



STORTINGET

Innst. 325 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 73 S (2023–2024)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samtykke til inngåelse av avtale av 2. februar 2024 om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (inkludering av nye omforente områder)

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen legger med proposisjonen frem forslag om Stortingets samtykke til inngåelse av avtale av 2. februar 2024 om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021. Endringsavtalen gjelder inkludering av nye omforente områder.

Tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid ble undertegnet 16. april 2021 (Supplementary Defense Cooperation Agreement (SDCA)). Stortinget samtykket i 2022 til inngåelse av SDCA, se Innst. 395 S (2021–2022) og Prop. 90 S (2021–2022). Avtalen er grundig omtalt i Prop. 90 S (2021–2022) Samtykke til inngåelse av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 og Prop. 89 L (2021–2022) Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (forsvarssamarbeidsloven) mv. Det vises til disse dokumentene for en utfyllende redegjørelse for avtalens bakgrunn og innhold.

Norge og USA undertegnet 2. februar 2024 en avtale om endring av vedlegg A i SDCA om inkludering av nye omforente områder. Endringsavtalen medfører at det

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

SDCA er et rammeverk for det bilaterale forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA. Avtalens vedlegg A er en integrert del av avtalen og angir hvilke geografiske områder på norsk territorium som i henhold til avtalen vil være å anse som omforente områder. Dette er steder som vil være sentrale i utviklingen av forsvarssamarbeidet med USA og der det kan være aktuelt med større amerikanske investeringer i militær infrastruktur. SDCA inneholder særlige regler om de omforente områdene, og gir blant annet amerikanske myndigheter en begrenset adgang til å utøve myndighet på disse områdene. Med omforente områder menes de fasiliteter og områder i Norge som er oppført i vedlegg A til SDCA og som benyttes etter samtykke fra Norge av amerikanske styrker, medfølgende, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og andre som partene er blitt enige om, for de formål som er nærmere beskrevet i SDCA artikkel III nr. 1.

Gjennomføring av avtalen nødvendiggjør ingen lovendringer. Inkludering av nye omforente områder i SDCA krever imidlertid en forskriftsendring. Forsvarsdepartementet vil vedta nødvendige endringer i forskrift om omforente områder etter lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021.

Endringsavtalen vil tre i kraft på datoen for den siste noten i utvekslingen av noter mellom partene som angir at hver part har fullført sine interne prosedyrer for ikrafttredelse. Etablering av nye omforente områder un-

der SDCA vurderes som en sak av «særlig stor viktighet», jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

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

Forsvarsdepartementet har hatt høring i saken.

Komiteens behandling

Komiteen har avholdt en skriftlig innspillsrunde om Prop. 73 S (2023–2024) Samtykke til inngåelse av avtale av 2. februar 2024 om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (inkludering av nye omforente områder) med frist 18. april 2024. Det ble mottatt fire skriftlige innspill innen utløp av fristen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Nils-Ole Foshaug, Eva Kristin Hansen og Trine Lise Sundnes, fra Høyre, Hårek Elvenes, Ingjerd Schie Schou, Erna Solberg og lederen Ine Eriksen Søreide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, Bengt Fasteraune og Ola Borten Moe, fra Fremskrittspartiet, Sylvi Listhaug og Christian Tybring-Gjedde, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingrid Fiskaa, fra Rødt, Bjørnar Moxnes, fra Venstre, Guri Melby, og fra Kristelig Folkeparti, Dag-Inge Ulstein, viser til at regjeringen i Prop. 73 S (2023–2024) fremmer forslag om Stortingets samtykke til inngåelse av avtale av 2. februar 2024 om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (Supplementary Defense Cooperation Agreement – SDCA). Komiteen viser til at regjeringen i endringsavtalen foreslår å inkludere en rekke nye omforente områder i SDCA-avtalen. Komiteen viser til at forslaget omfatter følgende nye områder: Andøya militære flystasjon og flyoperative flater, Bardufoss militære flystasjon og flyoperative flater, Haakonsvern orlogsstasjon, Namsen drivstoffanlegg, Statland, Ørland militære flystasjon og flyoperative flater, Osmarka fjellanlegg, Setermoen garnison og skyte- og øvingsfelt samt Værnes garnison, militære flystasjon og flyoperative flater.

Komiteen viser til at tilleggsavtalen mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid (SDCA) ble undertegnet 16. april 2021, og at Stortinget i 2022 samtykket til

inngåelse av denne, jf. Innst. 395 S (2021–2022) til Prop. 90 S (2021–2022) samt Prop. 89 L (2021–2022). Komiteen viser til at tilleggsavtalen er grundig redegjort for i nevnte innstilling og proposisjoner.

Komiteen merker seg at Norge og USA 2. februar 2024 undertegnet en avtale om endring av vedlegg A i SDCA om inkludering av nye omforente områder. Endringsavtalen medfører at det opprettes åtte nye omforente områder, og at disse inkluderes i avtalens vedlegg A, med de rettigheter og forpliktelser for områdene som følger av SDCA, jf. nærmere omtale i kapittel 5 i Prop. 90 S (2021–2022) og kapittel 8 i Prop. 89 L (2021–2022). Komiteen merker seg at ikke gjøres øvrige endringer i avtaleverket.

Komiteen viser til at omforente områder omfatter de fasiliteter og områder i Norge som er oppført i vedlegg A til SDCA og som benyttes etter samtykke fra Norge av amerikanske styrker, medfølgende, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og andre som partene er blitt enige om, for de formål som er nærmere beskrevet i SDCA artikkel III nr. 1. Komiteen merker seg at etablering av nye omforente områder under SDCA vurderes som en sak av «særlig stor viktighet», jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt, er av den oppfatning at Prop. 73 S (2023–2024) legger til rette for ytterligere videreutvikling av det norsk-amerikanske forsvarssamarbeidet gjennom opprettelse av flere omforente områder. Flertallet understreker at SDCA er viktig for oppfølgingen av både den kollektive og den bilaterale dimensjonen i forsvaret av Norge i tråd med Norges vedtatte forsvarskonsept, som nedfelt i Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021) og som foreslås videreført av regjeringen i Prop. 87 S (2023–2024).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det ingen steder i tilleggsavtalen av 16. april 2021, heller ikke i artikkel I – «Virkeområde og formål», konkretiseres noen forpliktelse for USA om at styrkene de stasjonere i Norge, skal tjene norske interesser eller norsk sikkerhet. Disse medlemmer anser den dermed ikke som en avtale om forsvar av norsk suverenitet, men som en overføring av myndighet til amerikanske styrker for at de friere skal kunne bruke norsk territorium til å hevde USAs interesser.

Disse medlemmer viser til høringsvar fra Jacob Børresen, pensjonert flaggkommandør og tidligere stabssjef i Sjøforsvarsstaben:

«USAs initiativ for å etablere omforente områder i Norge bør betraktes i dette lys. Det er primært rettet

mot å konfrontere, legge press på, Russland i nord, og ikke mot mer effektivt forsvar av Norge.

[...]Stortinget bør avvise opprettelsen av ytterligere åtte omforente områder. Opprettelsen er unødvendig. Den bidrar til dessuten til å undergrave norsk avspenningspolitikk i nordområdene og er dermed også i strid med norske interesser.»

Disse medlemmer slutter seg til dette syn. De foreslåtte åtte områdene utgjør en tredobling av antall amerikanske baser i Norge. Sammen med de tilsvarende basene USA har bedt om i Danmark, Sverige og Finland, vil USA gå fra å ha én militær base på Island og én på Grønland til å disponere hele 47 baser i Norden, hvorav 15 av dem på Nordkalotten. Utvidelsen i Norge lar seg ikke forene med prinsippet i baseerklæringen av 1949 om å ikke åpne baser for fremmede lands stridskrefter på norsk jord i fredstid.

Disse medlemmer ber på denne bakgrunn Stortinget avvise samtykke til avtale av 2. februar 2024 om inkludering av nye omforente områder.

Disse medlemmer viser til at avtalen innebærer at en annen stat gis rett til å utøve myndighet, herunder fysisk maktbruk, på norsk territorium. Overføring av myndighet til internasjonale sammenslutninger reguleres av Grunnloven § 115, som krever at Stortinget gir samtykke med tre fjerdedels flertall, hvor minst to tredjedeler av representantene er til stede.

Disse medlemmer ser ingen grunn til at Stortinget skal gi et mindre kvalifisert samtykke til myndighetsoverføring til én stat enn til en sammenslutning av stater hvor Norge er medlem. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen i Prop. 90 S (2021–2022) argumenterte for at avståelsen var «lite inngripende» siden det dreide seg om fire geografisk avgrensede områder, en vurdering som ikke kan stå seg hvis antallet områder tredobles.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Samtykke til inkludering av nye omforente områder behandles av Stortinget etter Grunnloven § 115.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Kristelig Folkeparti viser til at de nordiske landene har en felles interesse av å avskrekke Russland på en måte som ikke uthuler hvert enkelt lands reservasjon mot lagring av kjernefysiske våpen. Til tross for at Danmark, Finland og Norge har en tydelig og langvarig politikk om å ikke tillate kjernefysiske våpen på våre territorium, og det samme framgår av den svenske regjeringens utenrikserklæring av 15. januar 2023, eksisterer det vesentlige forskjeller mellom avtalen USA har med Norge og de avtalene som skal behandles i våre nabolands parlamenter. Reservasjon mot kjernefysiske våpen omtales foreløpig ikke ek-

splisitt verken i den svenske eller finske versjonen av avtalen. Det som forener alle avtalene, er at USA kan tildeles rett til å nekte vertsstaten tilgang til å inspisere hva som lagres på deler av områdene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen inngå dialog med Danmark, Finland og Sverige om å definere et felles syn på lagring av kjernefysiske våpen i våre områder, samt etablere kontrollmekanismer for å sikre etterlevelse av dette synet.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til den uttalte, tverrpolitiske enigheten om behovet for å ruste opp den nasjonale forsvarsevnen. Disse medlemmer anser et troverdig, nasjonalt forsvar som forutsetningen for at Norge forblir premissleverandøren for militær aktivitet på vårt territorium og for å hindre at norsk grunn, luftrom og havområder blir et konfrontasjonsområde. Tilleggsavtalen mellom Norge og USA av 16. april 2021 undergraver, også uten en utvidelse til nye områder, disse hensyn ved å avstå myndighet til amerikanske styrker til å treffe egne sikkerhetstiltak mot det de selv definerer som en sikkerhetsrisiko.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget trekker tilbake sitt samtykke til tilleggsavtalen mellom Norge og USA av 16. april 2021.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser til at SDCA-avtalen av 16. april 2021 legger til rette for videreføring og videreutvikling av det mangeårige samarbeidet med USA. Flertallet understreker at avtalen etablerer et helhetlig moderne rammeverk for amerikansk tilstedeværelse og aktivitet i Norge, og er en nødvendig forutsetning for at USA skal kunne bruke midler på større infrastrukturinvesteringer i Norge. Flertallet påpeker at avtalen også setter våre allierte i stand til å raskere og bedre yte militære forsterkninger av Norge og andre NATO-allierte i krise og krig. Flertallet er av den oppfatning at avtalen er viktig i lys av Norges NATO-forpliktelser, både i et regionalt og et transatlantisk perspektiv.

Flertallet viser til at basepolitikken bygger på en ensidig norsk beslutning og ikke er en internasjonal forpliktelse. Basepolitikken legger rammer for alliert tilstedeværelse i Norge i fredstid, men flertallet understreker at norske myndigheter har et betydelig skjønnsmessig rom til å ivareta norske sikkerhetsinteresser i skiftende omgivelser. Rammene for utenlandsk militær tilstedeværelse i Norge er satt gjennom basepolitikken, samt atomvåpenpolitikken, anløpspolitikken (Bratteli-dok-

trinen) og andre mer spesifikke retningslinjer. Flertallet viser til at baseerklæringen ble utformet i forbindelse med Norges inntreden i NATO i 1949, og fastslår at Norge ikke vil tiltre

«noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep.»

Flertallet viser til regjeringen Torps presisering (1951) om at basepolitikken ikke hindrer a) utbygging av militære anlegg «slik at de er skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektivt vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet», eller b) «at Norge deltar i allierte fellesøvelser eller tar imot kortvarige besøk av allierte stridskrefter allerede i fred». Regjeringen Nordli fastslo (1977) at forhåndslagte også ligger innenfor basepolitikken. Videre merker flertallet seg at regjeringen i 2018 fastslo at rotasjonsbasert trening og øving med tilnærmet kontinuerlig tilstedeværelse av enheter fra det amerikanske marinekorpset (USMC) er innenfor basepolitikken. Flertallet mener at basepolitikken dermed ikke har blitt ansett som et hinder for forberedelser i fredstid når disse er relevante for forsvaret av Norge, NATO eller mottak av forsterkninger.

I samsvar med de lange linjer i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, fastslås det i SDCA at avtalen ikke endrer norsk base- og atompolitikk, anløpsregler eller norske begrensninger på lagring av visse våpentyper på norsk territorium (atomvåpen, landminer og klasevåpen mv.). Flertallet understreker at regjeringen har definert at opprettelse og bruk av omforente områder må være i tråd med norsk base-, atom- og anløpspolitikk, samt med retningslinjene for utenlandsk aktivitet i Norge.

Videre viser flertallet til at Sverige, Finland og Danmark har undertegnet egne bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid med USA. Avtalene bygger på samme overordnede tilnærming og formål om å legge til rette for videreutvikling av forsvarssamarbeidet med USA i en bilateral ramme. Flertallet merker seg at de bilaterale avtalene vektlegger ulike forhold og innehar ulike nasjonale tilpasninger. Fra norsk side har atompolitikken, fastsatt og presisert i en stortingsmelding i 1962, blitt vektlagt.

Norsk syn på oppbevaring av kjernevåpen på norsk territorium i fredstid ligger dermed fast.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener at selv om det er utstrakt dialog mellom de nordiske landene på mange sikkerhets- og forsvarspolitiske områder, fremstår det etter disse medlemmers syn ikke som aktuelt å ta til orde for en felles nordisk politikk hva gjelder oppbevaring av kjernevåpen i fredstid.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen inngå dialog med Danmark, Finland og Sverige om å definere et felles syn på lagring av kjernefysiske våpen i våre områder, samt etablere kontrollmekanismer for å sikre etterlevelse av dette synet.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Samtykke til inkludering av nye omforente områder behandles av Stortinget etter Grunnloven § 115.

Forslag 3

Stortinget trekker tilbake sitt samtykke til tilleggsavtalen mellom Norge og USA av 16. april 2021.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i inngåelse av avtale av 2. februar 2024 om endring av vedlegg A i tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (inkludering av nye omforente områder).

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 14. mai 2024

Ine Eriksen Søreide

leder

Hårek Elvenes

ordfører

