyttiggjøre seg offentlige forsyningstjenester som vann og elektrisitet på tilsvarende vilkår som for det norske forsvaret, og uten å betale skatt og offentlige avgifter eller gebyrer. Bestemmelsen fastsetter også gratis bruk av kommunikasjonsnettverk på norsk territorium. Bruk av frekvenser skal koordineres med norske myndigheter. Forsvarsdepartementet vil videreformidle slike henvendelser til norsk frekvensmyndighet som beslutningstaker.

Artikkel XXIX omhandler implementeringsavtaler og mekanismer for tvisteløsning. Tvister om gjennomføringen av avtalen løses ved konsultasjoner, og skal ikke henvises til domstolsbehandling.

Artikkel XXX har bestemmelser om ikrafttredelse, endring og varighet. Avtalen vil tre i kraft den dato partene har meddelt hverandre gjennom utveksling av noter at deres interne prosedyrer for ikrafttredelse av avtalen er oppfylt. Avtalen har en innledende varighet på ti år, og kan deretter sies opp av hver av partene med ett års skriftlig varsel gjennom diplomatiske kanaler.

3.3 Nærmere om vedlegg A og kriterier for opprettelse av omforente områder

Vedlegg A er en integrert del av avtalen og angir omforente områder. Et begrenset antall områder inkluderes i avtalens vedlegg ved avtaleinngåelsen. Det blir opprettet omforente områder på flystasjonene på Rygge, Sola og Evenes der utgangspunktet er det militære området, med tillegg av flyoperative flater. Det blir også opprettet et omforent område på Ramsund orlogsstasjon. Valget av steder har sammenheng med ønsket om styrket samarbeid med USA innen luftdomenet og det maritime domenet i kommende år. Eventuell fremtidig inkludering i vedlegg A av nye områder vil utgjøre en avtaleendring som krever enighet mellom partene.

Regjeringen har lagt til grunn at norsk samtykke til opprettelse av et omforent område skal være basert på en helhetsvurdering av følgende fire kriterier:

- 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.

Inkludering av nye omforente områder vil kun besluttes etter behandling i regjeringen. Ettersom dette vil være en sak av særlig stor viktighet, følger det av Grunnloven § 26 annet ledd at det er nødvendig med Stortingets samtykke. Det legges opp til å be om

Stortingets forhåndssamtykke til at regjeringen kan beslutte å inkludere nye omforente områder basert på de fire kriteriene og etter konsultasjoner med Stortinget. Dette vil bli nærmere omtalt i samtykkeproposisjonen.

4 Gjennomføringen av avtaleforpliktelsene i norsk rett

4.1 Behov for lovendringer for å gjennomføre avtalen i norsk rett

For å gjennomføre avtalen i norsk rett er det nødvendig med lovendringer på flere områder. De fleste lovendringene foreslås gjennomført i en ny lov om gjennomføring av tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA, dette omtales nærmere under høringsnotatets punkt 4.1 til 4.6, og oppsummeres under punkt 7 som beskriver samlet lovforslag. I tillegg er det nødvendig å fastsette en ny hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven), dette omtales under høringsnotatets punkt 4.7.

Når det gjelder fritak for skatter, avgifter og toll for USAs militære aktiviteter i Norge er det en rekke traktater, både NATO-traktater og bilaterale traktater mellom Norge og USA, som danner grunnlag for fritak. Det bemerkes at NATO-landene har lagt til grunn at alle militære styrker fra NATO-medlemsland som befinner seg i et annet NATO-land, vil være dekket av NATO-traktatene, herunder NATO SOFA, uavhengig av om de er i landet på et NATO-oppdrag eller i en bilateral eller multilateral funksjon. Det innebærer at der Norge har forpliktet seg til å gi innrømmelser til NATO-styrker mv., så vil den amerikanske styrken nyte godt av de samme innrømmelsene uten at det er nødvendig å vurdere i hvilken kapasitet den amerikanske styrken eller medlemmer av denne mv. befinner seg i Norge. Det innebærer samtidig at bestemmelsene i internretten som retter seg mot NATO, NATO-styrker mv., på samme måte kommer til anvendelse for den amerikanske styrken. I enkelte tilfeller er det i internretten gitt særregler for den amerikanske styrken mv. Disse er gitt på områder der bilaterale traktater med USA gir større innrømmelser enn det som følger av NATO-traktatene. SDCA gir slike innrømmelser og nødvendiggjør følgelig særregler for den amerikanske styrken.

Bestemmelsene i avtalen som foreslås gjennomført i ny lov om gjennomføring av tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA, er følgende:

Artikkel VI – sikkerhet. SDCA gir en videre myndighet til å gjennomføre sikkerhetstiltak enn den myndighet besøkende styrker har etter eksisterende rettsgrunnlag. Det er nødvendig at bestemmelsen gjennomføres i norsk rett. Se nærmere om dette i høringsnotatets punkt 4.2.

Artikkel XV – rettskrav. SDCA artikkel XV gir anvisning på at de amerikanske styrkene, inkludert det sivile element ikke skal være gjenstand for sivile rettskrav (erstatningskrav) eller administrative sanksjoner som følger av handlinger eller unnlatelser foretatt i forbindelse med utføring av tjenesteplikter. Det vises i artikkel

XV nr. 1 til at slike krav skal behandles i samsvar med NATO SOFA artikkel VIII. Artikkel XV har likevel et litt videre virkeområde enn NATO SOFA artikkel VIII, blant annet med tanke på personellgruppen som omfattes og at det er amerikanske forsvarsmyndigheter som avgjør om en handling ble utført under utføring av tjenesteplikter. Det foreslås at både SDCA artikkel XV og NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 gjennomføres i norsk rett.

Artikkel XVII – personlige skattefritak. SDCA artikkel XVII nr. 2 og 3 utvider eksisterende personlige skattefritak til blant annet også å omfatte ansatte av amerikanske kontraktører og amerikanske styrkers medfølgende.

Artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum – skattefritak for amerikanske kontraktører. SDCA artikkel XXVI gir amerikanske kontraktører skattefritak og fritak fra krav om rapportering.

Artikkel XXVI nr. 1 første punktum – unntak for arbeidsrett for amerikanske kontraktører. SDCA artikkel XXVI nr. 1 første punktum fastsetter at arbeidsvilkårene for ansettelse av amerikanske kontraktører skal fastsettes i samsvar med amerikanske lover og forskrifter, med respekt for norsk lov i den grad dette ikke er uforenlig med de amerikanske styrkenes militære behov. Det er nødvendig med et unntak fra norsk arbeidslovgivning for å gjennomføre dette i norsk rett.

Bestemmelsen i avtalen som foreslås gjennomført med en endring i merverdiavgiftsloven er artikkel XXVI nr. 1 andre punktum, der det fremgår at amerikanske kontraktører skal være unntatt krav til lisensiering og registrering av foretak og selskaper. Dette beskrives nærmere i høringsnotatets punkt 4.7.

4.2 Sikkerhet (artikkel VI)

4.2.1 Gjeldende rett

NATO SOFA artikkel VII

NATO SOFA er det folkerettslige grunnlaget for alliert tilstedeværelse i Norge.

NATO SOFA artikkel VII regulerer fordeling av jurisdiksjon mellom to stater (senderstaten og mottakerstaten) for rettsforhold som har tilknytning til begge statene. 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»

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. NATO SOFA artikkel VII nr. 10 må leses i lys av de saklige og personelle avgrensninger i foregående bestemmelser. Det er en forutsetning for senderstatens utøvelse av jurisdiksjon at senderstaten har hjemmel til dette i egen lovgivning, jf. artikkel VII nr. 1.

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 Grl. § 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 Grl. § 26 annet ledd til inngåelse av NATO SOFA i St.prp. nr. 117 (1952), jf. Innst. S. nr. 210 (1952). Samtykke ble innhentet samtidig med samtykke til inngåelse av *Avtale om status for den nordatlantiske traktats organisasjon, de nasjonale representanter og den internasjonale stab* («Ottawa-avtalen»).

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 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 holdepunkter 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 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 vakthold for eget personell og materiell. Norske styrker står også for vakthold for bidraget med F-35 for Iceland Air Policing (IAP) på Island.

Det er uklart hva rekkevidden av praksisen er. Det kan synes som at praksisen bygger på en kombinasjon av forpliktelsen i NATO SOFA artikkel VII nr. 10 og på alminnelig samtykke blant de deltakende statene.

NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav a angir ikke nærmere hva som ligger i «å føre politioppsyn» eller i «opprettholde ro og orden». Ordlyden kan tale for at bestemmelsen gir rett til å patruljere området og føre oppsyn med etterlevelse av lover og regler. Det nærmere innholdet i eller rekkevidden av adgangen til å føre politioppsyn etter nr. 10 er ikke beskrevet i samtykkeproposisjonen fra 1952. Som nevnt over var problemstillingene i alle tilfeller ansett mindre aktuelle for Norge i det daværende sikkerhetspolitiske landskapet. Som beskrevet over, har det vært praksis for å tillate at besøkende styrker står for vakthold og utfører blant annet adgangskontroll.

Lov og forskrift om politimyndighet i forsvaret

Av lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i forsvaret § 1 fremgår det at offiserer, befal, militærpoliti og militære vakter har «politimyndighet» overfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Av § 3 første ledd vises det til at norske styrkers «politimyndighet» omfatter «rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, anholde og innbringe personer etter politilovens § 8».

I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 82 (1986-1987) kapittel 6 B punkt 3.1) vises det til NOU 1980: 58 side 95 der det fremgår at «den militære politimyndighet inneholder tre hovedelementer», som er myndighet til å gripe inn «overfor militært personell og andre når dette er nødvendig», myndighet til å foreta anholdelse, og myndighet til å iverksette foreløpig arrest. Det fremheves at det «først og fremst er til opprettholdelse av ro og orden man har behov for militærpolitimyndighet, men [utvalget] anser det selvsagt at politimyndigheten også omfatter den sikkerhetsmessige siden». I merknadene til forslag til § 3 i NOU 1980: 58 er det fremhevet at «[p]olitimyndigheten må selvsagt også kunne utøves for å sikre de militære områder», side 115. Det ble lagt til grunn i forarbeidene at disse tre hovedelementene skulle fastsettes i lov, mens ytterligere oppregning og konkretisering burde gis ved reglement, se Ot.prp. nr. 82 (1986-1987) kapittel 6 B punkt 3.1 og NOU 1980: 58 s. 95. I 1993 ble forskrift 26. november nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar fastsatt. Av forskriften punkt 2 fremgår det at militært befal, militærpoliti og militære vakter har rett til å gripe inn for å opprettholde orden og sikkerhet, håndheve adgangsforbud, gripe inn mot tyveri, pågripe og ta beslag i henhold til straffeprosessloven, bortvise uvedkommende og 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 forarbeidene fremgår det at «myndigheten kan utøves overfor alle på militært område, og med visse begrensninger og vilkår også overfor undergitt utenfor militært område» (Ot.prp. nr. 82 (1986-1987) kapittel 1 punkt 1.2). Av NOU 1980: 58 side 94 fremgår det at politimyndighet på militært område eller i umiddelbar nærhet til militært område gjelder «overfor enhver som ikke er foresatt, både militære – uansett grad – og overfor sivile som måtte befinne seg der» og det

vises til at en militær vakt kan gripe inn «overfor sivile som forstyrrer den offentlige ro og orden», se side 92. Utenfor militært område og utenfor umiddelbar nærhet har militærpolitiet kun politimyndighet overfor norsk militært personell, jf. § 2 første ledd. Som et eksempel på dette har Generaladvokaten vist til at militærpolitiet kan innbringe en norsk soldat som lager bråk på et offentlig utested.

Når det gjelder hvem som kan føre politioppsyn og utøve myndighet vises det til personellkategoriene «militært befall, militærpoliti og militære vakter», jf. § 1. Begrepet «befall» ble brukt som en samlebetegnelse på offiserer og befall frem til innføring av ny ordning for militært tilsatte i 2016, men forskriften ble ikke oppdatert etter den nye ordningen. Uttrykket «befall» i forskriften omfatter derfor også offiserer, se utredning fra arbeidsgruppen for revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i Forsvaret, overlevert til Forsvarsdepartementet 9. mars 2021, s. 179. Forskriften punkt 4 viser til at med «militær vakt» forstås også sivil vakt for militær installasjon når «vakten» er ansatt i Forsvaret 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 «militært 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, herunder også sivilt 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 etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område». Generaladvokaten har vist til at der forskriften viser til biuvakk, stillinger og kommandoplasser som eksempler på militært område i felt må bestemmelsen forstås slik at det dreier seg om «områder der en militær styrke er konsentrert og naturlig har behov for vakthold», se Generaladvokatens notat om spesielle rettslige forhold ved allierte militære styrkers tilstedeværelse i Norge, i et politi- og påtaleperspektiv, 8. juni 2018, del III punkt 5.1.

Lov om politimyndighet i forsvaret regulerer ikke utenlandske militære styrker og gir ingen anvisning på under hvilke omstendigheter slikt personell kan gis politimyndighet eller forholdet mellom slik politimyndighet og politimyndighet fra norsk sivilt eller militært politi. Lovens forarbeider omtaler heller ikke spørsmålet. Allierte styrker er likevel gitt slik myndighet 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 rett til å føre «politioppsyn» innenfor eget militært område, eller hva som ligger i «nødvendige tiltak» for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet etter forskriften punkt 10 andre ledd.

Ved tolkning av «føre politioppsyn» i forskriften punkt 10 andre ledd må en se hen til i hva som anses å ligge i «politimyndighet» etter lov om politimyndighet. Forskriften punkt 10 andre ledd viser også til at myndighet regulert i forskriften punkt 1 til 6 faller inn under det som kan anses som å falle inn under retten til å opprettholde ro og orden.

4.2.2 Departementets vurdering

4.2.2.1 Sikkerhetsbestemmelsen i SDCA artikkel VI

SDCA artikkel VI lyder:

- «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.»

SDCA artikkel VI gjelder sikkerhetstiltak knyttet til amerikansk personell og tilstedeværelse. Utgangspunktet etter artikkel VI nr. 1 er at norske myndigheter 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. Det vises til at norske og amerikanske forsvarsmyndigheter skal samarbeide tett for å sørge for at sikkerheten er ivaretatt.

SDCA artikkel VI nr. 3 gjelder innenfor militære deler av de avgrensede omforente områdene. Der skal amerikanske styrker ha en nokså vid anledning til å iverksette proporsjonale sikkerhetstiltak. Her kan amerikanske styrker utøve «myndighet» som er nødvendig for amerikanske styrkers «bruk, drift, beskyttelse av eller kontroll», herunder tiltak som er «nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og medfølgende». Tiltakene må være «hensiktsmessige og proporsjonale». Artikkel VI nr. 3 viser til at myndighetsutøvelse kan skje for å sikre både «bruk» og «drift» av omforente områder. Formålet for myndighetsutøvelsen etter bestemmelsen er videre enn ordlyden opprettholde «orden og sikkerhet» etter NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav a.

Artikkel VI nr. 4 gjelder sikkerhetstiltak i områder som er i umiddelbar nærhet til omforente områder, i tillegg til sivile deler av omforente områder. I første punktum slås det fast at norske myndigheter skal treffe nødvendige tiltak for å sikre amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av og kontroll over omforente områder. Videre vises det til at amerikanske styrker i «ekstraordinære tilfeller» og i overensstemmelse med omforente sikkerhetsplaner kan treffe «nødvendige og forholdsmessige tiltak» for å «opprettholde eller gjenopprette sikkerhet» og for «forsvar av og gjennomføring av amerikanske styrkers operasjoner». Dette er i utgangspunktet en vid ordlyd som vil kunne innebefatte en rekke ulike tiltak. Tiltakene må likevel skje i henhold til sikkerhetsplaner som skal være omforent og koordinert med norske myndigheter, jf. artikkel VI nr. 2. Dette gir norske myndigheter kontroll med hvilke tiltak som tillates utenfor de omforente områdene og på sivile deler av omforente områder.

Formålene som det vises til i artikkel VI nr. 4, går utover NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav b, der tiltak kun kan treffes for å «opprettholde disiplin og orden». Det er heller ikke spesifisert i ordlyden *hvem* slike tiltak kan treffes overfor, i motsetning til etter NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav b der tiltak utenfor et tildelt område kun kan skje overfor styrkens medlemmer.

Etter artikkel VI nr. 3 og 4 er det «amerikanske styrker» som kan utøve myndighet. «Amerikanske styrker» er definert i avtalen artikkel II nr. 1, og omfatter to kategorier personell:

(i) Den første gruppen er det som defineres som «styrke» etter NATO SOFA artikkel I nr. 1 bokstav a, som er det væpnede personellet som tilhører enten sjø-, land- eller luftstyrkene.

(ii) Den andre kategorien er «sivilt element». For det første kan dette være sivilt personell som er ansatt av det amerikanske forsvaret, jf. SDCA artikkel II nr. 3 som viser til NATO SOFA artikkel I nr. 1 bokstav b. For det andre kan det «sivile elementet» bestå av arbeidstakere som er amerikanske statsborgere eller personer som er bosatt på amerikansk territorium som er ansatt i ikke-kommersielle organisasjoner som ledsager de amerikanske styrkene utelukkende for å bidra til de amerikanske styrkenes «velferd, moral eller opplæring», jf. artikkel II nr. 3 bokstav a. Den tredje og siste gruppen som kan regnes som «sivilt element» er medfølgende familiemedlemmer som er ansatt av det amerikanske forsvaret, jf. artikkel II nr. 3 bokstav b.

Oppsummeringsvis er det alle medlemmer av den væpnede styrken og medlemmer av det sivile elementet som kan utøve myndighet. Definisjonen av «amerikanske styrker» utelukker amerikanske kontraktører, som er definert i SDCA artikkel II nr. 4. SDCA artikkel VI nr. 3 og 4 åpner med dette for tiltak fra en noe videre personkrets enn de som i dag omfattes av NATO SOFA artikkel VII nr. 10, der det utelukkende vises til at det er styrkens «militærpoliti» som kan treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området.

4.2.2.2 Konstitusjonelle rammer

4.2.2.2.1 Myndighetsoverføring: Generelle rettslige utgangspunkter

- Traktatkompetansen

Grunnloven § 26 lyder:

«Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn.

Traktater om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.»

Myndigheten til å inngå traktater ligger etter Grunnloven § 26 første ledd til Kongen. I visse tilfeller kreves Stortingets samtykke til traktatinngåelse etter § 26 annet ledd.

Norske statsorganer er i sin myndighetsutøvelse bundet av Grunnloven, også når staten inngår folkerettslige avtaler. Spørsmålet her er traktatens forhold til kompetansebestemmelsene i Grunnloven § 3 som bestemmer at den utøvende makten ligger til Kongen og hvilken konstitusjonell adgang det er til overføring av slik myndighet til andre stater.

Begrepet «myndighetsoverføring» kan knyttes både til det å treffe rettslig bindende vedtak og det å utføre faktiske handlinger, inkludert det å utøve fysisk makt.

Illustrerende er uttalelsen særlig med sikte på overføring av forvaltningsmyndighet i St.prp. nr. 50 (1998–99) side 37 (punkt 4.3.3):

«Og overføres forvaltningsmyndighet ut av riket, innebærer det at internasjonale eller utenlandske myndigheter får kompetanse til å utøve forvaltningsmyndighet på norsk territorium (i riket), enten gjennom enkeltvedtak som uten videre skal være gyldige og bindende i norsk rett, eller gjennom faktiske myndighetshandlinger på norsk territorium (jf. nærmere under punkt 4.4.2 nedenfor).»

Det er ikke en forutsetning for å tale om «myndighetsoverføring» at den myndigheten til å utøve fysisk makt som overføres til en annen stat (eller internasjonal organisasjon), er eksklusiv. Hvorvidt norske myndigheters adgang til maktbruk blir tilsvarende redusert, vil i stedet bli et moment i vurderingen av om myndighetsoverføringen er konstitusjonelt akseptabel.

Maktbruk som er tillatt for enhver, kan ikke ses på som utslag av myndighetsoverføring, selv om det er representanter for en annen stat som står for maktbruken. Eksempler på dette er fysisk maktbruk som har grunnlag i norske rettsregler om nødrett og nødverge.

- Nærmere om overføring av myndighet til å utøve fysisk makt på norsk territorium

Grunnloven § 3 bygger på forutsetningen om at utøvende myndighet (forvaltningsmyndighet) i Norge i utgangspunktet bare kan utøves av norske statsorganer. Med forvaltningsmyndighet siktes det både til det å treffe vedtak og det å foreta faktiske myndighetshandlinger, inkludert det å utøve fysisk makt, på norsk territorium, jf. St.prp. nr. 50 (1998–99) side 37 (punkt 4.3.3), jf. side 39 (punkt 4.4.2).

Utøvelse av fysisk makt kan sies å berøre kjernen i det man tradisjonelt har forstått med staters «suverenitet», jf. St.prp. nr. 50 (1998–99) side 39. Om utøvelse av politimyndighet heter det der (side 39–40):

«På den ene siden kan det vises til at utøvelse av politimyndighet m m berører selve kjernen i det man tradisjonelt har forstått med staters «suverenitet». Det at utenlandske polititjenestemenn skal kunne operere i uniform overfor individer i Norge mens de fysisk befinner seg på norsk territorium, kan taler for at det iallfall ikke skal mye til før overføring av slik myndighet må anses for å være av «inngripende art».»

I St.prp. nr. 50 (1998–99) side 44–45 vises det for øvrig til at myndighetsoverføringen «berører ... en kjerne i det man tradisjonelt har forstått med nasjonalstaters suverenitet».

Spørsmålet om adgang for ikke-norske styrkers til å utøve fysisk makt på norsk territorium er i liten grad behandlet i litteraturen. Fleischer, Grunnloven § 93, Jussens

venner 1963 side 73–111, omtaler imidlertid spørsmålet (side 92, understreking i originalteksten og fotnoter utelatt her):

«Hovedregelen må [...]være at en adgang til utøvelse av tvang på norsk område krever beslutning etter § 93. Men i begrenset omfang, i spesielle forvaltningsgrener, kan ordningen også her gjennomføres uten bruk av denne paragraf [...].

Internasjonale militærstyrker må kunne utøve disiplinærmyndighet og holde krigsrett overfor mannskapene, samt fullbyrde avgjørelsene på norsk territorium, uten at dette behøver hjemmel i § 93. Se avtalen av 19. juni 1951 om NATO-styrkenes status, art. VII.»

Myndighetsoverføring som anses som «lite inngripende», kan etter sikker konstitusjonell praksis skje ved bruk av Grunnloven § 26 (i praksis med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd), se også Høyesteretts betenkning i HR-2021-655-P.

Grunnloven gir selv ingen veiledning om vurderingen av når myndighetsoverføring er å anse som «lite inngripende». Vurderingen av hva som kan aksepteres, må prinsipielt ta utgangspunkt i den enkelte kompetansebestemmelsen i Grunnloven som det er tale om å gripe inn i (§ 3, § 49, § 75, §§ 88 til 90 mfl.). Dette må ses i sammenheng med utgangspunktet om at norske statsorganer ikke kan inngå traktater som kommer i strid med Grunnloven.

På bakgrunn av den praksisen som foreligger, kan rettstilstanden, særlig med sikte på utenlandske militære styrkers adgang til å utøve fysisk makt på norsk territorium, sammenfattes slik:

Utgangspunktet er at adgang til å utøve forvaltningsmyndighet i form av fysisk makt på norsk territorium, er forbeholdt norske statsorganer. Det følger forutsetningsvis av Grunnloven § 3 og Grunnlovens system.

Dette er ikke til hinder for at personer som opptrer på vegne av utenlandske myndigheter kan utøve fysisk makt på norsk territorium, på linje med det som enhver annen kan ut fra de interne rettsreglene som for tiden gjelder. I slike tilfeller kan en ikke tale om «myndighetsoverføring».

Også ut over dette åpner Grunnloven for at utenlandske tjenestepersoner, inkludert militært personell, utøver fysisk makt på norsk territorium. Hvorvidt dette kan skje, beror i sin alminnelighet på om overføring av slik myndighet er «lite inngripende».

Det er sikkert konstitusjonelt grunnlag for at utenlandske militære styrker i betydelig omfang kan tillates å utøve jurisdiksjon overfor *eget personell*, og i den forbindelse utøve fysisk makt. Det må bero på skjønn hvor langt ulike persongrupper kan sies å ha en slik tilknytning til de militære styrkene at de i jurisdiksjonssammenheng kan regnes likt med dem.

Når det gjelder adgangen til å utøve fysisk makt overfor individer som *ikke har særskilt tilknytning til de utenlandske militære styrkene*, må det tas hensyn til at utøvelse av slik fysisk makt utgjør en kjerne i den nasjonale suvereniteten, slik at vurderingen blir streng. At vurderingen må være streng, underbygges i den konkrete saken ved at avtalen, ikke vil gjelde gjensidig for norske myndigheter, men gjelder ensidig ved amerikanske styrkers tilstedeværelse på norsk territorium.

Hvilket behov det er for myndighetsoverføringen, vil ha betydning for hvor streng vurderingen bør være. En slik vurdering av behovet vil naturlig nok måtte bero på et skjønn, men dette skjønnnet må utøves under hensyn til at det klare konstitusjonelle utgangspunktet er at det er norske statsmyndigheter som skal ivareta sikkerheten på norsk territorium, inkludert sikkerheten for utlendinger.

Vurderingen vil kunne slå forskjellig ut for maktbruk etter SDCA artikkel VI nr. 3, som gjelder sikkerhetstiltak innenfor militære deler av de omforente områdene, og artikkel VI nr. 4, som gjelder sikkerhetstiltak i områder som er i umiddelbar nærhet til omforente områder, i tillegg til sivile deler av omforente områder.

I artikkel VI nr. 4 er det et vilkår at tiltakene må skje i overensstemmelse med omforente sikkerhetsplaner, og bare kan utøves i ekstraordinære tilfeller. Det sikrer i større grad norsk medbestemmelse og kontroll av vilkårene for maktbruken. Det er på nåværende tidspunkt ikke utarbeidet spesifikke sikkerhetsplaner, og bestemmelsen vil ikke være et operativt avtalegrunnlag for amerikansk maktutøvelse i seg selv, før enighet om sikkerhetsplan er nådd. I henhold til vanlig, operasjonell praksis vil sikkerhetsplaner utarbeides i samråd med relevante norske myndigheter, og vil typisk inneholde prosedyrer for håndtering av ulike typer situasjoner mv. Departementet anser det ikke som aktuelt nå å inngå sikkerhetsplaner etter artikkel VI nr. 4 som åpner for maktbruk som går utover allerede eksisterende rettsgrunnlag.

Vurderingen som følger vil derfor begrense seg til å gjelde situasjonene som omfattes av SDCA artikkel VI nr. 3 som kun omhandler militære områder.

I vurderingen er for det første *arten av myndigheten som overføres* relevant. Saken gjelder overføring av myndighet til å bruke fysisk makt på norsk territorium, og gjelder kjernen i den nasjonale suvereniteten, formelt forankret i Grunnloven § 3 (om at «[d]en utøvende makt er hos kongen») og legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

Så langt amerikanske myndigheter gis adgang til å utøve fysisk makt på bakgrunn av amerikanske regler om maktutøvelse, kan det i prinsippet også foreligge et visst element av overføring av lovgivningsmyndighet, så langt det er de til enhver tid gjeldende amerikanske bestemmelsene som legges til grunn.

Dette trekker i retning av at det skal lite til før overføring av slik myndighet er mer enn «lite inngripende».

For det andre har det betydning *om myndighetsoverføringen er basert på gjensidighet og likeverdige deltakelse*, eller om myndighetsoverføringen er ensidig.

Forsvarssamarbeidsavtalen er begrenset til å gjelde for norsk territorium, og den åpner for at amerikanske styrker utøver myndighet der. Noen tilsvarende adgang til at norske styrker utøver myndighet på amerikansk territorium, er ikke aktuelt innenfor rammene til SDCA. Dermed mangler et slikt element av gjensidighet som foreligger blant annet i avtaler om tollsamarbeid.

For det tredje er *arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres* relevant. Saken gjelder utenlandske militære styrkers adgang til bruk av fysisk makt mot individer på norsk territorium. Muligheten for maktbruk er knyttet til grunnleggende spørsmål innen norsk forsvars- og utenrikspolitikk. Samtidig er avtalen 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 70 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 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). Avtaleinngåelsen berører således også grunnleggende samfunnsmessige interesser knyttet til norsk og alliert sikkerhet.

Samtidig dreier det seg om et spørsmål hvor de konstitusjonelle grensene i begrenset grad kan sies å være avklart, og hvor det samtidig er klart at norske statsmyndigheter har vist betydelig tilbakeholdenhet. Det kan være vanskelig å vurdere hvor langt slik tilbakeholdenhet skal ses på som utslag av at det ikke har foreligget noe behov for slik myndighetsoverføring, og hvor langt den skyldes prinsipielle, herunder konstitusjonelle, betenkeligheter.

For det fjerde har *omfanget av den myndighetsoverføringen det er tale om*, vesentlig betydning. Sentralt her står vurderingen av hvor stort potensial det er for at det vil oppstå situasjoner der maktbruk er aktuell, herunder om hvor klart avgrensede geografiske områder det er tale om, hva slags og hvor omfattende maktutøvelse som kan være aktuell og hvor stort rom for skjønn amerikanske styrker har i de ulike situasjonene, hvor langt det er opp til amerikanske myndigheter å definere vilkårene for maktbruken og hvor langvarig den folkerettslige bindingen er.

Den aktuelle bestemmelsen gjelder kun den delen av omforente områder som er på militært område. Ved avtaleinngåelsen vil det opprettes fire omforente områder.

Avtalen åpner for at det kan legges til nye omforente områder senere, men det krever blant annet norsk samtykke, en særskilt norsk vurdering og regjeringsbehandling basert på de fire kriteriene opplistet i høringsnotatets punkt 3.3, der et av kriteriene er at de omforente områdene i utgangspunktet kun skal opprettes innenfor militære områder. Prosedyrer for innlemmelse av nye omforente områder er beskrevet nærmere ovenfor i punkt 3.3. Kombinasjonen av en klar geografisk avgrensning av de områdene artikkel VI nr. 3 vil gjelde for, samt norsk kontroll også ved fremtidig opprettelse av flere omforente områder, trekker i retning av at myndighetsoverføringen kan anses for å være akseptabel.

Når det gjelder potensialet for at det kan oppstå situasjoner hvor maktbruk på særskilt grunnlag kan bli aktuelt, har det betydning blant annet om de områdene hvor det er aktuelt å utøve myndighet, er befolkningstette eller innebærer stor mulighet for kontakt med norske borgere for øvrig. Det må også ha en viss betydning hvor store styrker det er tale om, og hvor mye materiell mv. det er spørsmål om å beskytte. Den maktbruken som er relevant for den konstitusjonelle vurderingen, er slik 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 pågripelse eller beslag der den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Områdene som omfattes av artikkel VI nr. 3 er militære områder som er forbeholdt ulike former for militær aktivitet. Militære områder generelt er som oftest underlagt ferdselsrestriksjoner, og er tydelig merket med skilt. 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. Vakter i port sjekker identitetspapirer og håndhever adgangsbestemmelser. For personer som ikke har tjenstlig tilknytning til det militære området, er det praksis at det kreves en konkret avtale med noen inne på området, og det er praksis for at besøket må være meldt på forhånd. Dette reduserer i betydelig grad potensialet for 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 andre nasjonaliteter som i militær sammenheng måtte befinne seg der. At personkretsen er begrenset på denne måte, demper preget av et alminnelig inngrep i de beføyelsene som etter Grunnloven ligger til norske myndigheter.

Omfanget av mulig utøvelse av myndighet må ses i lys av at den kan skje i sammenheng med de amerikanske styrkenes «bruk, drift, forsvar av eller kontroll over» de militære delene av de omforente områdene. En slik formulering åpner for at det kan bli aktuelt å bruke makt i en del tilfeller der en ikke vil ha ordinære internrettslige grunnlag som nødrett og nødverge. Eksempelvis kan det i tilknytning til militære områder da være tale om tiltak som å bortvise personer som hindrer

bevegelse av materiell og personell, for eksempel i forbindelse med forflytning av materiell og personell inne på området. Det kan anses som nødvendig å gjennomføre kontroller inn og ut av bygninger der materiell er oppbevart, særlig vil dette være aktuelt med tanke på sensitivt materiell. For å ivareta særlig sensitivt materiell kan kontroller tenkes å omfatte gjennom søkning 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. Det kan være nødvendig at det gjennomføres kontroller for å sikre at personer som skal ha adgang til enkelte områder har riktig sikkerhetsklarering. Personer som mangler sikkerhetsklarering eller som mangler autorisasjon vil da kunne bli bortvist. Det kan også tenkes at det på grunn av sikkerhetsvurderinger anses som nødvendig å gjennomføre identitetskontroll inn til områder der personell er forlagt. Personer som anses som uvedkommende i forbindelse med en slik identitetskontroll kan tenkes bortvist.

For å forhindre at utstyr med sendere tas inn på områder der annet utstyr kan bli kompromittere eller forstyrret kan det være nødvendig å håndheve begrensninger på hvilket utstyr som er tillatt hvor. Av sikkerhetshensyn kan det også være nødvendig å håndheve begrensninger på utstyr med GPS-mottakere og -sendere. Dette kan særlig omfatte personlige mobiltelefoner, smartklokker, nettbrett, treningsklokker og lignende. Det kan også tenkes at det kan være behov for å ilegge fotoforbud for ulike typer materiell eller skjermet personell, for eksempel. Slike spesielle fotoforbud kan det også være nødvendig å håndheve, for eksempel ved å be om at bilder slettes eller ikke spres, eller at utstyr med kamera ikke tillates medbrakt eller brukt på spesifiserte områder.

SDCA artikkel VI nr. 3 hjemler utøvelse av myndighet innenfor omforente områder for amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll over omforente områder ved å treffe egnede og forholdsmessige tiltak. I de situasjonene der maktutøvelsen foretas av uniformert personell i egenskap av militærvakt, eksempelvis, vil det være tale om myndighetsutøvelse i tråd med SDCA artikkel VI, som går utover det som vanligvis vil følge av nødrett/nødverge. Dette vil for eksempel kunne innebære å bruke fysisk makt for å stoppe inntrengere i påvente av militærpoliti eller norsk politi.

Samtidig er det et vilkår for maktbruk at det valgte tiltaket er «egnet og forholdsmessig». Hvilke tiltak som er egnet vil måtte vurderes ut fra hva som er formålet med tiltaket. Dersom formålet med tiltaket er å begrense personlig utstyr med sendere vil ikke et tiltak som omhandler kontroll av sikkerhetsklarering være egnet. På samme måte vil det ikke være et egnet tiltak å gjennomføre kontroller av vesker og klær dersom det sensitive materiellet man søker å beskytte er av en slik type at det ikke vil være mulig å ta med seg i vesker/klær. Hvilke tiltak som i hvert enkelt tilfelle er forholdsmessig vil måtte vurderes ut fra det formål som tiltaket søker å ivareta, og det må være et rimelig forhold mellom mål og middel. For eksempel kan det tenkes at det er forholdsmessig at det håndheves forbud mot bruk av utstyr med sendere innenfor en viss radius fra beskyttet utstyr, da signaler kan gå gjennom fysiske konstruksjoner. Det kan derimot tenkes at det ikke er forholdsmessig å

håndheve et fotoforbud på samme måte, fordi det ikke er mulig å ta bilder av det beskyttede utstyret gjennom fysiske konstruksjoner. Forholdsmessighet knytter seg også til utstrekning av tiltak i tid. Dersom det, eksempelvis, er nødvendig å håndheve adgangsforbud for å regulere tilgangen inn til skjermet personell som oppholder seg en begrenset tid inne på det militære området, vil det ikke lenger være forholdsmessig å håndheve adgangsforbudet dersom det skjermede personellet ikke lenger befinner seg der.

Avtalen har for øvrig en bindingstid på ti år til å begynne med, men deretter med ett års oppsigelsesfrist.

4.2.2.2 Avsluttende helhetsvurdering

Hvorvidt myndighetsoverføringen er «lite inngripende», beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Myndighetsoverføringen gjelder utøvelse av fysisk makt på norsk territorium rettet også mot andre personer enn dem som har særlig tilknytning til amerikanske styrker, og som gjelder myndighet i kjernen av nasjonal suverenitet. Avtalen artikkel VI nr. 3 gir gjennom sine skjønnsmessig pregede formuleringer en relativt vid myndighet til amerikanske styrker til, ved behov, å ivareta egne styrkers sikkerhet gjennom bruk av fysisk makt som nevnt, på grunnlag av amerikanske regler innenfor samarbeidsavtalens rammer. Det andre er ikke tale om en gjensidig avtale, slik tilfellet er i tollsamarbeidsaker og ved Schengen-samarbeidet. Dette er momenter som taler for at myndighetsoverføringen vil være mer enn «lite inngripende».

På den annen side taler andre momenter som taler for at myndighetsoverføringen er «lite inngripende». Det er først og fremst norske myndigheter som skal sikre beskyttelse av amerikanske styrker jf. artikkel VI nr. 1 der det fremgår at norske myndigheter som skal treffe «nødvendige tiltak» for å sørge for «beskyttelse av» og «sikkerheten til» amerikanske styrker mv. Dette skal minimere sannsynligheten for at amerikanske styrker kommer i situasjoner der de må stå for maktbruk overfor andre enn de amerikanske styrkene. Videre er maktbruk i første rekke aktuelt for begrensede geografiske områder, som er militære områder forbeholdt militære formål. Militære områder i tilknytning til militære anlegg er som oftest inngjerdet og bevoktet. Det synes dermed å være et nokså begrenset potensial for maktbruk overfor større deler av befolkningen på disse militære områdene. I tillegg legger departementet til grunn at den maktbruken som vil være aktuell overfor disse persongruppene innenfor de nevnte områdene, som regel vil kunne foretas i medhold av alternative rettsgrunnlag, som nødrett og nødverge.

For det andre legger departementet vekt på at kravet i artikkel VI nr. 3 om proporsjonalitet mellom de formålene som skal ivaretas og tiltakene som kan settes i verk er en integrert del av utøvelsen av myndighet.

Departementet antar også at en kan legge en viss vekt avtalen har vesentlig betydning for norsk forsvarsevne i et stadig mer sammensatt sikkerhetspolitisk landskap.

På bakgrunn av dette antar departementet at myndighetsoverføringen som følger av artikkel VI nr. 3 i forsvarssamarbeidsavtalen, er «lite inngripende», og dermed

konstitusjonelt akseptabel. Forutsetningen er at Stortinget, etter en grundig redegjørelse i samtykkeproposisjonen, gir sin tilslutning gjennom samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd.

4.2.2.3 Behovet for lovendring

- Legalitetsprinsippet

Selv om myndighetsoverføringen som følger av artikkel VI nr. 3 i forsvarssamarbeidsavtalen, vurderes som «lite inngripende» og dermed konstitusjonelt akseptabel, 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-2014-1105. 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 innebærer at kravet til lovhjemmel skjerpes.

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.

Etter departementets vurdering ligger det innenfor Grunnlovens rammer at amerikanske styrker gis anledning til å iverksette proporsjonale sikkerhetstiltak innenfor militære deler av omforente områder i tråd med vilkårene i artikkel VI nr. 3, se punkt 4.2.2.2. I den grad tiltakene griper inn overfor personer som ikke er underlagt amerikansk disiplinærjurisdiksjon, og det ikke finnes alternativt kompetansegrunnlag i norsk rett, er det krav om hjemmel i lov.

Departementet vil komme tilbake med en vurdering av sikkerhetstiltak etter artikkel VI nr. 4 dersom det blir aktuelt å utarbeide omforente sikkerhetsplaner som vil danne grunnlag for at amerikanske styrker kan treffe tiltak etter bestemmelsen som ikke har hjemmel i eksisterende rettsgrunnlag.

4.2.2.4 Utformingen

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, omskriving), 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.»

4.3 Rettskrav (artikkel XV)

4.3.1 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 og gjennomgås ikke nærmere her, da SDCA artikkel XV kun omhandler krav som oppstår i forbindelse med tjenestehandlinger.

4.3.2 Departementets vurdering

- *Behovet for lovendring*

Det følger av SDCA artikkel XV nr. 1 at medlemmer av den amerikanske styrken og det sivile elementet ikke skal være gjenstand for sivilrettslige krav eller administrative sanksjoner som knytter seg til handlinger eller unnlatelser utført under utførelse av tjenesteplikter. Slike krav skal presenteres til norske myndigheter og behandles etter de aktuelle reglene i NATO SOFA artikkel VIII. I artikkel XV nr. 2 er det slått fast at i denne artikkelen skal uttrykket «sivilt element» omfatte alle personer som er arbeidstakere hos amerikanske myndigheter og i sin stilling utfører tjenesteplikter pålagt av amerikanske myndigheter. Dette omfatter imidlertid ikke amerikanske eller norske kontraktører, arbeidstakere hos disse, samt ikke-kommersielle organisasjoner. Av SDCA artikkel XV nr. 3 fremgår det at det er amerikanske forsvarsmyndigheter som har rett til å definere hvilke handlinger som regnes som tjenestehandlinger. I SDCA artikkel XV nr. 4 fremgår det at det ikke skal avises uteblivelsesdom mot medlemmer av amerikanske styrker eller det sivile element når deres tjenesteplikter eller behørig bemyndiget fravær midlertidig hindrer deres deltakelse i sivile rettsprosesser.

I tråd med SDCA artikkel XV nr. 1 skal kravet, når tjenesterelasjonen er klarlagt, behandles etter reglene i NATO SOFA artikkel VIII. De aktuelle bestemmelsene for behandling er NATO SOFA artikkel VIII nr. 1 til 5 som omhandler erstatningsansvar som oppstår som en konsekvens av tjenestehandlinger. I utgangspunktet er det derfor samme 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.

SDCA artikkel XV nr. 1 viser til 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.

SDCA artikkel XV har likevel et noe videre virkeområde enn artikkel VIII i NATO SOFA.

For det første er begrepet «sivilt element» etter SDCA artikkel XV nr. 2 videre enn begrepet «civilian component» etter NATO SOFA. Sivilt element etter SDCA artikkel XV nr. 2 omfatter alle som er ansatt av amerikanske myndigheter, uavhengig av nasjonalitet eller oppholdssted, men omfatter ikke kontraktører. NATO SOFAs definisjon av begrepet «civilian component» utelukker ansatte som kommer fra området utenfor NATO, samt ansatte som er statsborgere i vertslandet, jf. NATO SOFA artikkel I nr. 1 bokstav b.

For det andre gir SDCA artikkel XV nr. 3 amerikanske forsvarsmyndigheter rett til å definere hvilke handlinger som er utført i tjeneste, når det knytter seg tvil til om handlingen er erstatningspliktig eller ikke. Ved uenighet har norske myndigheter rett til å kreve en bekreftelse fra en overordnet amerikansk myndighet. NATO SOFA artikkel VIII gir ikke senderstaten rett til å avgjøre dette unilateralt, jf. NATO SOFA artikkel VIII nr. 8.

Til sist er det slik at norske myndigheter etter SDCA artikkel XV nr. 4 er forhindret fra å avsi uteblivelsesdom eller treffe andre sivilrettslige tiltak mot amerikanske styrker og det sivile elementet så lenge tjenesteplikter eller «behørig bemyndiget fravær» hindrer deltakelsen i sivile rettsprosesser. Skjermingen fra tiltak er midlertidig og inntreffer igjen når det ikke lenger foreligger sanksjonerte grunner for fraværet. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i NATO SOFA.

Bestemmelsene i SDCA artikkel XV og NATO SOFA artikkel VIII begrenser ikke private tredjeparters rett til erstatning dersom alminnelige vilkår for erstatning er oppfylt. Den aktuelle tredjeperson vil fortsatt ha rett på full erstatning med den forskjellen at kravet må rettes mot norske myndigheter. Som beskrevet ovenfor er det likevel et avvik fra alminnelig norsk erstatningsrett at et krav ikke kan rettes mot skadevolder, men må rettes mot mottakerstaten. Departementet mener at et slikt avvik bør fremgå ved lov, da de særskilte prosedyrene i NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV får direkte innvirkning på hvordan tredjepersoner må forholde seg for å få behandlet og dekket rettmessige erstatningskrav.

Departementet ser ikke at det er behov for å lovfeste NATO SOFA artikkel VIII nr. 1 til 4, da dette er bestemmelser som omhandler statspartenes erstatningsrettslige forhold til hverandre. Norge og USA som kontraherende parter til NATO SOFA er bundet av den folkerettslige forpliktelsen til å gjøre opp erstatningskrav etter NATO SOFA artikkel VIII nr. 1 til 4 uavhengig av en norsk lovregulering.

- *Utformingen*

Departementet finner det hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse i gjennomføringsloven som synliggjør at erstatningskrav og administrative sanksjoner fra tredjepersoner som angår amerikanske styrker og det sivile element, skal behandles på en særskilt måte. Bestemmelsen bør lovfeste 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 har vurdert hvorvidt man ved gjennomføring bør transformere bestemmelsene til norsk lovspråk eller ha en ren henvisningsbestemmelse.

Departementet har kommet til at en henvisningsbestemmelse er det mest hensiktsmessige på dette tidspunktet, se vurdering under punkt 4.2.2.4 knyttet til det forestående lovarbeidet om lov om besøkende styrker.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å gjennomføre NATO SOFA artikkel VIII nr. 5 og SDCA artikkel XV ved en henvisningsbestemmelse i gjennomføringsloven:

«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 Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA artikkel XV, skal avgjøres med utgangspunkt i disse avtalebestemmelsene, som gjelder som norsk lov.

Det samme gjelder for administrative sanksjoner innenfor rammene av Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA.»

4.4 Personlig skattefritak (artikkel XVII nr. 2 og 3)

4.4.1 Gjeldende rett

Etter lov 26. mars 1999 nr. 14 om formue og inntekt (skatteloven) er personer som er skattemessig bosatt i Norge skattepliktig 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 skattyter 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.

Skatteavtaler som Norge har inngått med andre stater kan begrense den skatteplikt som følger av interne norske skatteregler. Skatteavtalen mellom Norge og USA, undertegnet 3. desember 1971 og senere endret ved protokoll undertegnet 19.

desember 1980, fordeler beskatningsretten mellom statene og skal forhindre dobbeltbeskatning.²

Medlemmer av NATO-styrker er gitt et begrenset skattefritak etter NATO SOFA, jf. 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 løløse. Medlemmer av NATO-styrker kan ikke skattlegges som bosatt i mottakerstaten på grunnlag av opphold i mottakerstaten som skyldes NATO-oppdrag.

4.4.2 Departementets vurdering

- *Behovet for lovendring*

Artikkel XVII nr. 2 gir regler om personlige skattefritak. Bestemmelsene innebærer en utvidelse av eksisterende skattefritak etter NATO SOFA artikkel X for personlige skattytere.

Overordnet utvides skattefritaket for medlemmer av den amerikanske styrken til å gjelde flere inntekter. Videre omfatter skattefritaket også arbeidstakere hos amerikanske kontraktører og amerikanske styrkers medfølgende som definert henholdsvis i SDCA artikkel II nr. 4 og 6.

Etter SDCA artikkel XVII nr. 2 a) gis det 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.

Etter artikkel XVII nr. 2 b) er medlemmer av den amerikanske styrken og medfølgende 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.

Etter artikkel XVII nr. 2 c) er arbeidstakere hos utenlandske kontraktører som utelukkende er i Norge under kontrakt eller underkontrakt med det amerikanske forsvaret for å tilby varer og tjenester knyttet til aktiviteter under avtalen, fritatt for skatt på inntekter knyttet til slikt arbeid. Fritaket omfatter ansatte som ikke er norske statsborgere eller til vanlig bosatt i Norge. Disse ansatte er også fritatt for skatt på inntekter fra alle individer, selskaper og enheter, med unntak av inntekter fra norske individer og selskaper, samt enheter som har skattemessig tilhold i Norge. Unntaket omfatter også inntekter fra filialer i Norge av utenlandske selskaper. Partene har en

² Se *Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Amerikas Forente Stater til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebygging av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt og formue*, av 3. desember 1971, senere endret med protokoll av 19. desember 1980.

intensjon om å rådføre seg med hverandre ved behov for å forhindre misbruk at rettigheter gitt til kontraktører etter denne bestemmelsen.

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

- *Utformingen*

Departementet foreslår at fritakene i artikkel XVII nr. 2 og 3 gjennomføres i norsk rett ved å innta en bestemmelse i gjennomføringsloven, som henviser til de aktuelle avtalebestemmelsene. Av bestemmelsen fremgår det at avtalens artikkel XVII nr. 2 og 3 skal gjelde som norsk lov.

Departementet foreslår at følgende bestemmelse inntas i gjennomføringsloven:

«Bestemmelsene i Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA artikkel XVII nr. 2 og 3 og artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum gjelder som norsk lov.»

4.5 Skattefritak for kontraktører (artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum)

4.5.1 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 hjemmehørende 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.

4.5.2 Departementets vurdering

- *Behovet for lovendring*

Etter SDCA artikkel XXVI nr. 2 andre og tredje punktum er amerikanske kontraktører, som definert i SDCA artikkel II nr. 4, fritatt for skatt i Norge på inntekter som knytter seg til oppdrag for det amerikanske forsvaret. Fritaket omfatter

selskaper som ikke er stiftet eller hjemmehørende i Norge etter norsk rett, og individer som ikke er norske statsborgere eller normalt bosatt i Norge. 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. Dette gjelder uavhengig av varigheten av oppholdet i Norge. For eventuell øvrig virksomhet som kontraktørene utøver i Norge, vil kontraktørene være underlagt alminnelige skatteregler.

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. Utenlandske kontraktører og deres utenlandske ansatte skal derfor være fritatt for plikt til å levere skattemelding så langt de er fritatt for å betale skatt i Norge.

- *Utformingen*

Departementet foreslår at skattefritaket og rapporteringsfritaket i artikkel XXVI nr. 2 gjennomføres i norsk rett ved å innta en bestemmelse i gjennomføringsloven som henviser til de aktuelle avtalebestemmelsene. Av bestemmelsen fremgår det at avtalens artikkel XXVI nr. 2 andre til fjerde punktum skal gjelde som norsk lov.

Departementet foreslår at følgende bestemmelse inntas i gjennomføringsloven:

«Bestemmelsene i Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA artikkel XVII nr. 2 og 3 og artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum gjelder som norsk lov.»

4.6 Unntak fra arbeidsrett for kontraktører (artikkel XXVI nr. 1 første punktum)

4.6.1 Gjeldende rett

Artikkel XXVI regulerer hvilket lands arbeidsvilkår som skal gjelde for amerikanske kontraktører. Det legges til grunn at norsk relevant lovgivning i denne sammenheng vil være 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 (særlig direktiver). Dette er Norge forpliktet til gjennom EØS-avtalen.

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 feriepenger beregnes. Ferieloven implementerer artikkel 7 i Europaparlamentets og Rådets direktiv 03/88/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. Loven har også som formål å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, og bidra til et inkluderende arbeidsliv. EØS-avtalen er en sentral folkerettslig konvensjon på arbeidslivsområdet. Det er et stort antall direktiver som gjelder på arbeidsmiljølovens område. Disse gjelder arbeidstid, konkrete arbeidsmiljøkrav med videre. Direktivene har regler om diskriminering, masseoppsigelser, utsendte arbeidstakere, informasjon og konsultasjon, deltidsansattes og midlertidig ansattes rettigheter, virksomhetsoverdragelser, arbeidsavtaler, foreldrepermisjon osv. Direktivene 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, jf. traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) artikkel 56, at det ikke skal legges restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium, for oppdragstakere som er etablert i en annen medlemsstat. Etter praksis fra EU-domstolen har statene både plikt til å avstå fra å forskjellsbehandle utenlandske foretak, og til å oppheve enhver restriksjon som kan være til hinder eller ulempe eller som kan gjøre det mindre tiltrekkende for en utenlandsk virksomhet å yte tjenester i vertsstaten, selv om tiltaket eller restriksjonen gjelder likt for innenlandske og utenlandske virksomheter (jf. blant annet C-165/98 *Mazzoleni*).³

4.6.2 Departements vurdering

- *Behovet for lovendring*

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 å fravike den preseptoriske arbeidslivslovgivningen og det er derfor nødvendig å fastsette unntak i den utstrekning den norske lovgivningen er uforenelig med militære behov. Militære behov som begrunner unntak kan eksempelvis være

³ C-165/98 *Mazzoleni* ECLI:EU:C:2001:162, avsnitt 22.

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 (gruppe av arbeidstakere, type arbeid, unntak arbeidslovgivningen). Definisjonen av amerikanske kontraktører er angitt i avtalens 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 hvilke, 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 tilvarende hensyn gjøre seg gjeldende.

Det kan fastslås at fravikelse av norsk arbeidslivslovgivning, 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.

- *Hjemmelsgrunnlag for unntak, EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c*

EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c fastslår at:

«bestemmelsen i denne avtale ikke skal hindre en avtalepart i å treffe tiltak:

c) som den anser vesentlig for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, eller for å oppfylle forpliktelser den har påtatt seg med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet.»

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 artikkel XXVI. Vilkåret kan være aktuelt å anvende for å oppfylle avtaler Norge har påtatt seg, 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 oppnås 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 sikkerhetssamarbeid 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 sikkerhetssamarbeid som et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. Videre har Norge gjennom Traktat for det nordatlantiske området (Atlanterhavspakten) 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 mer avgjørende enn på lenge å sikre allierte forsterkninger til Norge i 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 Atlanterhavspakten artikkel 3 og kollektivt selvforsvar, hvor alle NATO-land har en plikt til å opprettholde og utvikle sin individuelle og felles militær 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.

Å benytte EØS-avtalens artikkel 123 for å fastsette unntak fra arbeidslovgivning vil kunne medføre en viss prosessrisiko. Denne risikoen reduseres imidlertid av at vurderingene som skal foretas etter EØS-avtalens artikkel 123 i stor grad er sikkerhetspolitiske spørsmål som ligger innenfor statenes skjønnsmargin å vurdere og som det antas at EFTA-domstolen eller ESA vil være tilbakeholdne med å overprøve eller utfordre.

Estland, Latvia, Litauen, Romania og Ungarn har innvilget likartede unntak i nylig inngåtte forsvarssamarbeidsavtaler med USA. Departementet er ikke kjent med om 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.

- *Utformingen*

Departementet foreslår at følgende bestemmelse inntas i gjennomføringsloven:

«Amerikanske kontraktører, slik disse er definert i Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA 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 amerikanske styrkenes militære behov. Med amerikanske styrker menes amerikanske væpnede styrker til stede på norsk territorium, jf. Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA artikkel II nr. 1 og 2.»

4.7 Forslag til endring i lov om merverdiavgift

4.7.1 Fritak for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret (artikkel XXVI nr. 1 andre punktum)

4.7.1.1 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.

4.7.1.2 Departementets vurdering

- *Behovet for lovendring*

Artikkel XXVI nr. 1 andre punktum gir blant annet fritak for registreringsplikter for amerikanske kontraktører som utelukkende leverer varer og tjenester til den amerikanske styrken i Norge. Dette innebærer at utenlandske 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.

Departementet anser at det er et behov for et fritak for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret fastsatt i lov. Dette vil sikre at aktører som har annen, avgiftspliktig omsetning, på vanlig måte blir registreringspliktig for denne.

- *Utformingen*

Departementet foreslår at fritaket for registreringsplikt i Merverdiavgiftsregisteret gjennomføres ved at det gis en unntaksbestemmelse i merverdiavgiftsloven kapittel 3.

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 utenlandske 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 lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift 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 forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet til militære enheter fra USA.»

4.8 Om behovet for forskriftsendringer for å gjennomføre avtalen i norsk rett

Det er behov for å gjennomføre deler av avtalen ved forskriftsendringer. De artiklene som ikke er omtalt anses ikke som å medføre behov for forskriftsendringer. I det videre presenteres behovet for forskriftsendringene, men utformingen av forskriftsendringene beskrives ikke. Forskriftsendringene vil bli gjenstand for nødvendig høring på et senere tidspunkt.

I tillegg vil behovet for endringer i særavgiftsregelverket vurderes spesielt, se høringsnotatets punkt 4.10.

Kort oversikt over de artiklene som foranlediger endringer i forskrift:

Artikkel VII – inn- og utreise. Utvider visumfri innreise til nye grupper. Medfører behov for endringer i utlendingsforskriften.

Artikkel XII – strafferettslig primærjurisdiksjon. Overføring av strafferettslig primærjurisdiksjon til USA for ikke-tjenestehandlinger. Det kan være hensiktsmessig å gi en hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Artikkel XIII – varetekt. Retten til å holde på eget personell mens straffeforfølgning pågår utvides. Det anses som hensiktsmessig med en samlet regulering ved endringer i påtaleinstruksen

Artikkel IX – kjøretøy. Amerikansk registrering og lisensiering av kjøretøy skal respekteres. Behov for å endre godkjenningforskriftene på kjøretøyområdet.

Artikkel X – sertifikat. Norske myndigheter skal anerkjenne sertifikater utstedt av amerikanske myndigheter. Det skal vurderes om det er behov for presiseringer i yrkessjåførforskriften.

Artikkel XI – tillatelser til inn- og utreise. Norske myndigheter skal utstede tillatelser for inn- og utreise for amerikanske fly, fartøyer og kjøretøyer. Luftfartøy skal være unntatt ulike avgifter. Fartøy skal være unntatt avgift ved statseide og –drevne havner. Behov for enkelte forskriftsendringer og nye forskrifter innenfor Luftfartstilsynet og Statens vegvesen sitt fagområde.

Artikkel XVI – avgiftsfritak for offisielle anskaffelser. Bestemmelsen gir fritak for avgifter ved anskaffelser av varer, materiell, forsyninger o.l. til offisiell bruk. Det foreslås å fastsette en refusjonsbestemmelse i merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1 bokstav d.

Artikkel XVII nr. 1 – personlige skatte- og avgiftsfritak. Bestemmelsen gir fritak for avgifter mv. ved anskaffelser av løsørengjenstander til personlig bruk for medlemmer av den amerikanske styrken og deres medfølgende. Det foreslås å fastsette nytt tredje ledd i merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1.

Artikkel XVIII – import og eksport til offisiell bruk. Bestemmelsen gir fritak for toll og avgifter ved import av varer o.l. til offisiell bruk. Det foreslås nytt sjettede ledd i tollforskriften § 5-3-5.

Artikkel XIX – import og eksport til personlig bruk. Bestemmelsen gir fritak for toll og avgifter ved import av personlige effekter, møbler, varer o.l. til personlig bruk. Det foreslås nytt syvende ledd i tollforskriften § 5-3-5. Det anses i tillegg nødvendig med en forskriftsbestemmelse til tolloven kapittel 2 slik at den som videreselger en tollfri var slipper å betale toll.

Artikkel XX nr. 2 og 3 – tollkontroll. Artikkel XX nr. 2 og nr. 3 nødvendiggjør endringer i tollforskriften, henholdsvis for kontroll av personlige eiendeler og kontroll av offisiell informasjon.

Artikkel XXI – finansielle tjenester. Amerikanske styrker kan inngå avtaler med finansinstitusjoner om å tilby finansielle tjenester under det militære programmet for banktjenester. Behov for å fastsette unntak fra finansforetaksloven med hjemmel i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.

4.9 Gjennomgang av artikler som foranlediger forskriftsendringer

4.9.1 Inn- og utreise (artikkel VII)

4.9.1.1 Gjeldende rett

Lov 15. mai nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 5 fjerde ledd lyder som følger:

«For utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene om innreisekontroll, reisedokument, visum og oppholdstillatelse med de unntak som følger av avtalen.»

Bestemmelsen innebærer at det ikke er nødvendig å gjennomføre avtaler om mellomstatlig samarbeid i utlendingsregelverket; avtalene gis uansett forrang foran loven og forskriften. Departementet finner imidlertid at hensynet til et klart regelverk tilsier at vilkårene i SDCA innarbeides i regelverket og vil i høringsnotatets punkt 4.9.1.2 redegjøre for dette. Det vil ikke måtte gjøres noen endringer i utlendingsloven som følge av gjennomføringen.

Visum

I NATO SOFA artikkel III gis den militære delen av styrken rett til visumfri innreise. Visumfrihet for den uniformerte delen av styrken er i dag gjennomført i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 1-8 tredje ledd, jf. § 1-7 annet ledd om militærpersonell som tilhører medlemsstat i NATO (i tillegg også etter § 1-7 tredje ledd om medlemmer av amerikanske militære styrker stasjonert i Europa). Etter utlendingsforskriften § 1-8 tredje ledd gjelder visumfriheten også «ektefelle eller samboer og forsørgede barn» av militærpersonell. Sistnevnte innebærer at utlendingsforskriften gir visumfrihet til en persongruppe som ikke har krav på det etter NATO SOFA.

Norge er gjennom Schengen-samarbeidet bundet av en felles regulering av visumkrav ved innreise til Schengenområdet. Forordning (EU) 2018/1806 (visumforordningen) lister opp de tredjelandene hvis statsborgere må ha visum ved kryssing av Schengenyttergrense, og de persongruppene som unntas fra krav om visum. Forordningens to vedlegg gir oversikt over stater hvis statsborgere gis rett til visumfri innreise (vedlegg II) og stater hvis statsborgere er visumpliktige (vedlegg I). Listene er ikke statiske. USA er oppført på vedlegg II og alle amerikanske statsborgere har dermed rett til visumfri innreise.

Oppholdstillatelse

I en norsk sammenheng innebærer unntak fra krav om *visum* at en utlending kan oppholde seg i Norge i inntil 90 dager i løpet av en 180-dagersperiode. Dersom oppholdet skal vare lengre enn 90 dager, må utlendingen som hovedregel ha *oppholdstillatelse*. Utlendingsforskriften har per i dag ingen unntak fra kravet om

oppholdstillatelse for militærpersonell. I dag hjemles slikt opphold direkte i den aktuelle mellomstatlige avtalen, jf. utlendingsloven § 5 siste ledd, og ikke i utlendingsregelverket.

4.9.1.2 Departementets vurdering

- Behovet for forskriftsendring

Amerikansk militærpersonells rett til å reise inn i Norge reguleres i dag av utlendingsforskriften § 1-7 annet ledd og tredje ledd bokstav a (unntak fra kravet til pass) og § 1-8 tredje ledd (særregler om visum). SDCA innebærer ingen nye forpliktelser til å gjøre unntak fra kravet til pass, så det er ikke behov for å gjøre endringer i gjeldende rett på dette feltet. Selv om det etter utlendingsforskriften § 1-7 i dag er gjort unntak for kravet om pass for NATO-personell som reiser til Norge, må disse fortsatt gjennomgå ordinær grensekontroll ved inn- og utreise til og fra Norge. SDCA artikkel VII endrer ikke på dette. Gjennomføringen av grensekontrollen må som tidligere skje under hensyntagen til de avtalte dokumentasjonskravene for persongruppene omfattet av avtalen, og i tråd med nasjonalt regelverk og det relevante Schengen-regelverket.

Visum

Når det gjelder visum er det flere grupper som innrømmes unntak fra visum i SDCA enn de som er unntatt etter gjeldende rett. De følgende gruppene er visumfrie etter SDCA artikkel VII, men er per i dag *ikke* omfattet av visumfrihet etter gjeldende utlendingsforskrift:

- den sivile delen av styrken og deres familiemedlemmer
- kontraktører
- den utvidete kretsen av familiemedlemmer som fremgår av SDCA artikkel II nr. 6 (familiemedlemmer av et medlem av styrken eller det sivile element som «(a) av økonomiske, juridiske eller helsemessige årsaker er avhengig og underholdt av nevnte medlem; (b) deler bolig med nevnte medlem; og (c) befinner seg på norsk territorium etter samtykke fra de amerikanske forsvarsmyndighetene»).

Avtalens bestemmelser om visumfri innreise må også vurderes opp mot Norges folkerettslige forpliktelser etter Schengen-samarbeidet, da persongruppene som har krav på visumfrihet etter SDCA i prinsippet kan komme fra land som er visumpliktige etter Schengen-regelverket.

EUs visumforordning åpner for at medlemsstatene kan fastsette unntak fra hovedreglene om visumkrav for nærmere fastsatte grupper. Etter visumforordningen artikkel 6 nr. 2 bokstav c kan det gis unntak fra visumplikt for «medlemmer av de væpnede styrker» som reiser på NATO- eller Partnerskap for fred-oppdrag og som er utstyrt med militært ID-kort og militær reiseordre. Forordningen åpner etter sin ordlyd ikke for unntak for andre persongrupper som medfølger en militærstyrke.

I NATO SOFA artikkel III gis den militære delen av styrken rett til visumfri innreise. Som nevnt under høringsnotatets punkt 4.9.1.1, er dette i dag gjennomført i utlendingsforskriften § 1-8 tredje ledd. Samme bestemmelse i utlendingsforskriften gir også rett til visumfri innreise for ektefelle/samboer og forsørgede barn av militært personell, selv om dette ikke følger av NATO SOFA.

NATO SOFA unntar etter ordlyden ikke sivilt element fra krav om visum, og heller ikke kontraktører. Schengen-regelverket, med dets henvisning til NATO SOFA, innebærer at fritak for visum ved innreise til Schengen-området, ikke går lenger enn det som følger av NATO SOFA.

Det følger av dette at reglene om visumfri inn- og utreise for de nye persongruppene i SDCA kan utfordre Norges folkerettslige forpliktelser etter Schengen-regelverket. Det gjelder særlig kontraktører. Det sivile elementet utgjør personer ansatt i det amerikanske forsvaret med nær sammenheng med de militære styrkene, og det gjør det mer nærliggende at denne gruppen kan ha rett til fritak fra visum etter Schengen-reglene. I praksis vil imidlertid både det sivile elementet og kontraktørene stort sett komme fra visumfrie land, og dermed uansett være unntatt visumplikt på dette grunnlaget. Departementet viser også til at enkelte andre NATO og Schengen-stater i nylig inngåtte forsvarssamarbeidsavtaler med USA har innrømmet visumfritak for alle de nevnte persongruppene. Det kan anføres at alliert tilstedeværelse ligger i kjernen av nasjonale sikkerhetsvurderinger, og det kan gi grunnlag for å innfortolke en større skjønnsmargin for medlemsstatene på dette området.

Når regjeringen aksepterer å gi de nevnte gruppene visumfrihet, på tross av at en slik forpliktelse kan utfordre våre forpliktelser etter Schengen-regelverket, skyldes dette at SDCA har stor betydning for Norge, og at det legges til grunn at medlemsstatene i praksis gis et politisk handlingsrom for å gjøre unntak i tilfeller som dette. Det vises til at både Norge og enkelte andre Schengen-stater har gitt visumfrihet til grupper som ikke er omfattet av ordlyden i unntakene i visumforordningen på dette feltet. Når det gjelder kontraktørene, fremheves det også at det bare er kontraktører som har kontrakter med det amerikanske forsvarsdepartementet for å levere varer/tjenester i forbindelse med aktiviteter, som dekkes av avtalen og dermed av visumfritaket. Kontraktører som tilbyr tjenester til andre, faller utenfor avtalen i sin helhet.

Oppholdstillatelse

I en norsk sammenheng innebærer unntak fra krav om visum at en utlending kan oppholde seg i Norge i inntil 90 dager i løpet av en 180-dagersperiode. Dersom oppholdet skal vare lengre enn 90 dager, må utlendingen som hovedregel ha oppholdstillatelse. Kategoriene som omfattes av SDCA vil ha meget forskjellige behov hva angår oppholdets lengde. Mange vil være i Norge i kortere tid enn 90 dager, og en del vil ha lengre opphold.

SDCA fastsetter, som nevnt, krav om visumfrihet i artikkel VII, men avtalen omtaler ikke oppholdstillatelse (right to stay / residence permit) eksplisitt i noen av artiklene.

Det må imidlertid legges til grunn at hensikten har vært at gruppene som er unntatt fra visum, også skal være unntatt fra krav om oppholdstillatelse. I utenlandsk terminologi skilles det ofte ikke mellom visum og oppholdstillatelse, slik at man med «visum» ofte mener både visum og oppholdstillatelse. Departementet anser at avtalen foranlediger at det gjøres unntak fra kravet om oppholdstillatelse for de samme gruppene.

Utlendingsforskriften har per i dag ingen unntak fra kravet om oppholdstillatelse for militærpersonell. I dag hjemles slikt opphold direkte i den aktuelle mellomstatlige avtalen, jf. utlendingsloven § 5 siste ledd, og ikke i utlendingsregelverket.

- *Utformingen*

Utlendingsloven § 5 innebærer at det ikke er nødvendig å gjennomføre avtaler om mellomstatlig samarbeid i utlendingsregelverket; avtalene gis uansett forrang foran loven og forskriften. Departementet finner imidlertid at hensynet til et klart regelverk tilsier at vilkårene i SDCA innarbeides i regelverket. Det vil ikke måtte gjøres noen endringer i utlendingsloven som følge av gjennomføringen.

Visum

Det vil være nødvendig å innlemme de gruppene som ikke allerede er omfattet av visumfrihet i dag i utlendingsforskriften § 1-8 tredje ledd.

Oppholdstillatelse

Unntaket fra kravet om oppholdstillatelse kan gjennomføres i utlendingsforskriften § 1-4 (medlemmer av styrken og kontraktører) og § 1-5 (familiemedlemmer).

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for den nærmere utformingen av dette regelverket.

4.9.2 Strafferettslig primærjurisdiksjon (artikkel XII)

4.9.2.1 Gjeldende rett

Det følger av straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 at norsk straffelovgivning og straffeprosesslovgivning gjelder med de begrensinger som følger av folkeretten. Dette innebærer at de begrensninger på straffeprosessens og straffelovens område som bl.a. 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. I det følgende gis en kort oversikt over de relevante reglene om fordeling av jurisdiksjon i NATO SOFA og gjennomføringen av disse i norsk rett.

NATO SOFA artikkel VII omhandler straffe- og disiplinærjurisdiksjon, herunder varetekt («custody»), i forholdet mellom senderstat og mottakerstat. Det skilles mellom forhold som har skjedd under utførelse av tjeneste og i fritiden. Det slås i artikkel VII nr. 1 bokstav a fast at senderstatens militære myndigheter har rett til å

utøve jurisdiksjon (straff og disiplinær) 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.

I artikkel VII nr. 2 slås det videre fast at senderstatens militære myndigheter har 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. Mottakerstaten har 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. Av nr. 3 bokstav a fremgår det at senderstatens militære myndigheter skal ha primærrett til å utøve jurisdiksjon over et medlem av styrken eller medlem av et sivilt element med hensyn til 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. Videre vises det til at senderstaten har førsterett ved lovovertrædelser begått i tjenesten. Av nr. 3 bokstav b vises det til at mottakerstaten har førsterett ved alle andre lovovertrædelser (ikke-tjenestehandlinger).

Hva som utgjør en tjenestehandling er nærmere angitt i NATO SOFA artikkel VII nr. 3 bokstav (a) ii: «overtrædelser i samband med handlinger eller unnløtelser under utførelse av tjenesteplikter (offences arising out of any act or omission done in the performance of official duty)». I NATO SOFA spesifiseres ikke ytterligere hvilke handlinger som faller inn under denne ordlyden. Fra norsk side har det i praksis blitt lagt til grunn at alle typer handlinger, også mer ordinære handlinger som bilkjøring, anses som tjenestehandlinger dersom de kan knyttes til utøvelsen av tjenesten. Handlinger som er utført i tjeneste, men som ikke har noe med tjenesteutøvelsen i seg selv å gjøre vurderes ikke som tjenestehandlinger etter norsk syn, eksempelvis voldshandlinger mot tredjepersoner. Det norske og amerikanske synet på tjenestehandlinger er overlappende. Nyanser kan dukke opp i enkeltsaker, men formodentlig er dette ikke uttrykk for prinsipielt avvikende syn mellom partene.

NATO SOFA regulerer ikke hvem som har kompetansen til å avgjøre hva som utgjør en tjenestehandling dersom senderstaten og mottakerstaten har ulike syn på det. Tvilstilfeller vil imidlertid i praksis bli avgjort av mottakerstaten ettersom man befinner seg på mottakerstatens territorium. Spørsmålet må følgelig avgjøres av påtalemyndigheten eller relevant rettsinstans i den aktuelle staten. Norsk praksis har

vært at påtalemyndigheten konsulterer Forsvarsdepartementet, som avgir en uttalelse, for å avgjøre om handlingen er utført i tjeneste eller ikke.

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. Etter bestemmelsens første ledd skal anmodninger til norske myndigheter om å frafalle førsteretten fremsendes gjennom Forsvarsdepartementet eller den norske militære myndighet som Forsvarsdepartementet bestemmer, til riksadvokaten i saker der påtalekompetansen ligger hos riksadvokaten, og ellers til statsadvokaten. Beslutning om jurisdiksjonsoverføring treffes av statsadvokaten eller av riksadvokaten dersom statsadvokaten ikke har påtalekompetanse.

Det følger videre av § 36-12 annet ledd at en beslutning om jurisdiksjonsoverføring kan knyttes til vilkår om at senderstaten reagerer disiplinært eller strafferettslig i saken, og at det bør tas forbehold om at norske myndigheter kan ta tilbake saken såfremt det ikke reageres som nevnt.

I Riksadvokatens rundskriv 2/1999 gis utfyllende retningslinjer om straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet.⁴ 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.

Det vises i rundskrivets punkt III nr. 2 til at jurisdiksjonsforholdene må «avklares så snart som mulig» og at den utenlandske myndigheten må kontaktes raskt. Dersom norske myndigheter har førsteretten til jurisdiksjon bør den utenlandske myndigheten kontaktes med sikte på å avklare om det vil bli fremsatt anmodning om frafall. Det vises til at alle anmodninger om frafall av førsterett må vurderes individuelt, men at utgangspunktet bør være at anmodninger om frafall av førsteretten fra senderstaten «bør imøtekommes med mindre særlige omstendigheter tilsier noe annet», jf. rundskrivets punkt III nr. 3. Slike særlige omstendigheter kan være for eksempel

⁴ Riksadvokatens rundskriv del II-nr. 2/1999, 10.8.1999, *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet – noen jurisdiksjonsspørsmål*.

hensynet til en fornærmedes mulighet til å fremme krav om erstatning eller oppreisning, sakens alvor og hva som gir best mulighet for effektiv etterforskning.

4.9.2.2 *Departementets vurdering*

- Behovet for forskriftsendring

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 førsterett 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 innebærer store forskyvninger i hvilke saker som norske myndigheter i praksis vil utøve jurisdiksjon.

Heller ikke artikkel XII nr. 3, 4 og 5 har noen parallelle bestemmelser i NATO SOFA. Av artikkel XII nr. 3 fremgår det at amerikanske myndigheter skal underrette norske myndigheter så snart som praktisk mulig om saker som omfattes av artikkel XII nr. 2.

I artikkel XII nr. 4 presiseres det at straffeforfølgning av medlemmer av de amerikanske styrkene eller et medfølgende familiemedlem skal skje for de ordinære domstolene.

Artikkel XII nr. 5 fastslår at en sak mot medlemmer av amerikanske styrker og medfølgende familiemedlemmer ikke kan behandles i deres fravær, med mindre det foreligger et samtykke fra tiltalte. Utgangspunktet i norsk straffeprosess er at tiltalte skal være til stede under forhandlingen inntil dom er avsagt, jf. straffeprosessloven § 280. Det kan imidlertid gjøres unntak fra dette kravet på nærmere betingelser enten der 1) tiltalte har samtykket i at saken behandles i hans fravær, eller 2) tiltalte er uteblitt uten at det er opplyst eller sannsynliggjort at han har gyldig fravær, eller 3) tiltalte er unnveket etter at tiltalebeslutningen er forkynt for ham. I alle tilfeller kan forhandlingen fremmes når retten finner at den må føre til frifinnelse eller avvisning. Selv om adgangen etter straffeprosessloven til å gjøre unntak fra kravet om tilstedeværelse også gjelder i andre tilfeller enn der tiltalte har samtykket, vil disse

unntakene ikke kunne benyttes dersom annet følger av overenskomst som Norge er bundet av, jf. straffeprosessloven § 4.

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 etterforskningskritt. 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.

- *Utformingen*

Slik departementet vurderer det krever en gjennomføring av de forpliktelsene etter artikkel XII som er nye sammenlignet med NATO SOFA, i utgangspunktet ingen 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.

Det vil likevel være hensiktsmessig å gi en uttrykkelig hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om gjennomføring av avtalens bestemmelser om jurisdiksjon og varetekt («custody»). Slik kompetanse bør legges til Kongen.

Det vil dessuten være behov for å gi nærmere regler i forskrift om adgangen til å tilbakekalle frafallet på førsteretten til jurisdiksjon etter artikkel XII nr. 2, og om gjennomføring av konsultasjonsprosessen knyttet til amerikanske myndigheters avgjørelse om en handling har status som tjenestehandling etter artikkel XII nr. 1.

Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.3 Varetekt (artikkel XIII)

4.9.3.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven

Innsettelse i fengsel i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold før straffesaken starter, varetekt, reguleres av straffeprosessloven og lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven). For at en siktet skal bli varetektsfengslet, må det være skjellig grunn til å mistenke ham eller henne for en straffbar handling som kan medføre fengsel i mer enn seks måneder, jf straffeprosessloven § 171. Med «skjellig grunn» menes at det må være mer sannsynlig at siktede har gjort det han eller hun beskyldes for enn det motsatte. I tillegg må minst én av disse grunnene være tilstede:

- Fare for at personen rømmer og ikke møter til rettssaken

- Fare for at personen ødelegger bevis
- Sterk fare for gjentakelse av straffbare handlinger
- Siktede selv ber om å bli varetektsfengslet

Varetekt kan ikke brukes dersom dette vil stå i misforhold til det siktede er mistenkt for.

Det er utvidet adgang til varetekt i saker hvor strafferammen er ti år eller mer, jf straffeprosessloven § 172. Beviskravet skjerpes ved at det må foreligge forhold som særlig styrker mistanken. Det skal i tillegg legges vekt på om løslatelse av siktede er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller det vil skape utrygghet.

Senest tre dager etter at politiet har pågrepet og varetektsfengslet en person skal spørsmålet om videre varetektsfengsling, som oftest fire uker, behandles av domstolen i et fengslingsmøte. Når disse ukene har utløpt skal siktede løslates med mindre påtalemyndigheten ber om forlenget fengsling. Norsk lov oppstiller ingen bestemt frist for hvor lenge en person kan sitte i varetekt. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner stiller imidlertid krav til rettsbehandlingen; saken skal opp for retten innen «rimelig tid», noe som blant annet vurderes i lys av sakens alvorlighet.

NATO SOFA

Det vises til gjennomgangen av fordeling av jurisdiksjon etter NATO SOFA artikkel VII nr. 1, 2 og 3 ovenfor, og høringsnotatets punkt 4.9.2.

Etter NATO SOFA artikkel VII nr. 5 følger det at ved arrestasjoner av medlemmer av styrken eller sivilt element eller deres medfølgende på mottakerstatens territorium skal sender- og mottakerstaten yte hverandre bistand. Det samme gjelder ved overføring av den anholdte til den staten som skal utøve jurisdiksjon i tråd med ovennevnte regler. Mottakerstaten har plikt til å varsle senderstaten umiddelbart ved arrestasjoner av ovenfor nevnte personer.

Av NATO SOFA artikkel VII nr. 5 bokstav c følger det at varetektsfengsling («custody») av et mistenkt medlem av styrken eller medlem av sivilt element som mottakerstaten skal utøve jurisdiksjon over skal, hvis vedkommende er i senderstatens varetekt, forbli hos senderstaten inntil han eller hun er siktet («charged») av mottakerstaten.

NATO SOFA artikkel VII nr. 9 bokstavene a til g viser til hvilke rettigheter et styrkemedlem, medlem av sivilt element og medfølgende skal ha under en rettergangsprosess i mottakerstaten, herunder retten til juridisk bistand, bistand av tolk og kommunikasjon med representanter fra senderstaten.

Påtaleinstruksen

Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 36-12 regulerer saker i tilknytning til statusavtaler, jf. NATO SOFA artikkel VII.

Dersom senderstatens militære myndigheter, i tråd med NATO SOFA artikkel VII nr. 3 bokstav c, retter anmodning til norske myndigheter om å frafalle første retten til jurisdiksjon i en sak om lovbrudd, skal denne anmodningen fremsendes gjennom Forsvarsdepartementet eller den norske militære myndighet som Forsvarsdepartementet bestemmer, til riksadvokaten i saker der påtalekompetansen tilligger denne og ellers til statsadvokaten.

Beslutning om jurisdiksjonsoverføring treffes av statsadvokaten eller av riksadvokaten dersom statsadvokaten ikke har påtalekompetanse. Til overføringen av jurisdiksjon kan det knyttes vilkår om at senderstaten reagerer disiplinært eller strafferettslig i saken. Det bør også tas forbehold om at norske myndigheter kan ta saken tilbake dersom det fra senderstatens side ikke reageres som nevnt.

4.9.3.2 *Departementets vurdering*

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 underrettingsplikt 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 første retten til jurisdiksjon for ikke-tjenestehandlinger er overført til USA i henhold til avtalens artikkel XII.

Artikkel XIII nr. 1 gir plikt for norske myndigheter til å underrette amerikanske forsvarsmyndigheter umiddelbart dersom et medlem av de amerikanske styrkene eller en medfølgende pågripes eller arresteres, og til å gi amerikanske myndigheter tilgang til vedkommende. Underrettingsplikten tilsvarer i hovedtrekk reglene NATO SOFA artikkel VII nr. 9 bokstavene (a) til (g) og påtaleinstruksen § 36-12. SDCA gir imidlertid en noe strengere plikt til å gi senderstaten tilgang til den pågrepne. Mens NATO SOFA gir mistenkte/den pågrepne rett til å kommunisere med representant fra senderstatens myndigheter, og til ha slik representant til stede ved rettslig høring, gjelder denne retten i henhold til SDCA under alle deler av prosessen («all proceedings» i den engelske teksten). Praksis etter NATO SOFA er likevel at det er en del kontakt mellom myndighetene utover det som følger direkte av NATO SOFA. Som det fremgår av Riksadvokatens rundskriv 2/1999 punkt 2, er Forsvarsdepartementet kontaktpunkt ved dialog med andre staters myndigheter. Ettersom saken utvikler seg, vil det også normalt være direkte kontakt mellom påtalemyndigheten, politiet og senderstatens myndigheter.

Artikkel XIII nr. 2 regulerer adgangen for partene til å holde på, og til å overføre, medlemmer av de amerikanske styrkene eller medfølgende som er pågrepet.

Bestemmelsen fastslår for det første at amerikanske myndigheter kan anmode om å få holde på medlemmer av den amerikanske styrken og medfølgende mens straffeforfølgningen pågår – både under etterforskningen og i påvente av domstolsbehandling. Dersom vedkommende allerede er pågrepet av norske myndigheter, har Norge etter anmodning, plikt til å overlevere vedkommende til amerikanske myndigheter. NATO SOFA artikkel VII nr. 5 bokstav (a) og (b) gir tilsvarende en rett for senderstaten til å holde på medlemmer av styrkene eller å få dem overlevert dersom det er senderstaten som skal utøve jurisdiksjon i henhold til NATO SOFA. NATO SOFA gir også en rett for senderstaten til å holde på medlemmer som er under dennes kontroll også der det er mottakerstaten som skal utøve jurisdiksjon.

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 førsteretten 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 førsteretten 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»).

For ordens skyld nevnes at avtalen ikke regulerer hvilken myndighet USA har overfor personer som er under amerikansk kontroll eller som overleveres til amerikanske myndigheter.

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 tilby 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).

- *Behovet for forskriftsendring*

Slik departementet vurderer det krever en gjennomføring av de forpliktelsene etter artikkel XIII som er nye sammenlignet med NATO SOFA, i utgangspunktet ingen 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 av straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 at norsk straffelovgivning og straffeprosesslovgivning gjelder med de begrensinger som følger av folkeretten.

Når det gjelder artikkel XIII er det 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 for førsteretten til å utøve jurisdiksjon etter artikkel XII nr. 2. Det bør også gis nærmere regler om underrettningsplikten og plikten til å gi amerikanske myndigheter tilgang til medlemmer av de amerikanske styrkene og familiemedlemmer etter artikkel XII nr. 1.

- *Utformingen*

For å få en mest mulig samlet regulering av disse spørsmålene anses det som hensiktsmessig at slike regelendringer inntas i påtaleinstruksen, som allerede inneholder regler om blant annet frafall av førstestatsjurisdiksjon og underretning etter NATO SOFA artikkel VII. Det kan i forbindelse med en eventuell revisjon av

påtaleinstruksen vurderes om det skal gis en samlet regulering av de spørsmålene som er regulert i påtaleinstruksen og Riksadvokatens rundskriv 2/1999.

Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.4 Kjøretøy (artikkel IX)

4.9.4.1 Gjeldende rett

SDCA artikkel IX foranlediger omtale av gjeldende rett angående vilkår for registrering av kjøretøy, utstedelse av kjennemerker, innlevering av registreringsdokumenter og forholdet til periodisk kjøretøykontroll.

Vilkår for registrering av kjøretøy

Vilkår for registrering av kjøretøy reguleres i forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy (bruksforskriften) § 2-5. I bestemmelsen er det fastsatt flere vilkår som må oppfylles før kjøretøyet kan registreres første gang i Norge, der tredje ledd bokstav a til c er de mest relevante:

- «3) Følgende må dokumenteres ved registrering første gang i Norge:
- a) Bevis for at toll og avgifter er betalt for alle avgiftspliktige kjøretøy.
 - b) Bevis for at kjøretøyet er trafikksikret. Er det tvil om forsikringsplikten, kan Statens vegvesen kreve bevis for at kjøretøyet ikke trenger å være forsikret.
 - c) Bevis for kjøretøyeiers identitet. Kjøretøyeier må legitimere seg, enten ved oppmøte eller i en av Statens vegvesens digitale løsninger [...]»

Ad a) Tollfrihet og avgiftsfritak

Ved innførsel av kjøretøy må eier foreta den nødvendige avklaring med toll- og skattemyndighetene når det gjelder toll- og avgiftsfrihet. Dokumentasjon på avgiftsfrihet medbringes når kjøretøy registreres ved lokal trafikkstasjon.

Ad b) Forsikring

Om forsikring fremgår det av lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogner gjer (bilansvarslova) § 16 at «[n]år departementet samtykkjer, treng heller ikkje motorvogn som høyrer ein framand stat eller ein mellomfolkeleg samskipnad til, vera trygda etter denne lova.»

Slik det er nå, foreligger det forsikring på de aller fleste kjøretøy som registreres på f.eks. NATO eller ambassader. Dersom eier skal være selvassurandør, må dette søkes om før registrering av kjøretøyet. Hvis det ikke er søkt om å være selvassurandør, er disse kjøretøyene forsikringspliktige på vanlig måte og vil ikke bli registrert uten at det foreligger gyldig forsikring.

Ad c) Bevis for kjøretøyeiers identitet

Det er per i dag ikke noe krav om D-nummer ved registrering på NATO-personell eller ambassadepersonell. Grunnlaget for dette er forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 1-8 tredje ledd, jf. § 1-7, jf. lov 15. mai nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 5 tredje ledd, hvor militærpersonell som tilhører medlemsstat i NATO er fritatt fra kravet om oppholdstillatelse.

Utlendingsloven § 5 tredje ledd:

«For utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønnede konsulære representasjoner i riket, deres ektefeller eller samboere og forsørgede barn, bestemmer Kongen hvilke av lovens regler som skal gjelde. Kongen kan gi særlig forskrift for denne gruppen. Det samme gjelder ansatte i mellomstatlige organisasjoner, oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer og personlig ansatte hos utenlandske representanter.»

Det følger av dette at det ikke er noe krav at nevnte personkrets under sin tjenestegjøring i Norge skal ha D-nummer. Etter forskrift 15. juli 2017 nr. 14 til folkeregisterloven (folkeregisterforskriften) § 2-2-3 bokstav j, kan imidlertid slikt personell tildeles D-nummer på eget grunnlag. Det anses hensiktsmessig at de personene som skal stå som eiere i kjøretøyregisteret har et D-nummer som kan brukes når kjøretøyet registreres. Uten D-nummer vil eierne bli registrert som uverifiserte kunder i kjøretøyregisteret, noe som medfører visse utfordringer for Statens vegvesen.

Utstedelse av norske kjennemerker

Når et kjøretøy er registrert i Norge utstedes det ordinære kjennemerker som normalt bekostes av eier, se lov 18. juli 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 15 siste ledd. Kostnaden er i dag på NOK 120,- for to stykk hvite kjennemerker og det foreligger ingen unntak fra betalingsplikten. Det er ordinær rutine at kjøretøy tilhørende NATO og det norske forsvaret, som registreres på sivile kjennemerker, betaler for kjennemerker på samme måte som ordinære innbyggere. Betalingen dekker produksjon av kjennemerkene, se nærmere nedenfor.

Innlevering av registreringsdokumenter fra eksportland

I henhold til bruksforskriften § 2-5 tredje ledd bokstav f skal følgende dokumenter innleveres:

«For kjøretøy som tidligere har vært registrert i annet land enn Norge skal alle deler av kjøretøyets vognkort eller dokumentasjon tilsvarende vognkort innleveres. Består vognkortet av to deler kan kjøretøyet registreres på ny i Norge selv om del 2 av vognkortet mangler hvis det foreligger skriftlig eller elektronisk bekreftelse om rett til nyregistrering fra myndighetene i det land hvor kjøretøyet tidligere var registrert»

Statens vegvesen har gitt amerikanske NATO-kjøretøy en generell dispensasjon (ref. 2015/004244) slik at amerikanske kjennemerker og vognkort kan utleveres etter

registrering i Norge. Dette gjelder kjennemerker og vognkort tilhørende kjøretøy registrert på amerikansk NATO-personell, som er registrert i vognkortet med kjøringens art NATO. I praksis vil dispensasjonen bli gjennomført ved at trafikkstasjonen umiddelbart etter at kjøretøyet er registrert i Norge sender det amerikanske vognkortet og kjennemerkene til det amerikanske NATO-hovedkontoret i Stavanger.

4.9.4.2 Departementets vurdering

Artikkel IX pålegger norske myndigheter å respektere amerikansk registrering og lisensiering av motorvogner og tilhengere tilhørende amerikanske styrker, amerikanske kontraktører og medfølgende. Etter anmodning skal norske myndigheter kostnadsfritt utstede kjennemerke for ikke-taktiske tjenestekjøretøyer tilhørende amerikanske styrker, i samsvar med prosedyrer fastsatt for norske væpnede styrker. Private motorvogner tilhørende medlemmer av den amerikanske styrken, amerikanske kontraktører og medfølgende skal på anmodning utstedes med norske kjennemerker som ikke skiller seg fra dem som utstedes til norske motorvogner for øvrig.

- *Behovet for forskriftsendring*

Artikkel IX nr. 1 første punktum pålegger norske myndigheter å respektere de amerikanske kjøretøyenes tekniske godkjenning, når disse tas til Norge. Bestemmelsen omhandler brukte kjøretøy, dvs. kjøretøy som enten er registrert i USA eller tatt i bruk uten registreringsplikt der. Det vil være behov for forskriftsendringer for å sikre at kjøretøy, uavhengig av kjøretøygruppe, som tas med til Norge i henhold til SDCA, vil bli godkjent uten ytterligere krav. Dette vil foreslås gjennomført med endringer i godkjenningforskriftene på kjøretøyområdet.⁵

Selv om disse kjøretøyene fritas fra å oppfylle norske krav, er departementet opptatt av at trafiksikkerheten skal ivaretas på tilstrekkelig god måte. Dette er ivaretatt i artikkel IX nr. 2 ved at amerikanske forsvarsmyndigheter skal «treffe passende sikkerhetstiltak med hensyn til motorvogner og tilhengere registrert og lisensiert av dem eller brukt av amerikanske styrker på norsk territorium». Departementet vurderer det dit hen at man i så måte ivaretar sikkerheten på tilstrekkelig måte.

Angående innlevering av registreringsdokumenter anses det som hensiktsmessig at kjøretøyene etter SDCA behandles på samme måte som amerikanske NATO-kjøretøy gjør i dag, og at Vegvesenet må utstede tilsvarende dispensasjon for disse tilfellene.

Hva gjelder utstedelse av kjennemerker følger det av SDCA artikkel IX nr. 1 andre punktum at

⁵ Forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften), forskrift 1. juni 2016 nr. 560 om godkjenning av moped og motorsykel (motorsykkelforskriften), forskrift 1. juni 2016 nr. 561 om godkjenning av traktor og tilhenger til traktor (traktorforskriften).

«[...] norske myndigheter [skal] kostnadsfritt utstede kjennemerke for ikke-taktiske tjenestekjøretøyer tilhørende amerikanske styrker i samsvar med prosedyrer fastsatt for norske væpnede styrker, og norske kjennemerker som ikke skiller seg fra de som utstedes til den norske befolkning for øvrig, for private motorvogner tilhørende medlemmer av amerikanske styrker, amerikanske kontraktører og medfølgende».

Det vises til at utstedelsen skal skje «kostnadsfritt» («without charge») i «samsvar med prosedyrer fastsatt for norske væpnede styrker». Som beskrevet ovenfor er det en kostnad på NOK 120,- for to stykk hvite kjennemerker, dette er en kostnad som dekker selve produksjonen av kjennemerker og er ikke en form for gebyr eller lignende. Prosedyrene fastsatt for Forsvaret og NATO er at eieren av kjøretøyet selv betaler for utstedelse av kjennemerker. Det anses dermed som i tråd med gjeldende prosedyrer for Forsvaret og NATO at eier av ikke-taktiske tjenestekjøretøy og private motorvogner som tilhører amerikanske styrker betaler kostnaden på NOK 120,- for utstedelse av kjennemerker.

Når det gjelder periodisk kjøretøykontroll (PKK) er det departementets vurdering at disse kjøretøyene omfattes av PKK-regelverket på vanlig måte. Når kjøretøyet registreres i Norge vil det få en PKK-frist basert på gjeldende regelverk for norske kjøretøy (herunder regelen om at bruktimporterte kjøretøy aldri får kortere PKK-frist enn 1 år fra dato for første gangs registrering i Norge). For selve kontrollgjennomføringen er det viktig at vognkortmerknader beskriver eventuelle godkjente avvik fra kjøretøytekniske krav.

Dersom det er tale om spesialbygde/hemmelige kjøretøy vil de kunne innvilges fritak for PKK etter søknad på samme måte som slike norske kjøretøy tilhørende politiet eller Forsvaret.

Departementet vurderer det dit hen at det ikke vil være behov for noen lovendringer i forbindelse med SDCA artikkel IX. Utover endringer i godkjenningforskriftene på kjøretøyområdet, er det departementets vurdering at det ikke er behov for noen ytterligere forskriftsendringer hva gjelder registrering eller PKK av kjøretøy for å ivareta SDCA artikkel IX.

- *Utformingen*

Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.5 Lisenser og førerrettigheter (artikkel X)

4.9.5.1 Gjeldende rett

Forskrift 19. januar 2004 nr. 298 om førerkort m.m. (førerkortforskriften) § 1-4 gir «utenlandske statsborgere tilknyttet NATO» rett til å kjøre i Norge med sitt utenlandske førerkort, og departementet anser denne ordlyden for å omfatte personene

som nevnes i avtalen, med mulig behov for presisering for kontraktører fra land som ikke har tilknytning til NATO. Bestemmelsen forutsetter at førerkortet er gyldig.

Forskrift 16. april 2008 nr. 362 om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåfører (yrkessjåførforskriften) § 1 annet ledd bokstav a slår fast at yrkessjåførforskriften, og dermed plikten til å inneha yrkessjåførkompetanse, ikke gjelder for «fører av kjøretøy som benyttes av eller er under kontroll av forsvaret». Siste del av ordlyden i § 1 annet ledd bokstav a lyder; «når transporten er et ledd i oppgave som bare denne virksomheten kan utføre». Denne begrensingen er ment å være knyttet opp til unntaket for offentlig kontrollvirksomhet på veg, og er ikke ment å gi noen begrensning for fører av kjøretøy tilknyttet forsvaret. Slik ordlyden i bokstav a lyder i dag kan dette fremstå noe uklart, men en endring i ordlyden for å klargjøre dette vil innen kort tid sendes på offentlig høring av Statens vegvesen.

4.9.5.2 *Departementets vurdering*

SDCA artikkel X pålegger norske myndigheter å anerkjenne sertifikater for fly, fartøy og kjøretøy utstedt av amerikanske myndigheter til den amerikanske styrken og kontraktører. Norske myndigheter skal anerkjenne lisenser utstedt av amerikanske myndigheter eller myndighetene i en medlemsstat i EØS som har sammenheng med aktiviteter under avtalen.

- Behovet for forskriftsendring

Departementet vurderer at førerkortforskriften § 1-4 og yrkessjåførforskriften § 1 annet ledd bokstav a er dekkende for de unntak som avtalen fastsetter. Departementet kan ikke se at det er andre bestemmelser knyttet til førerkort eller yrkessjåførkompetanse som bør endres som følge av denne avtalen. Artikkel X gir ikke eksplisitt uttrykk for at førerkortet skal være gyldig ved kjøring. Det legges imidlertid til grunn for forståelsen av avtalen.

Hva gjelder yrkessjåførforskriften er det departementets vurdering at de aktuelle personene som skal føre disse kjøretøyene ha tillatelse til å gjøre dette på bakgrunn av SDCA, og mener unntaket i § 1 gjør seg gjeldende for de personer som avtalen omfatter. Departementet vil likevel vurdere om det bør tas inn en presisering i § 1 om at unntak fra yrkessjåførkompetanse også gjelder for utenlandske statsborgere tilknyttet NATO-samarbeidet og/eller som omfattes av SDCA, herunder kontraktører fra tredjeland, for at det ikke skal være tvil om dette.

- Utformingen

Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til hvordan en eventuell endring av yrkessjåførforskriften skal utformes.

4.9.6 **Tillatelser til inn- og utreise (artikkel XI)**

4.9.6.1 *Gjeldende rett*

Veitrafikk

Tilgang til offentlig veginfrastruktur faller innenfor virkeområdet til lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova). I prinsippet er all offentlig veginfrastruktur i Norge åpen for alminnelig ferdsel, men lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 7 åpner på nærmere vilkår for å forby bestemte grupper kjøretøy eller begrense trafikk. Veglova har utover dette per i dag ikke en regulering som begrenser tilgangen til infrastrukturen ut fra f.eks. formålet med ferdselen, kjøretøys opprinnelse eller lignende.

Veglova §§ 27 og 27a åpner for bruk av bompenger til å finansiere tiltak innenfor veglovas virkeområde (planlegging, utbygging, drift og vedlikehold) og til å kreve inn finansieringstilskudd på omsetning av drivstoff til motorvogn til bygging av offentlig veg. Bompenger iht. § 27 benyttes i utstrakt grad til å finansiere vegutbygging og til prosjekter innenfor byområdene, hvor bompenger også kan finansiere drift av kollektivtransport.

Når det gjelder transport med ferje i tilknytning til de offentlige veiene, er dette regulert av lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) med forskrifter, jf. bl.a. forskrift 26. mars 2003 nr. 403 om transport med ferje og takstregulativene for ferje (Riksregulativet og AutoPASS-regulativet). I henhold til dette regelverket belastes fører eller eier av kjøretøyet ferjetaksten. Det er ikke gjort unntak for at militære kjøretøy belastes taksten for transport med ferje. Takstregulativene er inndelt i kjøretøygrupper. Taksten for kjøretøy som er av en viss lengde/tyngde er bl.a. basert på lengdeintervaller inkludert last, noe som bl.a. innebærer at kjøretøy som faller innenfor disse gruppene måles utvendig av ferjemannskapet for å fastsette taksten.

I henhold til midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 55 om billettering på ferje som følge av utbrudd av covid-19, foretas all billettering på riksvegferjene og mange fylkesvegferjesamband under koronapandemien elektronisk, med etterskuddsvis fakturering for ferjebillett til kjøretøyet eier eller den som har inngått brikkeavtale (AutoPASS ferje). Den midlertidige loven oppheves 1. januar 2022.

Samferdselsdepartementet har satt i gang arbeid med utredning av endringer i yrkestransportlova, som bl.a. er ventet å legge til rette for at ferjerederiene kan gå over til elektronisk billettering med etterskuddsvis fakturering som en permanent løsning, jf. nærmere omtale i Prop. 114 L (2019-2020) og Prop. 29 L (2020-2021).

Luftfart

Det følger av forordning (EF) nr. 216/2008 (basisforordningen) artikkel 1 nr. 2 at de felleseuropeiske reglene om sivil luftfart ikke gjelder for sivil statsluftfart. Statene må dermed regulere statsluftfart nasjonalt. Samferdselsdepartementet fastsatte i 2020 forskrift 26. mai 2020 nr. 1076 om sivil statsluftfart med offentligrettslig formål mv. Denne forskriften gjelder imidlertid kun norsk, sivil statsluftfart, og det er derfor ikke nødvendig å gå nærmere inn på bestemmelsene i denne forskriften.

Kystfart

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven), fastsetter forskrifter om gebyr og avgifter. I denne sammenhengen er forskrift 17. desember 2014 nr. 1808 om losplikt og bruk av farledsbevis (lospliktforskriften), jf. forskrift 23. desember 1994 nr. 1128 om losberedskapsavgift, losings- og farledsbevisavgift (losavgifter) relevant. Det samme er forskrift 11. desember 2019 nr. 1838 om kommunenes beregning og innkreving av farvannsavgift (farvannsavgiftsforskriften).

4.9.6.2 Departementets vurdering

Artikkel XI nr. 1 foreskriver at det tilligger norske myndigheter å utstede tillatelser til inn- og utreise for amerikanske fly, fartøyer og kjøretøyer, samt til bevegelser på norsk territorium. Samme bestemmelse foreskriver at partene skal enes om et prosedyreregleverk for utforming av amerikanske søknader om inn- og utreise.

Avtalen forutsetter i artikkel XI nr. 1 siste punktum at lufttrafikkreglene skal respekteres: «luftfartøyer (...) skal overholde gjeldende regler for sikkerhet og ferdsel i lufta». Det forutsettes i artikkel XI nr. 2 at det skal gis klarering fra norske myndigheter for «å reise gjentatte ganger for uspesifiserte formål inn og ut av og forflytte seg fritt på norsk territorium», men ikke for en lengre periode enn ett år. Klareringen skal ikke omfatte Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya. Det er videre i artikkel XI nr. 3 slått fast at det ikke skal gjennomføres ombordstigning eller kontroll av luftfartøy uten etter samtykke fra USA.

Av artikkel XI nr. 4 fremgår det at luftfartøyene ikke skal være pålagt ulike avgifter (for eksempel underveisavgift, overflygingsavgift, terminalavgift, landingsavgift og parkeringsavgift). Av artikkel XI nr. 5 fremgår det at fartøy som brukes av eller utelukkende for amerikanske styrker ikke skal være pålagt losavgift, omlastningsavgift, havneavgift eller lignende avgifter ved statseide og -drevne havner.

Artikkel XI nr. 6 presiserer videre at amerikanske styrker skal betale «en rimelig pris for tjenester som er bestilt og mottatt, til satser som ikke er mindre gunstige enn de som kreves fra norske væpnede styrker, minus skatter, avgifter og lignende gebyrer.» Det avgjørende i henhold til avtalen er at amerikanske styrker ikke skal ha mindre fordelaktige vilkår enn det norske forsvaret har.

- Behovet for forskriftsendringer

Veitrafikk

I henhold til avtalen skal amerikanske styrker i artikkel III nr. 3 gis rett til tilrettelegging for midlertidig tilgang til og bruk av offentlig og privateid areal/grunn, som bl.a. veier. Denne tilretteleggingen forestås av Forsvarsdepartementet.

Når det gjelder kravet om at dette skal skje uten kostnader for amerikanske styrker, legges det til grunn at dette gjelder tilretteleggingen som Forsvarsdepartementet skal foreta, og ikke selve tilgangen eller bruken av de aktuelle arealene.

Luftfart

Det er i artikkel XI nr. 1 første punktum vist til at luftfartøyer, fartøyer og kjøretøyer som «brukes av eller utelukkende for amerikanske styrker» omfattes. Det er ikke presisert status for de aktuelle flygingene og luftfartøyene som reguleres gjennom avtalen. Det er departementets forståelse at det omfatter luftfartøy som er operert av det amerikanske forsvaret direkte, og videre sivilregistrerte luftfartøy som opereres av operatør med sivil godkjenning på kontrakt med det amerikanske forsvaret.

Det er ikke tvilsomt at *militære flyginger* er statsluftfart. Dette er i kjernen av den internasjonale forståelsen av begrepet. I Norge omtales disse normalt som militær statsluftfart og militære statsluftfartøy. Dette for å etablere et skille mot sivil statsluftfart og sivile statsluftfartøy, begreper som er anerkjent og legges til grunn i Norge. I utgangspunktet kan det være avgjørende hvordan man på amerikansk side vurderer flyginger som gjennomføres av sivile operatører på vegne av det amerikanske forsvaret, dvs. om man vurderer dette som militære flyginger (statsluftfart), eller som sivile statsluftfartsflyginger.

Fra norsk side er det lagt til grunn at sivile operatører som skal gjennomføre flyginger eksklusivt på vegne av det amerikanske forsvaret, inkludert flyging av passasjerer og/eller frakt til/fra/innad Norge, skal anses som *sivil statsluftfart*. Gjennom at flygingene anses som sivil statsluftfart, vil de felleseuropeiske reglene fastsatt i og med hjemmel i Det europeiske flysikkerhetsbyråets (EASA) basisforordning ikke gjelde. Norge kan fritt fastsette regulering for statsluftfart, både militær statsluftfart og sivil statsluftfart. Gjennom å anse flygingen som sivile operatører gjennomfører etter kontrakt med det amerikanske forsvaret som sivil statsluftfart, er det ikke motstrid med de eksisterende forskriftene gitt med hjemmel i luftfartsloven.

Departementet vurderer likevel at det kan være behov for å gjøre presiseringer i forskrift 20. desember 2019 nr. 2137 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS og forskrift 19. desember 2014 nr. 1847 om avgift på flysikringstjenester.

Kystfart

I artikkel XI nr. 5 fremgår det at fartøy som brukes av eller utelukkende for amerikanske styrker ikke skal være pålagt losavgift, omlastningsavgift, havneavgift eller lignende avgifter ved «statseide og -drevne havner». Dette vil i praksis si Forsvarets egne havner og havneanlegg, da andre havner og havneanlegg er kommunalt, fylkeskommunalt eller privat eid. Plikt til å betale havneavgift eller vederlag for bruk av havn eller havneanlegg er dermed ikke aktuelt for Forsvarets egne havner og havneanlegg.

Av artikkel III nr. 3 i avtalen fremgår det at den norske administrative representanten, dvs. Forsvarsdepartementet, skal legge til rette for bruk av blant annet havner eid av lokale myndigheter og private, og at slik tilrettelegging skal være uten kostnad for amerikanske styrker mv. Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen innebærer at eventuelle kostnader, som ikke er vederlag for tjenester (for eksempel

forbruk av vann, strøm mv.), jf. artikkel XI nr. 6, knyttet til bruk av kommunale og private havner, dekkes på annen måte. Dette er i tråd med dagens praksis og regelverk for Forsvaret og allierte styrker i Norge. Gjennomføring av denne artikkelen medfører dermed ikke behov for lovendring for så vidt gjelder kommunale og private havner.

Når det gjelder avgifter forbundet med fartøyenes seilas inn til og ut fra kommunale, fylkeskommunale eller private havner, er avgiftsplikten regulert i forskrifter. Dette gjelder farvannsavgift, losavgifter og sikkerhetsavgift. Når det gjelder farvannsavgift til kommunen er det gjort unntak i forskriften som innebærer at norske og utenlandske orlogsfartøy er unntatt fra avgiftsplikt, jf. farvannsavgiftforskriften § 3 andre ledd bokstav c. Når det gjelder losavgift er det gjort unntak for losplikten i lospliktforskriften for militære fartøy og andre fartøy under militær kommando, jf. § 1 andre ledd. Det er lagt til grunn at militære fartøy som frivillig benytter los er avgiftspliktige etter gjeldende forskrift om losavgifter. Frivillig bruk av los anses fra departementets side som betaling for en tjeneste, jf. SDCA artikkel XI nr. 6. For sikkerhetsavgift er det foreløpig ikke fastsatt avgiftsplikt i forskrift, jf. havne- og farvannsloven § 34.

- *Utformingen*

Departementet har vurdert det slik at en gjennomføring av avtalen ikke krever lovendringer, men at enkelte forskriftsendringer og nye forskrifter innenfor Luftfartstilsynet og Statens vegvesen sitt fagområde er nødvendige. Det er departementets vurdering at SDCA artikkel XI ikke krever endringer i yrkestransportlova med forskrifter.

Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.7 **Avgiftsfritak for offisielle anskaffelser (artikkel XVI)**

4.9.7.1 *Gjeldende rett*

Etter merverdiavgiftsloven med forskrifter er det gitt en rekke fritak for merverdiavgift for offisielle anskaffelser til den amerikanske styrken. Bestemmelsene om fritak er dels eksklusive for den amerikanske styrken og dens medlemmer, og dels generelle for land tilsluttet NATO og medlemmer av deres styrker mv. Enkelte av fritakene er såkalte direkte fritak, dvs. at det ikke blir beregnet merverdiavgift ved kjøpet. Andre bestemmelser er gjennomført ved etterfølgende refusjon av betalt merverdiavgift.

Merverdiavgiftsloven § 6-13 gir Finansdepartementet myndighet til å gi forskrift om avgiftsfritak ved omsetning av varer og tjenester til bestemte internasjonale militære styrker og kommandoenheter, der traktater og andre internasjonale avtaler gir grunnlag for det. Videre kan Finansdepartementet gi forskrift om at omsetning av varer og tjenester fra internasjonale kommandoenheter til deres personell, er fritatt for merverdiavgift.

Etter forskrift 15. desember 2009 nr. 1540 til merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsforskriften) § 6-13-1 første ledd er omsetning av varer og tjenester til militære enheter fra USA som oppholder seg permanent i Norge, fritatt for merverdiavgift.⁶ Etter bestemmelsens annet ledd er omsetning av varer fra den militære enheten til personell ved denne, fritatt for merverdiavgift. Etter § 6-13-4 er omsetning av varer og tjenester i forbindelse med utenlandske NATO-styrkers forhåndslagring av militært utstyr i Norge, fritatt for merverdiavgift.⁷ Etter § 6-13-5 er omsetning av drivstoff og smøremidler til militære luftfartøy fra land tilsluttet NATO eller Partnerskap for fred, fritatt for merverdiavgift.⁸

Adgangen til å gi refusjon av merverdiavgift er hjemlet i merverdiavgiftsloven § 10-3, som bestemmer at Finansdepartementet på grunnlag av traktater og andre internasjonale avtaler kan gi forskrift og treffe enkeltvedtak om refusjon av inngående merverdiavgift til bestemte internasjonale organisasjoner og samarbeidsprosjekter, herunder fastsette vilkår for refusjon.

Etter § 10-3-1 bokstav a refunderes inngående merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester til offisiell bruk ved NATO-hovedkvarteret.⁹ Etter bokstav b refunderes merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester til offisiell bruk for NATOs internasjonale stab og dets organisasjon.¹⁰ Etter bokstav c refunderes inngående merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester til bruk for styrker fra USA på øvelse i Norge.¹¹

4.9.7.2 Departementets vurdering

- Behovet for forskriftsendringer

Artikkel XVI nr. 1 gir fritak for avgifter ved anskaffelser av varer, materiell, forsyninger, tjenester, utstyr mv. til offisiell bruk for den amerikanske styrken. Fritakene gjelder anskaffelser til direkte bruk for den amerikanske styrken, og

⁶ Se Noteveksling mellom USA og Norge, datert 27. juni 1952, punkt 1.

⁷ Se Noteveksling mellom USA og Norge, datert 27. juni 1952, og Finansdepartementets fritak 19. september 1983 fastsatt med hjemmel i tidligere merverdiavgiftsloven § 70.

⁸ Se NATO SOFA artikkel XI nr. 11 og avtale mellom statene i NATO og de øvrige deltakerstatene i Partnerskap for Fred-samarbeidet (PfP SOFA), datert 19. juni 1995.

⁹ Se Tilleggsprotokoll, datert 28. august 1952, om status for internasjonale hovedkvarterer opprettet i henhold til traktaten for det nordatlantiske område og status for deres styrker (Paris-protokollen), Tilleggsavtale mellom Norge og det Øverste hovedkvarter for de allierte styrker i Europa (SHAPE) av 10. januar 1996 (opphevet) og Tilleggsavtale mellom Kongerike Norge og Det øverste allierte hovedkvarteret for transformasjon og Det øverste hovedkvarteret for de allierte styrker i Europa om de særlige vilkår som gjelder for opprettelse og drift av internasjonale militære hovedkvarter på norsk territorium, datert 6. august 2008, dennes artikkel 14-2 bokstav c nr. 2.

¹⁰ Se Avtale om status for den nordatlantiske traktats organisasjon, de nasjonale representanter og den internasjonale stab (Ottawa-avtalen) av 20. september 1951 artikkel 10.

¹¹ Se Noteveksling mellom USA og Norge, datert 27. juni 1952, punkt 1.

anskaffelser som skal forbrukes for å oppfylle en kontrakt med eller på vegne av den amerikanske styrken. Det innebærer at fritaket omfatter kontraktørers anskaffelser. I tillegg gjelder fritakene anskaffelser som skal inkorporeres i produkter eller anlegg som brukes av den amerikanske styrken.

I artikkel XV nr. 2 er det prinsipielt lagt opp til at fritak skal gis på kjøpstidspunktet, under forutsetning av at det fremvises en erklæring som viser at anskaffelsen er til den amerikanske styrken. Der det ikke fremvises en slik erklæring, eller der selgeren ikke er i stand til å gi fritak på kjøpstidspunktet, skal fritaket gis gjennom refusjon. Refusjon skal gis innen 30 dager etter at det fremmes krav om det.

Artikkel XVI omfatter kontraktørers anskaffelser som forbrukes for å oppfylle en kontrakt med eller på vegne av den amerikanske styrke. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av eksisterende avgiftsfritak ved at fritaket omfatter kontraktørers anskaffelser. Slike anskaffelser omfattes ikke av gjeldende merverdiavgiftsregler. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å utvide bestemmelsen i merverdiavgiftsforskriften § 6-13, som oppstiller direkte fritak for merverdiavgift, til å omfatte kontraktørers anskaffelser. For det første vil et slikt fritak legge administrative byrder og kostnader på selgere av varer mv. til kontraktørene. Videre vil et direktefritak gi økt fare for misbruk. Departementet foreslår derfor at fritaket gjennomføres som en refusjonsordning.

- *Utformingen*

Departementet foreslår at det fastsettes en refusjonsbestemmelse i merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1 bokstav d som reflekterer SDCA artikkel XVI. Gjeldende bokstav d flyttes til bokstav e osv.

Departementet bemerker at det allerede finnes en ordning for refusjon av merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester til offisiell bruk for NATO og til bruk for styrker fra USA på øvelse i merverdiavgiftsområdet, jf. merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1 bokstav a til c, og at det er gitt nærmere bestemmelser om søknad om refusjon, registrerings-, dokumentasjonsplikt mv. Det legges opp til at denne ordningen gis anvendelse også for refusjon etter merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1 bokstav d, og at refusjon gis i tråd med fristen som følger av artikkel 16 nr. 2.

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.8 Personlige skatte- og avgiftsfritak (artikkel XVII nr. 1)

4.9.8.1 Gjeldende rett

Det vises til omtalen av merverdiavgift i relasjon til artikkel XVI i høringsnotatets punkt 4.9.7. Med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 6-13 er det i merverdiavgiftsforskriften gitt enkelte direkte fritak ved omsetning av varer og tjenester til personlig bruk. Etter merverdiavgiftsforskriften § 6-13-2 første ledd er

omsetning av varer og tjenester fra kantiner, klubber, foreninger, restauranter og barer på NATO-hovedkvarter til personell og offisielle gjester, fritatt for merverdiavgift dersom omsetningen er knyttet til NATOs virksomhet.¹² Etter annet ledd kan omsetning av varer fra utsalgssted på NATO-hovedkvarter til utenlandsk NATO-personell skje uten beregning av merverdiavgift.¹³ Fritaket omfatter både dagligvarer og andre varer. Etter § 6-13-3 kan bryggerier selge en rimelig mengde øl til utenlandske NATO-styrker på øvelse uten å beregne merverdiavgift.¹⁴ NATO-personell har også en begrenset rett til å anskaffe varer til personlig bruk avgiftsfritt på det lokale markedet via NATOs offisielle refusjonsordning, se Tilleggsavtalen 2008 artikkel 14-3, 3. punktum og etterfølgende bokstavoppgrening.

4.9.8.2 Departementets vurdering

- Behovet for forskriftsendringer

Artikkel XVII nr. 1 gir fritak for avgifter ved anskaffelser mv. av løsåregjenstander til personlig bruk for medlemmer av den amerikanske styrken og deres medfølgende. Etter artikkel II nr. 6 skal begrepet «medfølgende» ha samme innhold som etter NATO SOFA artikkel I nummer 1 bokstav (c), dvs. ektefelle eller barn til et medlem av styrken eller et sivilt element. I tillegg omfattes familiemedlemmer til et medlem av styrken og et sivilt element som forsørges av medlemmet eller det sivile elementet. Artikkel XVII nr. 1 innebærer en utvidelse av eksisterende fritak ved at personkretsen utvides til også å gjelde medfølgende. Videre innebærer bestemmelsen en materiell utvidelse ved at den omfatter løsåregjenstander generelt.

Artikkel XVII nr. 1 som gir fritak ved kjøp av løsåregjenstander generelt til personlig bruk, innebærer en ikke ubetydelig materiell utvidelse av eksisterende fritak. Fritaket vil ligne på det generelle fritaket som er gitt for personalet og deres familie ved USAs ambassade i Norge, likevel slik at fritaket etter artikkel XVII nr. 1 er begrenset til løsåregjenstander.

- Utforming

Departementet foreslår at fritakene i artikkel XVII nr. 1 gjennomføres ved at det fastsettes et nytt tredje ledd i merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1, der det gis rett til refusjon av inngående merverdiavgift ved kjøp av løsåregjenstander til personlig bruk

¹² Se tilleggsprotokoll, datert 28. august 1952, om status for internasjonale hovedkvarterer opprettet i henhold til traktaten for det nordatlantiske område og status for deres styrker (Paris-protokollen), St.prp. nr. 155 (1952), Tilleggsavtale mellom Norge og det øverste hovedkvarter for de allierte styrker i Europa (SHAPE), datert 10. januar 1996 (opphevet), samt Tilleggsavtale mellom Kongerike Norge og Det øverste allierte hovedkvarteret for transformasjon og Det øverste hovedkvarteret for de allierte styrker i Europa om de særlige vilkår som gjelder for opprettelse og drift av internasjonale militære hovedkvarter på norsk territorium datert 6. august 2008, se artikkel 14-2 bokstav g.

¹³ Tilsvarende henvisninger som for første ledd.

¹⁴ Uklar hjemmel i de internasjonale avtalene, men i et enkeltvedtak fra Finansdepartementet med hjemmel i tidligere § 70 i merverdiavgiftsloven ble det gitt et tilsvarende fritak til bryggeriene.

for medlemmer av den amerikanske styrken og deres medfølgende. Det vil vurderes om det er behov for å foreta en nærmere avgrensning av løsøreobjekter.

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.9 Import og eksport til offisiell bruk (artikkel XVIII)

4.9.9.1 Gjeldende rett

Toll

Etter tolloven § 5-3 første ledd bokstav b skal det ikke svares toll for vare bestemt til bruk for militære styrker og kommandoenheter. Finansdepartementet er gitt kompetanse til å gi forskrift om vilkår for og omfanget av tollfritaket, jf. § 5-3 tredje ledd.

Finansdepartementet har gitt forskrift til utfylling av tolloven § 5-3 første ledd bokstav b i forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) § 5-3-5. Fritaket gjennomfører Norges internasjonale forpliktelser etter NATO SOFA samt en rekke andre folkerettslige avtaler.¹⁵ Etter tollforskriften § 5-3-5 kan følgende vareinnførsler gjennomføres tollfritt:

- Utenlandske NATO-styrker og styrker fra andre land tilsluttet Partnerskap for fred kan i forbindelse med transitt, øving og annen aktivitet innføre styrkens motorvogner, utstyr, en rimelig mengde proviant, materiell og andre varer som skal brukes av styrken, tollfritt.
- NATOs hovedkvarter kan tollfritt innføre varer bestemt for organisasjonens bruk. Det samme gjelder varer for salg på serveringssteder, vareutsalg og dagligvareforretninger tilknyttet hovedkvarteret. De to sistnevnte under forutsetning av at kjøperne er utenlandsk personale ved hovedkvarteret og medlemmer av personalets familie (berettiget personell) eller medlemmer av styrkene.

¹⁵ Noteveksling mellom USA og Norge av 27. juni 1952, Tilleggsprotokoll om status for internasjonale hovedkvarterer opprettet i henhold til traktaten (Paris-protokollen) av 28. august 1952, Tilleggsavtale mellom Norge og det øverste hovedkvarter for de allierte styrker i Europa (SHAPE) av 10. januar 1996 (opphevet), Tilleggsavtale mellom Kongerike Norge og Det øverste allierte hovedkvarteret for transformasjon og Det øverste hovedkvarteret for de allierte styrker i Europa om de særlige vilkår som gjelder for opprettelse og drift av internasjonale militære hovedkvarter på norsk territorium, datert 6. august 2008, samt Avtale mellom statene i NATO og de øvrige deltakerstatene i Partnerskap for Fred-samarbeidet (PFP SOFA), datert 19. juni 1995.

- Hovedkvarteret kan videre tollfritt innføre vare på vegne av berettiget personell.¹⁶ Berettiget personell kan også selv tollfritt innføre vare som sendes dersom sendingens verdi er under kr 1500.
- Hvis en vare sendes gjennom postvesenet, kan berettiget personell avgiftsfritt innføre gave til personlig bruk.
- Medlemmer av styrker som nevnt og berettiget personell kan tollfritt innføre motorvogn til personlig bruk i forbindelse med flytting til Norge. Berettiget personell kan i tillegg tollfritt innføre én campingvogn eller tilhenger og én fritidsbåt mens de oppholder seg i Norge.

Merverdiavgift

Etter merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd skal det ikke beregnes merverdiavgift ved innførsel av varer som nevnt i tolloven § 5-3. Følgelig får tollfritaket i tollforskriften § 5-3-5 jf. tolloven § 5-3 tilsvarende anvendelse for merverdiavgiftsberegningen ved innførsel av de aktuelle varene.

Kontroll med inn- og utførsel av varer

Tolletaten kontrollerer den grensekryssende vareførselen, herunder varer som inn- og utføres av fremmede makters militære styrker i henhold til NATO SOFA. Det innebærer blant annet at Tolletaten på vegne av andre myndigheter kontrollerer at det ikke inn- og utføres restriksjonsbelagte varer, uten at nødvendige tillatelser mv. foreligger.

Det ble i forbindelse med NATO SOFA utarbeidet et formular, formular 302, som kan benyttes ved innførsel av NATO-materiell. De aktuelle varene kan ved bruk av dette formularet deklarerer etter tolloven og tollforskriften kapittel 4, såkalt forenklet deklarerer. Fritaket for kontroll som forutsettes ved bruk av formular 302, knytter seg til kontroll av fritak for toll og avgifter ved innførsel av varer.

4.9.9.2 Departementets vurdering

- *Behovet for forskriftsendringer*

Toll og merverdiavgift

Artikkel XVIII nr. 1 gir fritak for toll og avgifter ved innførsel av varer, materiell, forsyninger, utstyr mv. til offisiell bruk for den amerikanske styrken. På samme måte som artikkel XVI, gjelder fritakene anskaffelser til direkte bruk for den amerikanske styrken, anskaffelser som skal benyttes ved utførelsen av en avtale med eller på vegne av den amerikanske styrken, samt anskaffelser som skal inkorporeres i produkter eller

¹⁶ «Berettiget personell» er definert som følger i Tilleggsavtalen av 2008 artikkel 1-1 bokstav s: personer tilknyttet hovedkvarteret (HK) og begrenset til medlemmer av styrken, sivilt element, personell tilhørende nasjonale støtteelementer for HK og pårørende, såvel som annet militært og sivilt NATO- og PFP-personell i tjeneste for HK. Berettiget personell innbefatter ikke norske statsborgere og enkeltpersoner som til vanlig er bosatt i Norge, med mindre det er angitt noe annet.

anlegg som brukes av den amerikanske styrken. Det innebærer at fritaket omfatter kontraktørers innførsel, hvilket er en utvidelse av eksisterende toll- og avgiftsfritak. Det er derfor behov for en forskriftsendring i tollforskriften for å gjennomføre dette.

Kontroll med inn- og utførsel av varer

Artikkel XVIII nr. 3 fastlegger at deponering av en «behørig erklæring» som fastsatt i NATO SOFA artikkel XI nr. 4 skal godkjennes i stedet for tollkontroll ved inn- og utførsel av varer av eller for amerikanske styrker. Formularet utarbeidet i forbindelse med NATO SOFA, formular 302, (betegnet som «certificate» i NATO SOFA) skal da aksepteres. Departementet tolker avtalen slik at den ikke begrenser tollmyndighetenes kontroll av om restriksjoner, forbud og krav om særskilte tillatelser mv. ved inn- og utførsel av varer, er overholdt. Det er ikke behov for forskriftsendring for å gjennomføre dette.

- Utformingen

Departementet foreslår at det fastsettes et nytt sjette ledd i tollforskriften § 5-3-5 som reflekterer artikkel XVIII nr. 1. Bestemmelsen vil få tilsvarende anvendelse for merverdiavgift gjennom henvisningen til tolloven § 5-3 i merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd. For øvrig vil bestemmelsen også få anvendelse for særavgiftene i innførselstilfellene gjennom henvisningen i særavgiftsforskriften § 4-9-1 første ledd.

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.10 Import og eksport til personlig bruk (artikkel XIX)

4.9.10.1 Gjeldende rett

Toll

Som det fremgår av omtalen foran av artikkel XVIII under høringsnotatets punkt 4.9.9, gir enkelte av bestemmelsene i tollforskriften § 5-3-5 grunnlag for tollfri innførsel til personlig bruk:

- Hovedkvarteret kan tollfritt innføre vare på vegne av berettiget personell. Berettiget personell kan også selv tollfritt innføre vare som sendes dersom sendingens verdi er under kr 1500.
- Hvis en vare sendes gjennom postvesenet, kan berettiget personell avgiftsfritt innføre gave til personlig bruk.
- Medlemmer av utenlandske NATO-styrker, samt styrker fra andre land som deltar i Partnerskap for fred, og berettiget personell kan tollfritt innføre motorvogn til personlig bruk i forbindelse med flytting til Norge. Berettiget personell kan i tillegg tollfritt innføre én campingvogn eller tilhenger og én fritidsbåt mens de oppholder seg i Norge.

Tollforskriften §§ 5-1-10 og 5-1-11, jf. tolloven § 5-1 første ledd bokstav c, oppstiller generelle bestemmelser om tollfritak for flyttegods. Disse bestemmelsene kommer til anvendelse også for medlemmer av den amerikanske styrken, deres medfølgende og utenlandske kontraktører. Bestemmelsene gir på nærmere vilkår rett til å innføre innbo mv. og fartøy tollfritt. Grunnvilkår for tollfri innførsel er at varene må ha vært eiet eller besittet og brukt i utlandet av den som innfører varen, at den som innfører varen må ha oppholdt seg sammenhengende i utlandet i en viss periode, og at innførselen skjer innen nærmere angitte frister etter flytting til Norge.

Merverdiavgift

Merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd gir fritak for merverdiavgift ved innførsel av varer som nevnt i tolloven §§ 5-1 og 5-3. Følgelig skal det ikke beregnes merverdiavgift ved vareinnførsel som nevnt i tollforskriften § 5-3-5 og §§ 5-1-10 og 5-1-11.

Plikt til å svare toll og avgifter ved videresalg

Dersom en vare som er innført tollfritt etter tolloven § 5-3 videreselges i Norge, skal det betales toll, jf. tolloven § 5-3 annet ledd og tollforskriften § 5-3-1. Det vises også til tolloven § 2-1 annet ledd bokstav b om at det oppstår tollskyld når vilkårene for tollfritak ikke lenger er oppfylt. I slike tilfeller er det som utgangspunkt den som fritaket retter seg mot, som er tollskyldner, jf. bestemmelsene om tollskyld i tolloven kapittel 2. Etter gjeldende regler kan en kjøper ikke holdes objektivt ansvarlig for betaling av toll ved et videresalg.

I særavgiftsforskriften § 2-1 femte ledd er det en generell bestemmelse om at det oppstår avgiftsplikt for en bruker som er berettiget til helt eller delvis avgiftsfri bruk av ellers avgiftspliktige varer, dersom vilkårene for fritak likevel ikke oppfylles. Etter særavgiftsforskriften § 2-6 gjelder bestemmelsene i tolloven om innførsel av varer så langt de passer og ikke annet er bestemt. Disse bestemmelsene innebærer at for særavgiftene så vil avgiftsplikten som utgangspunkt påhvile den som videreselger varen.

Der privatpersoner eller virksomheter som ikke er registreringspliktige i Merverdiavgiftsregisteret innfører varer, skal den som etter tolloven er ansvarlig for toll, beregne og betale merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 11-1 første ledd annet punktum. Merverdiavgiftsloven har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tilfeller der en vare som er innført avgiftsfritt etter merverdiavgiftsloven § 7-2, selges eller på annen måte omdisponeres til bruk som ikke ville ha gitt rett til avgiftsfritak ved innførselen. Bestemmelsen i § 11-1 første ledd annet punktum, samt at avgiftsfritakene etter § 7-2 følger tollovens bestemmelser om tollfritak, tilsier at merverdiavgiftsplikten vil følge tollskylden i tilfeller som omfattes av artikkel XIX nr. 2.

4.9.10.2 Departementets vurdering

- *Behovet for forskriftsendringer*

Toll og merverdiavgift

Artikkel XIX nr. 1 gir fritak for toll og avgifter ved innførsel av personlige effekter, møbler, private motorvogner og andre varer til personlig bruk for medlemmer av den amerikanske styrken, deres medfølgende og utenlandske kontraktører. Fritakene gjelder ikke bare for varer som de berettigede personene allerede eier, men også for varer som sendes som gave eller som ledd i oppfyllelsen av avtaler med personer som ikke er bosatt i Norge. Artikkel XIX nr. 1 innebærer en utvidelse av gjeldende fritak ved at personkretsen utvides til å gjelde medfølgende og utenlandske kontraktører. Videre innebærer bestemmelsen en materiell utvidelse ved at også varer som leveres etter avtale med utenlandske personer, omfattes av fritaket. Fritaket går dermed lengre enn fritakene i både tollforskriften § 5-3-5 og §§ 5-1-10 og 5-1-11.

Plikt til å svare toll og avgifter ved videresalg

I artikkel XIX nr. 2 er det bestemt at der en vare som etter artikkel XIX nr. 1 anskaffes toll- og avgiftsfritt videreselges, så skal kjøperen være ansvarlig for å betale eventuell toll og avgifter som utløses som følge av videresalget. Ordlyden i artikkel XIX nr. 2 tilsier at ansvaret for å betale toll og avgifter som følge av videresalget, skal påhvile kjøperen. Som gjennomgangen av gjeldende rett viser er det den som har importert varen og selger den videre som er tollskyldner og som avgiftsplikten hviler på. Artikkel XIX nr. 2 fordrer følgelig en endring av gjeldende rett, ved at den som videreselger varen skal fritas for ansvaret for å betale eventuell toll og avgifter som måtte oppstå ved et videresalg, og ved at bestemmelsen gir anvisning på at ansvaret skal påhvile kjøperen.

Departementet oppfatter likevel at siktemålet med artikkel XIX nr. 2 er å fritta den som videreselger varen (et medlem av den amerikanske styrken, en medfølgende eller en utenlandsk kontraktør) fra et eventuelt ansvar for å betale toll og avgifter. Det kan tilsi at det vil være tilstrekkelig for å gjennomføre bestemmelsen at den som videreselger varen fritas for ansvaret. Departementet antar at dette kan oppnås gjennom en forskriftsbestemmelse til tolloven kapittel 2. Innretningen av en slik bestemmelse vil bli vurdert, og videre om et slikt fritak for videreselgeren bør ledsages av bestemmelser om kjøperens ansvar, herunder om kjøperens ansvar bør være objektivt.

- Utformingen

Departementet foreslår at det fastsettes et nytt syvende ledd i tollforskriften § 5-3-5 som reflekterer artikkel XIX nr. 1. Bestemmelsen vil få tilsvarende anvendelse for merverdiavgift gjennom henvisningen til tolloven § 5-3 i merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd. For øvrig vil bestemmelsen også få anvendelse for særavgiftene i innførselstilfellene gjennom henvisningen i § 4-9-1 første ledd.

Videre vil departementet vurdere om det også er behov for å fastsette et nytt ledd i merverdiavgiftsforskriften § 10-3-1, som gir bestemmelser til utfyllelse av merverdiavgiftsloven § 10-3 om refusjon av inngående merverdiavgift. Bakgrunnen er

at det 1. april 2020 ble innført et nytt system for beregning og betaling av merverdiavgift for en rekke nærmere bestemte varer med verdi under 3 000 kroner som innføres til forbrukere i Norge. For slike varer skal den utenlandske tilbyderen registrere seg for merverdiavgift i Norge og oppkreve merverdiavgiften ved salgstransaksjonen. Den utenlandske tilbyderen kan velge å registrere seg i en forenklet registrerings- og rapporteringsordning (VOEC – VAT On E-Commerce). I og med at avgiften i disse tilfellene oppkreves ved salgstransaksjonen og innbetales av tilbyderen, skal det ikke beregnes merverdiavgift ved innførselen av varen. Det innebærer at et nytt syvende ledd i tollforskriften § 5-3-5 ikke vil fritta de aktuelle leveransene for merverdiavgift, idet denne bestemmelsen bare gir fritak for merverdiavgift som beregnes ved innførselen av varen, jf. merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd. Det er derfor nødvendig med en bestemmelse som gir kjøperen rett på refusjon av den merverdiavgiften som tilbyderen har oppkrevet ved salgstransaksjonen.

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.11 **Tollkontroll (artikkel XX)**

4.9.11.1 *Gjeldende rett*

Tollkontroll av personlige eiendeler

Angående tollkontroll av personlig bagasje fremgår det av forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) § 13-1-2 tredje ledd at personlig bagasje som tilhører blant annet utenlandske NATO- eller Partnerskap for fred- styrker, personale ved NATOs hovedkvarter samt personer som på annen måte representerer NATO i Norge, ikke kan kontrolleres med mindre det foreligger skjellig grunn til mistanke om at bagasjen inneholder gjenstander som personen ikke fritt kan bringe til Norge etter § 5-3-2, eller gjenstander som er avhengig av tillatelser fra andre myndigheter.

NATO SOFA artikkel XIII nr. 1 viser til at statspartene skal samarbeide for å unngå lovbrudd knyttet til toll- og avgiftsreguleringer: «In order to prevent offences against customs and fiscal laws regulations, the authorities of the receiving and of the sending States shall assist each other in the conduct of enquiries and the collection of evidence».

Tollkontroll av offisiell informasjon

Unntaket fra tollkontroll for offisielle dokumenter er i dag regulert i tollforskriften § 13-3-1 annet ledd som lyder:

«Kurerpost til fremmede staters utenriksstasjoner i Norge, NATOs hovedkvarter i Norge, FN og FNs særorganisasjoner skal bare kontrolleres dersom Utenriksdepartementet har gitt samtykke til det. Nødvendig legitimasjon må fremvises for å unngå kontroll etter denne bestemmelsen.»

NATO SOFA art. XI nr. 3 regulerer også inspeksjon av offisielle dokumenter:

«Official documents under official seal shall not be subject to customs inspection. Couriers, whatever their status, carrying these documents must be in possession of an individual movement order, issued in accordance with paragraph 2 b. of Article III. This movement order shall show the number of despatches carried and certify that they contain only official documents».

4.9.11.2 Departementets vurdering

- *Behovet for forskriftsendringer*

Artikkel XX gjelder prosedyrer for tollkontroll ved inn- og utførsel av varer. Det fremgår av artikkel XX nr. 1 at Norge skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre en jevn og rask tollbehandling ved inn- og utførsel. Videre presiseres det at tollkontroll skal finne sted så raskt som mulig. Artikkel XX nr. 2 fastsetter at tollkontroller skal utføres i samsvar med prosedyrer som er gjensidig avtalt mellom relevante norske myndigheter og amerikanske styrker. Videre reguleres kontroll av gjenstander som den amerikanske styrken og deres medfølgende inn- og utfører til personlig bruk. Eventuell tollkontroll av personlig reisegods eller varer som sendes til eller fra amerikanske styrker og deres medfølgende, skal først kunne skje når varene er levert eller hentet på eiers bopel, eller i tråd med omforent prosedyre.

Departementet forstår artikkel XX nr. 1 slik at bestemmelsen i utgangspunktet ikke vil begrense tollmyndighetenes adgang til kontroll, men departementet forstår artikkel XX nr. 2 slik at den begrenser Tolletatens adgang til å kontrollere personlige eiendeler i større grad enn det som følger av dagens forskrift, ved at slik kontroll etter avtalen bare kan skje på de aktuelle personers bopel. Departementet foreslår at forskriften endres slik at den er i samsvar med avtalen.

Artikkel XX nr. 3 fastsetter at «offisiell amerikansk informasjon» ikke skal være gjenstand for kontroll ved inn- og utførsel til og fra Norge. «Offisiell amerikansk informasjon» er nærmere definert i SDCA artikkel II nr. 9 som informasjon som eies av, produseres for eller av, eller er underlagt kontroll av USA.

Når det gjelder tollkontroll av offisiell informasjon legger departementet til grunn at artikkel XX nr. 3 i utgangspunktet viderefører NATO SOFA artikkel XI nr. 3. Departementet bemerker at unntaket som innføres i SDCA er mer generelt, da det gjelder offisiell informasjon (dvs. uten å definere formatet), mens unntaket i NATO SOFA gjelder offisielle dokumenter («official documents under official seal»). Videre spesifiserer SDCA at offisiell informasjonen skal være merket og sertifisert, men det fremgår ikke hvordan informasjonen skal inn- og utføres til og fra Norge (dvs. om det eksempelvis fremdeles skal brukes kurerpost). Departementet foreslår at tollforskriften § 13-3-1 endres slik at det fremgår at unntaket gjelder offisiell informasjon som er merket og sertifisert, uten å oppgi format.

- *Utformingen*

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.9.12 **Finansielle tjenester (artikkel XXI nr. 2)**

4.9.12.1 *Gjeldende rett*

Aktivitetene knyttet til artikkel XXI nr. 2 er underlagt krav om tillatelse etter norsk rett. Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 1-2 bestemmer at loven gjelder for virksomhet som drives eller skal drives i Norge.

Finansforetaksloven kapittel 2 stiller krav om tillatelse til å etablere og drive virksomhet som finansforetak. For å drive bankvirksomhet i Norge kreves konsesjon av norske myndigheter eller tilsvarende konsesjon gitt innenfor EØS-området. Adgangen til å yte betalingstjenester etter finansforetaksloven § 2-3 første ledd er forbeholdt banker, kredittforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak og opplysningsfullmektiger, samt finansieringsforetak som etter loven har tillatelse til å drive betalingstjenestevirksomhet i Norge. Finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd gir hjemmel til å gjøre unntak fra finansforetaksloven for finansforetak og grupper av finansforetak, samt enkelte typer av virksomhet som drives av finansforetak i «særlige tilfelle».

4.9.12.2 *Departementets vurdering*

- *Behovet for forskriftsendringer*

Artikkel XXI nr. 2 fastlegger regler om finansielle tjenester. Bestemmelsen angir at amerikanske styrker kan inngå avtaler med finansinstitusjoner om å tilby finansielle tjenester som ivaretar formålene med avtalen, under det amerikanske militære programmet for banktjenester. Aktivitetene knyttet til bestemmelsen er angitt til å være uttak av kontanter og å sette inn innskudd, muliggjøre betaling av regninger, overføring av midler og internettbaserte tjenester. Listen over aktiviteter er ikke uttømmende angitt. Tjenestene kan kun benyttes av amerikanske styrker, deres medfølgende og amerikanske kontraktører.

Aktivitetene knyttet til artikkel XXI nr. 2 er underlagt krav om tillatelse etter norsk rett. For å gjennomføre artikkel XXI nr. 2, vil departementet foreslå å fastsette unntak fra finansforetaksloven i forskrift. Det legges opp til at forslaget vil gjøre unntak fra lovens anvendelsesområde for særskilte typer finansielle tjenester som tilbys i forbindelse med gjennomføring av SDCA. Unntaket kan fastsettes med hjemmel i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd. Et slikt unntak vil også medføre unntak fra annet relevant regelverk som er knyttet til konsesjonskravene i finansforetaksloven. Tjenestene som tilbys skal etter forsvarssamarbeidsavtalen være rettet mot en begrenset krets og deres virksomhet i Norge. Tjenestene vil kun kunne benyttes av medlemmer av den amerikanske styrken, amerikanske kontraktører og deres medfølgende, og er begrenset til å ivareta formålene med avtalen.

- *Utformingen*

Finansdepartementet vil komme tilbake til hvordan nødvendige forskriftsendringer skal utformes.

4.10 Særavgifter

4.10.1 Gjeldende rett

Særavgifter ilegges nærmere bestemte varer og tjenester mv. Det fremgår av Stortingets årlige avgiftsvedtak hvilke varer, tjenester og andre objekter som skal avgiftsbelegges, og hva som er fritatt for avgift, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. For særavgifter som legges på varer, oppstår avgiftsplikten ved innførsel eller produksjon, og avgiften betales av produsent og importør.

For særavgiftene er det gitt bestemmelser om registreringsplikt i særavgiftsforskriften § 5-1. For de fleste vareavgiftene er det registreringsplikt for produsenten og registreringsadgang for importøren. Spørsmålet om registreringsplikt kommer følgelig først på spissen for en utenlandsk kontraktør som produserer særavgiftspliktige varer i Norge, og utelukkende leverer disse til den amerikanske styrken. Videre er det for enkelte særavgiftspliktige varer registreringsplikt ved innførselen.

NATO SOFA omhandler ikke personellgruppen kontraktører og har følgelig ingen regler om fritak for registreringsplikter for amerikanske kontraktører.

Fritak for særavgifter til NATO

I det årlige stortingsvedtaket om særavgifter er det for samtlige særavgifter, med unntak av avgift på utlipp av NO_x, gitt fritak relatert til NATO. Fritakene er gitt på to ulike måter. Den ene er at en disposisjon som i utgangspunktet utløser avgift, fritas for avgift dersom disposisjonen foretas av eller overfor «NATO eller NATOs hovedkvarter, styrker eller personell i den utstrekning dette følger av internasjonale avtaler Norge er forpliktet av». På tilsvarende vilkår gjelder fritaket også styrker fra land som deltar i Partnerskap for Fred.¹⁷ Den andre er at det gis fritak for avgiftsbelagte varer som «etter tolloven § 5-3 (fra produsents eller importørs lager) leveres til eller innføres av [...] NATO og styrker fra land som deltar i Partnerskap for fred».¹⁸

Nærmere bestemmelser om avgiftsgrunnlag, -beregning og -fritak mv. er fastsatt i forskrifter med hjemmel i særavgiftslover, blant annet lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter og lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter.

¹⁷ Se blant annet Stortingets vedtak om avgift på trafikksikringer § 3 bokstav c.

¹⁸ Se blant annet Stortingets vedtak om avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. § 2 bokstav c.

I forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) § 4-9-1 er det gitt bestemmelser som presiserer de NATO-relaterte særavgiftsfritakene. Bestemmelsens første ledd gir avgiftsfritak for varer som innføres til Norge til bruk for utenlandske NATO-styrker og styrker som er med i Partnerskap for fred, NATOs hovedkvarter i Norge og personer tilknyttet NATO. Fritak gis på samme vilkår som nevnt i forskrift 17. desember nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) § 5-3-5. Bestemmelsens annet ledd gir avgiftsfritak ved innenlands omsetning. Etter annet ledd kan registrerte virksomheter levere avgiftsbelagte varer uten avgift til bruk som nevnt i første ledd. Fritaket i annet ledd er et direkte fritak, dvs. at det gjøres gjeldende ved selve leveringen. Leveres varen av en ikke-registrert virksomhet, gir skattekontoret refusjon tilsvarende innbetalte avgifter, jf. tredje ledd. Ved innenlands omsetning er henvisningen til tollforskriften § 5-3-5 uten betydning.

Særavgiftsbestemmelsene presumeres å være i samsvar med folkeretten. Ved fortolkning av bestemmelsene er Norge forpliktet til å forsøke å unngå tolkningsresultater som fører til konflikt med folkerettslige regler. Som en følge av dette, er særavgiftsfritakene praktisert slik at det er den til enhver tid gjeldende folkeretten som er førende for fritakenes materielle innhold og fritakenes subjektavgrensning. Der folkerettslige forpliktelser innebærer et resultat som ikke nødvendigvis vil følge av en streng ordlydsfortolkning av fritaksbestemmelsene, har myndighetene i praksis anlagt en utvidende fortolkning.

Det er en rekke ulike traktater som danner grunnlag for fritak for særavgifter for USAs militære aktivitet i Norge.

Utgangspunktet for reguleringen av avgiftsfritak for NATO-styrker i Norge er NATO SOFA. Avgiftsfritak er regulert i artikkel XI, der det følger av dennes punkt 4 at «en styrke skal kunne importere tollfritt styrkens utstyr og rimelige mengder av proviant, materiell og andre varer som utelukkende skal brukes av styrken, og hvor dette tillates av mottakerstaten, også av dets sivile element og pårørende».

Videre hjemler *Noteveksling mellom USA og Norge av 27. juni 1952* punkt 1 et generelt avgiftsfritak for «alle utgifter som de Forente Stater har i Norge til utstyr, materiell, ytelse og tjenester i samband med den felles forsvarsinnsats».

Protokoll om status for internasjonalt hovedkvarter opprettet i henhold til Traktat for det nordatlantiske område (Paris-protokollen), datert 28. august 1952, som er en tilleggsprotokoll som henviser til NATO SOFA, bestemmer i artikkel 8 at et NATO-hovedkvarter har krav på avgiftsfritak tilsvarende det en styrke ville få etter reglene i NATO SOFA. Avgiftsfritak for NATO-hovedkvarter er videre regulert i *Tilleggsavtale mellom Kongeriket Norge og Det øverste allierte hovedkvarteret for transformasjon og Det øverste hovedkvarteret for de allierte styrker i Europa om de særlige vilkår som gjelder for opprettelse og drift av internasjonale militære hovedkvarter på norsk territorium*, datert 6. august 2008. Denne avtalen gir en relativt detaljert regulering av avgiftsfritakene i artikkel 14.

Avtale om status for den nordatlantiske traktats organisasjon, de nasjonale representanter og den internasjonale stab (Ottawa-avtalen) av 20. september 1951, se St.prp. nr. 117 (1952), regulerer avgiftsfritak for NATOs organisasjon, de nasjonale representanter og den internasjonale stab. Etter artikkel 9 skal disse ha fritak for «alle tollavgifter [...] når det gjelder varer organisasjonen trenger til tjenestebruk».

I sine angivelser av hvilke avgifter som omfattes av avgiftsfritaket, har traktatene relativt lik ordlyd. De fleste bruker formuleringer som «toll og andre importavgifter», eller lignende.¹⁹ Videre eksemplifiseres gjerne «omsetningsavgifter»²⁰ og avgifter knyttet til drivstoff og kjøretøy.²¹ Flere av traktatene avgrenser også fritaket mot avgifter som bærer preg av å være rene gebyrer for tjenester.²²

Særavgiftene er som nevnt i dag innrettet slik at avgiftsplikten i de fleste tilfeller oppstår ved import eller innenlands produksjon av en vare. Det finnes imidlertid også registreringsavgifter, utskrivingsavgifter og utslippsavgifter. Når traktatene bruker uttrykk som «importavgifter», er det dermed ikke gitt at denne vil omfatte alle særavgiftene. I lys av hensikten bak avgiftsfritaket, eksemplifiseringen som er brukt i traktatene, samt at det ofte kun er aktivt avgrenset mot gebyrpregede avgifter, har myndighetene likevel lagt til grunn at den nevnte ordlyden er ment å omfatte alle særavgiftene. Forpliktelsen som følger av traktatene vil dermed innebære at det skal gis fritak for alle særavgifter dersom vilkårene etter traktaten er oppfylt.

4.10.2 Departementets vurdering

- Behovet for regelendring

SDCA utvider på enkelte punkter eksisterende fritak for særavgifter slik disse fremgår av Norges folkerettslige forpliktelser i dag. Det vises til omtalen av avtalens respektive artikler om avgiftsfritak. Som nevnt er særavgiftsfritakene praktisert i tråd med den til enhver tid gjeldende folkeretten, og ved behov har myndighetene lagt til grunn en utvidende fortolkning av fritaksbestemmelsene. I tråd med denne etablerte praksisen, anser departementet det i utgangspunktet ikke som nødvendig å endre særavgiftsreglene for å gjennomføre SDCA. Følgelig vil fritakene for særavgifter følge direkte av en fortolkning av avtalen. Departementet bemerker likevel at det kan reises spørsmål ved om praksisen med utvidende fortolkning av fritaksbestemmelser er heldig. Praksisen innebærer at det på enkelte områder vil kunne oppstå tvil med

¹⁹ Se Noteveksling mellom USA og Norge av 27. juni 1952 punkt 2, NATO SOFA artikkel XI nr. 12, Ottawa-avtalen artikkel 9 bokstav b).

²⁰ Se Noteveksling mellom USA og Norge av 27. juni 1952 punkt 3.

²¹ Se Noteveksling mellom USA og Norge av 27. juni 1952 punkt 3, NATO SOFA artikkel XI, Tilleggsavtale mellom Kongerike Norge og Det øverste allierte hovedkvarteret for transformasjon og Det øverste hovedkvarteret for de allierte styrker i Europa om de særlige vilkår som gjelder for opprettelse og drift av internasjonale militære hovedkvarter på norsk territorium punkt 14-2.

²² Se NATO SOFA artikkel XI nr. 12, Ottawa-avtalen artikkel 9 bokstav a.

hensyn til hva som gjelder som norsk rett. Departementet vil derfor vurdere om det bør gis bestemmelser i særavgiftsregelverket som presiserer fritakene som følger av SDCA. Det kan for øvrig være grunn til å vurdere om også andre fritak som følger av en utvidende fortolkning av fritaksbestemmelsene, bør presiseres i regelverket.

Selv om det ikke legges opp til endringer av særavgiftsreglene, så foreslås det endringer i annet regelverk som vil få tilsvarende virkning for særavgiftsreglene. Det vises til omtalen ovenfor om at lov 21. desember 2007 nr. 119 (tolloven) § 5-3-5 gjennom henvisningen i særavgiftsforskriften § 4-9-1 første ledd får anvendelse for særavgiftene ved innførsel. Som det fremgår av høringsnotatets punkt 4.9.9 om import og eksport til offisiell bruk (artikkel XVIII) og av punkt 4.9.10 om import og eksport til personlig bruk (artikkel XIX), foreslås det endringer av tollforskriften § 5-3-5. Følgelig vil disse endringene få virkning også for særavgiftene.

Departementet anser en eventuell registreringsplikt for særavgift for en utenlandsk kontraktør som produserer særavgiftspliktige varer i Norge, og utelukkende leverer disse til den amerikanske styrken, som et så lite aktuelt tilfelle at det ikke skaper et behov for særskilt regulering. Når det gjelder registreringsplikt for importører, så påpeker departementet at den utenlandske kontraktøren vil ha avgiftsfritak der anskaffelsen skal benyttes ved gjennomføring av en kontrakt med den amerikanske styrken. Dermed vil registreringsreglene være av underordnet betydning. Etter departementets syn tilsier det at det kan forsvares å innfortolke at det ikke vil være registreringsplikt for en utenlandsk virksomhet som utelukkende leverer varer til den amerikanske styrken. Departementet antar at det på samme måte som for de materielle særavgiftsfritakene, på sikt kan være grunn til å vurdere om også registreringsfritakene bør presiseres i regelverket.

- Utformingen

Finansdepartementet vil komme tilbake til behovet for eventuelle presiseringer i regelverket.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Overordnet

Avtalen kan medføre økonomiske forpliktelser for Norge på flere områder:

1) Etter 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; 2) utgifter til tilrettelegging for midlertidig tilgang til og bruk av offentlig og privat grunn og fasiliteter som ikke omfattes av de omforente områdene, jf. artikkel III nr. 3; 3) utgifter forbundet med byggetillatelse, ettersom slike tillatelse skal være uten kostnad for amerikanske styrker, amerikanske kontraktører eller norske kontraktører, jf. artikkel III nr. 7; 4) Norges pro-rata andel av

driftsutgifter der det er avtalt felles bruk av fasiliteter USA har bekostet, jf. artikkel III nr. 9.

Avtalen har også økonomiske konsekvenser gjennom en utvidelse av allerede eksisterende skatte-, avgifts- og tollfritak som følger av NATO SOFA og avtalen fra 1952 for amerikanske styrker. De eksisterende skatte-, avgifts- og tollfritak er utvidet til å også omfatte medfølgende personer og amerikanske kontraktører.

Størrelsen på disse forannevnte utgiftene vil variere avhengig av flere forhold, som antallet omforente områder, type infrastruktur, tidsperiode og antall personer involvert i de ulike prosjektene, og lar seg derfor ikke beregne på nåværende tidspunkt.

Samtlige tiltak som følger av avtalen, og som medfører at staten pådras økonomiske forpliktelser av betydning, for eksempel ved større amerikanske investeringer på omforente områder, forelegges regjeringen. Eventuelle utgifter som oppstår som følge av avtalen og som ikke kan håndteres innenfor gjeldende budsjettammer legges fram for Stortinget.

5.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av gjennomføring av enkelte bestemmelser

5.2.1 Vedrørende artikkel XV

Erstatningsberettigede tredjeparters rettsstilling skal i utgangspunktet ikke svekkes som følge av SDCA. Det er slik at medlemmer av den amerikanske styrken ikke skal være ansvarlige for erstatningskrav som de pådrar seg når de utfører tjenestehandlinger. SDCA og NATO SOFA inneholder bestemmelser med ordninger om fordeling av ansvaret for slike krav mellom partene. I tråd med ordningen under NATO SOFA og SDCA artikkel XV må en skadelidende tredjepart derfor fremme et krav oppstått som følge av en tjenestehandling utført av et amerikansk styrkemedlem for norske myndigheter. 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, slik det er 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.

5.2.2 Vedrørende artikkel XVI, XVII, XXVIII, XIX og XX

SDCA har økonomiske konsekvenser ved at den innebærer en utvidelse av allerede eksisterende skatte- og avgiftsfritak for amerikanske styrker, slik at disse også omfatter medfølgende personer og kontraktører. 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.

5.2.3 Vedrørende artikkel XXI

Med unntak fra finansforetaksloven som beskrevet i dette høringsnotatet for finansielle tjenester i forbindelse med gjennomføring av forsvarssamarbeidsavtalen med USA, vil aktørene som tilbyr de aktuelle tjenestene få en enklere regulatorisk ramme å forholde seg til. Departementet legger til grunn at det vil kunne innebære sparte utgifter for aktørene. Det er neppe mulig å gi et konkret anslag for besparelsene, og hvor store de eventuelt vil være. Tjenestene som skal tilbys skal være rettet mot en begrenset krets og deres virksomhet her i Norge. Hvor store besparelsene vil være, beror bl.a. på omfanget av amerikansk militær aktivitet i Norge.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre økte administrative eller økonomiske byrder for det offentlige.

5.2.4 Vedrørende artikkel XXVI

Det legges til grunn at unntakene fra arbeidslivslovgivningen for de tilfeller at bestemmelser ikke er forenlige med de amerikanske styrkenes militære behov vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre nevneverdige økte administrative eller økonomiske byrder for det offentlige.

6 Departementets vurdering og forslag

SDCA innebærer en konsolidering og videreutvikling av det norsk-amerikanske forsvarssamarbeidet. Videreutvikling av alliert nærvær i Norge handler først og fremst om å ivareta norske interesser. Avtalen er viktig for oppfølgingen av både den kollektive og den bilaterale dimensjonen i forsvaret av Norge. Overordnet viderefører avtalen de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, basert på et oppdatert og moderne rammeverk som respekterer begge parters grunnleggende behov og prioriteringer. Norges bilaterale forhold og dette forsvarssamarbeid med USA gjennom mer enn 70 år, er av avgjørende betydning for Norges sikkerhet. SDCA legger til rette for et fortsatt tett samarbeid med Norges viktigste allierte i tiårene som kommer.

Avtalen ivaretar norske og amerikanske sikkerhetspolitiske interesser, samtidig som den tar tilstrekkelig hensyn til norske forhold. Den gir forutsigbare rammer for amerikansk trening og øving, forhåndslagring av materiell, daglig drift og infrastrukturinvesteringer i Norge, samt mottak av allierte forsterkninger. I tillegg får den amerikanske styrken, deres medfølgende og amerikanske kontraktører, klare og forutsigbare rammer for opphold og aktivitet i Norge. Avtalen er også nødvendig for at den amerikanske Kongressen skal godkjenne å bevilge penger til infrastrukturprosjekter i Norge, som for eksempel oppstillingsplasser og vaskeanlegg for fly. Dette er nødvendig for at Norge raskt og effektivt skal kunne motta hjelp fra allierte ved krise eller krig. Avtalen legger til rette for investeringer i infrastruktur. Beslutninger om eventuelle investeringer ligger imidlertid et stykke fram i tid.

Forhandlingene om avtalen har vært langvarige og omfattende. USA forhandler likeartede avtaler med flere allierte land. En amerikansk målsetting er å sikre ensartede betingelser for å gjøre det enkelt å flytte personell og materiell mellom ulike land. Avtalen gir amerikanske styrker rett til å benytte såkalte omforente områder til en lang rekke nærmere definerte formål. Enkelte områder har vært krevende, især spørsmål knyttet til amerikansk straffejurisdiksjon over egne styrkemedlemmer, muligheten for å utøve sikkerhetstiltak, regler for visumfri innreise samt krav om at amerikanske kontraktører skal være ansatt på amerikanske vilkår og unntatt norske arbeidsrettslige regler. Også på disse områdene er det oppnådd tilfredsstillende og balanserte løsninger basert på norske prioriteringer og partenes behov.

Avtalen understreker flere steder at den inngås med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser. I dette ligger en forpliktelse til å følge norsk regelverk, likevel slik at USA ikke anser denne forpliktelsen som gjeldende der det ikke er forenlig med amerikanske tjenstlige behov. Dette er i hovedsak det amerikanske synet på forpliktelsen til å respektere andre lands rett som følger av NATO SOFA, og innebærer derfor ikke noe prinsipielt nytt. På enkelte punkter i avtalen er USA imidlertid eksplisitt unntatt norsk lovgivning. Unntak fra norske lover og regler er gitt der dette er vurdert som nødvendig i lys av avtalens viktighet, og er søkt avgrenset i størst mulig grad.

Avtalen introduserer konseptet omforente områder og gir amerikanske styrker ubetinget rett til tilgang og bruk av disse for en rekke formål som er nærmere beskrevet i avtalen. Dette er en nyvinning sammenliknet med tidligere avtaler. USAs rett til tilgang og bruk av omforente områder må ses i sammenheng med at avtalen foreskriver at bruken av områdene skal skje med full respekt for norsk suverenitet, norske lover og folkerettslige forpliktelser og på bakgrunn av konsultasjoner mellom partene. Omforente områder som oppføres i avtalens vedlegg A vil være til felles bruk for norske, amerikanske og allierte styrker med mindre noe annet er særskilt avtalt. Områdene vil være viktige for videreutviklingen av forsvarssamarbeidet med USA og bidra til å styrke NATO-samarbeidet.

Verken avtalen eller opprettelsen av omforente områder vil medføre brudd med basepolitikken. USA anerkjenner gjennom avtalen norsk basepolitikk. Avtalen fastslår eksplisitt at ingenting i avtalen endrer den norske basepolitikken eller begrensningene på lagring av visse våpentyper på norsk territorium (atomvåpen, landminer og klasevåpen mv). Basepolitikken er ikke til hinder for forhåndslagring, øving og trening, samt etablering av nødvendig infrastruktur for mottak av allierte forsterkninger. Forsterkningsmodellen og forberedelser i fredstid er nødvendige forutsetninger for basepolitikken. Derfor har norske regjeringer siden 1949 lagt til rette for alliert trening, øving, forhåndslagring og allierte investeringer. Skiftende stortingsflertall har slått fast at slike aktiviteter ligger trygt innenfor basepolitikken. For øvrig må avtalen ses i lys av, og som en videreføring av, et langvarig og tillitsbasert samarbeid med USA, der det er lang tradisjon for å finne gode gjensidige løsninger.

Avtalens bestemmelser om at USA nyter skatte- og avgiftsfritak for utenlandske kontraktører som leverer varer og tjenester til det amerikanske forsvaret i Norge, må vurderes opp mot statsstøttereglene i EU/EØS-retten. Dette regelverket begrenser i utgangspunktet mulighetene til å gi skatte- og avgiftsfritak til enkelte næringsdrivende. Det er viktig å understreke at formålet med unntakene under SDCA ikke er å gi et konkret skatte- og avgiftsfritak til de enkelte selskapene, men å sikre at USA som stat ikke skal betale skatter og avgifter til Norge som vertsstat. Det er derfor en forutsetning at hele skatte- og avgiftsbeparelse kommer den amerikanske stat til gode, ikke den enkelte kontraktør eller leverandør. Så lenge den økonomiske fordel av et skatte- eller avgiftsfritak tilfaller det amerikanske forsvaret, og ikke et foretak som driver økonomisk aktivitet, gis det ingen statsstøtte i EØS-rettslig forstand.

Dersom kontraktøren likevel skulle nyte en utilsiktet fordel av skatte- og avgiftsfritakene, kan det hevdes at tjenestene kontraktøren leverer «ikke anses å leveres i et marked» og dermed ikke utgjør økonomisk aktivitet. Dersom aktørene ikke driver økonomisk virksomhet i et marked, anses de ikke som et foretak, og er derfor ikke omfattet av statsstøttereglerverket. En eventuell økonomisk fordel de måtte oppnå gjennom skattesystemet vil dermed heller ikke utgjøre statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Dette vil etter departementets mening trolig være tilfellet for tjenester som er tett knyttet til militære operasjoner, for eksempel flyoperativt personell, håndtering av ammunisjon og våpen, vakthold og sikring, feltmessig forpleining, soldatvelferd og lignende.

Videre er det en internasjonal praksis for denne typen skattefritak ved inngåelse av internasjonale samarbeidsavtaler på forsvarsområdet. USA har blant annet liknende samarbeidsavtaler med flere andre europeiske land som inneholder liknende bestemmelser om skattefritak for utenlandske leverandører til det amerikanske forsvaret. I sum må det anses lite trolig at avtalen og praktiseringen av den vil kunne komme i strid med EUs statsstøttereglerverk.

Som nevnt innebærer avtalens artikkel XIII nr. 2, også i de tilfellene der Norge ønsker å tilbakekalle frafallet på førsteinstans til jurisdiksjon etter artikkel XII, at et medlem av de amerikanske styrkene eller en medfølgende etter anmodning skal overleveres til amerikanske myndigheter. I praksis vil denne plikten innebære at muligheten for å fremstille vedkommende for varetektsfengsling begrenses også i tilfeller hvor det anses nødvendig for å hindre bevisforspillelse. Umiddelbare etterforskningssteg som eksempelvis blodprøvetaking og sporsikring vil kunne gjennomføres før overlevering. Selv om amerikanske myndigheter har plikt til å samarbeide under etterforskningen, kan det ikke utelukkes at denne ordningen kan svekke muligheten for en mest mulig effektiv etterforskning.

Dette må vurderes opp mot forpliktelsen etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) til å sikre en effektiv etterforskning, og i hvilken grad Norge med denne avtalen i en konkret sak risikerer å komme i en situasjon der Norge bryter sine forpliktelser etter EMK.

EMK artikkel 2 slår fast at «[r]etten for enhver til livet skal beskyttes ved lov». Bestemmelsen innebærer ikke bare en negativ forpliktelse for statene til selv å avstå fra å ta liv, men også en positiv forpliktelse til å sikre retten til liv gjennom effektive strafferettslige bestemmelser og et system for håndhevelse som inkluderer forebygging, avverging og straffeforfølgning av brudd på disse bestemmelsene. I dette ligger også at statene har en prosessuell forpliktelse til å sørge for en effektiv offentlig etterforskning dersom det er mistanke om at noen har blitt utsatt for livstruende skader som følge av en kriminell handling, se bl.a. Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) avgjørelse i *Mustafa Tunc og Feire Tunc mot Tyrkia*.²³

Tilsvarende forpliktelser til å iverksette en effektiv etterforskning gjelder bl.a. etter EMK artikkel 3 som forbyr tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Departementet er ikke kjent med at EMD uttrykkelig har tatt stilling til om, eller gitt uttrykk for, at en avtale som gir senderstaten førsterett til jurisdiksjon over medlemmer av egne styrker er i strid med statens positive forpliktelse.

Etter departementets vurdering må det som et utgangspunkt legges til grunn at en avtale om å overføre førsteretten til jurisdiksjon for handlinger begått av utsendte soldater utenfor tjeneste, ikke i seg selv vil være i strid med EMK. Det samme utgangspunktet er lagt til grunn for overføring av jurisdiksjon til senderstaten for tjenestehandlinger som følger av NATO SOFA. Regelen i avtalens artikkel XIII om at personer pågrepet og arrestert av norske myndigheter umiddelbart skal overleveres til amerikanske myndigheter også der Norge benytter sin rett til å beholde jurisdiksjon i særlige tilfeller, gir neppe grunn til å vurdere spørsmålet annerledes. Etter departementets vurdering er det ingen holdepunkter i praksis fra EMD for at en avtale om å overføre jurisdiksjon for ikke-tjenestehandlinger i seg selv vil være i strid med EMK. En forutsetning er at dette ikke er til hinder for at Norge, med nødvendig medvirkning fra USA, kan foreta en effektiv etterforskning av handlingene, og at mistenkte eventuelt kan stilles for retten i Norge.

Selv om det må kunne legges til grunn at avtalen i seg selv ikke er i strid med Norges forpliktelser etter EMK, vil avtalen i konkrete saker kunne innebære en økt risiko for at norske myndigheter ikke vil kunne gjennomføre en effektiv etterforskning av en mulig straffbar handling. Dette er en uunngåelig konsekvens av å overlate kontrollen over mistenkte/siktede i en straffesak til en annen stat.

Avtalen pålegger amerikanske myndigheter en plikt til å sikre at mistenkte møter under rettssaken. Begge parter er også underlagt en generell samarbeidsplikt. Hvis amerikanske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for at norske myndigheter kan gjennomføre en etterforskning, vil dette kunne føre til at Norge ikke

²³ *Mustafa Tunc og Feire Tunc mot Tyrkia*, no. 24014/05, 14. april 2015.

er i stand til å etterforske og forfølge saken for domstolene. Hvorvidt dette vil utgjøre et brudd på EMK, vil måtte vurderes konkret.

EMD har understreket at samarbeidsplikten etter EMK artikkel 2 er en innsatsforpliktelse, og ikke en resultatforpliktelse («obligation of means, not one of results»), jf. *Güzelyurtlu mfl. mot Kypros og Tyrkia*.²⁴ Dette innebærer at de berørte statene må ta alle «rimelige skritt» for å samarbeide, og i god tro benytte alle tilgjengelige virkemidler under de internasjonale konvensjoner om rettslig samarbeid i straffesaker som kommer til anvendelse i den enkelte sak. En stat som har en plikt til å anmode andre om samarbeid, vil dermed bare ha brutt sine prosessuelle forpliktelser etter EMK hvis den ikke har forsøkt å benytte de tilgjengelige mekanismene under relevante internasjonale traktater.

Sakene EMD har behandlet der mistenkte i en straffesak har befunnet seg i hjemlandet eller et tredjeland, gjelder tilfeller der mistenkte etter å ha begått den straffbare handlingen selv har reist ut av landet. I de tilfellene som vurderes her, vil norske myndigheter selv ha bidratt til at mistenkte unndrar seg straffeforfølgning ved å overlevere vedkommende til amerikanske myndigheter. Dette kan tilsi en noe strengere vurdering. Dersom overleveringen har skjedd i henhold til forsvarssamarbeidsavtalen, og i god tro med hensyn til at amerikanske myndigheter ville overholde sine samarbeidsforpliktelser, vil norske myndigheter likevel normalt ikke kunne holdes ansvarlig overfor EMD for at USA deretter bryter sine forpliktelser etter forsvarssamarbeidsavtalen. Dersom det må kunne legges til grunn at norske myndigheter forsto eller burde ha forstått at USA ikke ville samarbeide, kan vurderingen bli en annen.

I slike tilfeller vil det i tråd med EMDs avgjørelse i saken *Huseynova mot Aserbajdsjan* også måtte vurderes om norske myndigheter i tilstrekkelig grad har bidratt til at saken eventuelt kan straffeforfølges i USA.²⁵ Saken mot Aserbajdsjan gjaldt etterforskningen av et drap der to georgiske statsborgere var mistenkt. Georgiske myndigheter nektet utlevering, med henvisning til at egne statsborgere ikke kunne utleveres. EMD fant at Aserbajdsjan ikke kunne holdes ansvarlig for en annen stats beslutning om ikke å utlevere egne borgere, men at de i en slik situasjon burde vurdert å overføre straffesaken til georgiske myndigheter. De tilfeller som vurderes her, skiller seg fra faktum i *Huseynova mot Aserbajdsjan* ved at amerikanske myndigheter etter avtalen har en plikt til å samarbeide og til å sikre at mistenkte stiller for retten. Det er dermed ikke gitt at norske myndigheter i en slik situasjon vil ha en plikt etter EMD til å si fra seg jurisdiksjon til fordel for USA.

I vurderingen må det trolig også kunne legges en viss vekt på at hovedregelen etter avtalen er at USA har jurisdiksjon og ansvar for straffeforfølgningen. I de tilfeller der norske myndigheter ikke benytter retten til å beholde jurisdiksjon, vil man trolig

²⁴ *Güzelyurtlu mfl. mot Kypros og Tyrkia*, no. 36925/07, 29. januar 2019.

²⁵ *Huseynova mot Aserbajdsjan*, no. 10653/10, 13. april 2017.

heller ikke løpe noen risiko for å bryte EMK. Dette kan tilsi at det ikke grunnlag for en særlig streng vurdering i de tilfeller der man uten hell har forsøkt å beholde jurisdiksjon i tråd med avtalen.

Departementets vurdering er at avtalen ikke i seg selv er i strid med den prosessuelle plikten til etterforskning etter EMK. En slik modell der mistenkte i en straffesak overlates til en annen stat, mens norske myndigheter skal være hovedansvarlig for etterforskningen for øvrig, vil imidlertid innebære en økt risiko i praksis for at etterforskningen ikke vil kunne gjennomføres på ideell måte. Etter en konkret vurdering vil dette kunne føre til at domstolene konstaterer brudd på EMK i en bestemt sak. I praksis medfører dette at det trolig bør vurderes grundig i hvilke tilfeller norske myndigheter gjør bruk av muligheten til å beholde jurisdiksjon i enkeltsaker. For øvrig kan det bemerkes at Norge og USA har hatt et godt og konstruktivt samarbeid om jurisdiksjonsspørsmål under NATO SOFA. Det er ingen grunn til å tro at SDCA skal medføre endringer i dette.

I sum innebærer avtalen et balansert rettslig rammeverk basert på partenes behov og prioriteringer. Departementet foreslår på denne bakgrunn at Norge inngår tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021, og at det i den forbindelse vedtas lov om gjennomføring av avtalen, samt endring i lov om merverdiavgift, som foreslått i høringsnotatets punkt 7.

Siden gjennomføring av avtalen forutsetter lovendring og for øvrig anses som en sak av særlig stor viktighet, vil Stortingets samtykke til inngåelse bli innhentet i samsvar med Grunnloven § 26, annet ledd.

Høringsnotatets punkt 7 om forslag til gjennomføringslov og forslag til endring i merverdiavgiftsloven er utarbeidet i nært samarbeid med berørte departementer. Det samme er oversikten over nødvendige forskriftsendringer i høringsnotatets punkt 4.8 og 4.9. Høringsnotatet har vært forelagt Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, og Utenriksdepartementet. Disse slutter seg til Forsvarsdepartementets forslag om at Norge inngår tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid, og vedtar gjennomføringsloven og endring i lov om merverdiavgift.

7 Samlet lovforslag

Forslag til lov om gjennomføring av tilleggsavtale om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) lyder:

§ 1 *Bestemmelsene i Tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA (Supplementary Defense Cooperation Agreement - SDCA) artikkel XVII nr. 2 og 3 og artikkel XXVI nr. 2 annet til fjerde punktum gjelder som norsk lov.*

§ 2 *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 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 *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 *SDCA artikkel VI gjelder som norsk lov.*

§ 5 *Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.*

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift skal ny foreslått § 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 forretningssted eller hjemsted i merverdiavgiftsområdet til militære enheter fra USA.

