



UNIVERSITETET I OSLO

KANDIDAT

XXXXXX

PRØVE

JUS2111 1 Statsforfatningsrett, folkerett og menneskerettigheter

Emnekode	JUS2111
Vurderingsform	Individuell skriftlig prøve
Starttid	04.06.2024 07:00
Sluttid	04.06.2024 13:00
Sensurfrist	23.06.2024 21:59
PDF opprettet	29.06.2024 12:43

Seksjon 1

Oppgave	Tittel	Oppgavetype
---------	--------	-------------



Informasjon om oppgavesettet

Informasjon eller ressurser

Seksjon 2**Oppgave****Tittel****Oppgavetype**

1

Svarfelt

Langsvar

For å styrke norsk sikkerhet forhandlet regjeringen med landet Uqbar om en forsvarsavtale. I desember 2022 var forhandlingene i slutfasen, og Uqbar stilte med en stor delegasjon til de siste forhandlingsmøtene som foregikk i Bergen. Jorge Holm, som var uqbarsk statsborger, jobbet i Uqbars ambassade som kurér, og var en del av det administrative og tekniske personalet i ambassaden.

Etter noen dager ble Holm lei av forhandlingene, da det viste seg at det ikke var behov for hans kurértjenester. En kveld lånte han en sykkel for å kjøpe marihuana, slik at han kunne koble av fra det hele. Han slang baggen for kurérpost over skulderen, og anså det som uproblematisk å bruke den, selv om han ikke hadde noe som kunne bekrefte at han skulle frakte kurérpost den dagen. Han kjøpte nok marihuana til å dele med delegasjonen. På vei tilbake til hotellet han bodde på, var det mørkt, og sykkelens lys var slukket. En tilfeldig politipatrulje så at Holm kom sykklende uten lys og stanset ham. De varslet ham umiddelbart om at han ville bli anmeldt for sykling uten lys i strid med forskrift om sykkel, dersom han ikke aksepterte et forenklet forelegg («bot»). Under samtalen med Holm oppdaget politiet baggen han hadde over skulderen. De så at den var merket «kurérpost», men trodde det var en spøk og åpnet glidelåsen i baggen. Da oppdaget de flere pakker med marihuana.

De varslet Holm om at han, i tillegg til boten for sykling uten lys, ville bli anmeldt for ulovlig oppbevaring av narkotika. Holm ble sint. Han skjønnte at det var ulovlig etter norsk rett å sykle uten lys og å oppbevare marihuana og andre narkotiske stoffer, men viste til at han hadde diplomatisk immunitet, og at det derfor ville være i strid med folkeretten å anmelde ham både for ulovlig sykling og for ulovlig oppbevaring av narkotika. Videre hevdet han at baggen var kurérpost som det var i strid med Wienkonvensjonen om diplomatisk samkvem (VCDR) artikkel 27 å åpne. Holm nektet derfor å vedta forelegget for sykling uten lys, og han sa at han selv ville anmelde politiet for ulovlig åpning av kurerbaggen. Politiet var uenig i alt og anmeldte Holm både for sykling uten lys og for ulovlig oppbevaring av narkotika. De viste blant annet til at selv om Holm hadde legitimasjon som diplomatisk kurér, måtte de ha rett til å åpne baggen hvis de mente at det var nødvendig. Politiet lot Holm sykle videre etter å ha notert kontaktdetaljer.

Etter at forhandlingene ble sluttført, avgjorde Kongen i statsråd våren 2023 at forsvarsavtalen med Uqbar skulle signeres. Etter avtalen skulle noen norske styrker utstasjoneres i Uqbar, og noen av Uqbars styrker skulle utstasjoneres i Norge. Avtalen inneholdt for øvrig en rett for Uqbar til både å fastsette egne regler for sine styrker i Norge og en rett til å håndheve disse reglene gjennom et eget politi og sine domstoler, så lenge styrkene oppholdt seg på nærmere angitte områder. Fordi regjeringen oppfattet Uqbars tilstedeværelse i Norge som viktig, ble ¼ av arealene i Troms og Finnmark angitt som områder hvor Uqbar hadde myndighet både til å fastsette reguleringer, håndheve dem gjennom administrative ordninger og politi, og også avsi dommer. Det var klart at norske myndigheter ikke fikk innflytelse over Uqbars styrker i Norge, og norske myndigheter fikk heller ingen myndighet over de norske styrkene som befant seg i Uqbar.

Et vanskelig punkt i forhandlingene var hvordan man skulle håndtere situasjoner hvor Uqbars styrker begikk straffbare handlinger overfor norske borgere innenfor de områdene styrkene var utstasjonert. Utenriksminister Marte Kjerfve, som var ansvarlig for forhandlingene, måtte til slutt akseptere at det også i slike tilfeller var Uqbars regler som skulle anvendes, og at norsk politi eller norske domstoler heller ikke kunne håndheve noen regler overfor Uqbars styrker, så lenge de befant seg

innenfor de angitte områdene. Her var det Uqbar som hadde enerett til å håndheve regler overfor Uqbars styrker. Dette fremgikk i et hemmelig vedlegg til avtalen og var ikke i samsvar med regjeringens plan. Utenriksminister Kirkerud nevnte likevel ikke noe om det hemmelige vedlegget da hun la frem saken i statsråd. Kirkerud mente at hun rent politisk likevel hadde oppnådd mye, fordi Uqbar muntlig hadde sagt at de tok sikte på at reglene for styrkene i Norge ville bli utformet og håndhevet på måter som var tilpasset norske forhold.

Høsten 2023 ble forsvarsavtalen fremlagt for Stortinget. I proposisjonen ble det ikke nevnt noe om det hemmelige vedlegget som sa at det var Uqbars regler som skulle anvendes dersom Uqbars styrker begikk straffbare handlinger overfor norske borgere. Ingen andre statsråder enn Kirkerud var klar over dette. Det ble imidlertid nevnt helt generelt i proposisjonen at Uqbar tok sikte på at reglene for styrkene i Norge ville bli utformet og håndhevet på måter som var tilpasset norske forhold.

Regjeringen mente det var nødvendig å innhente Stortingets samtykke til avtalen etter Grunnloven § 26 annet ledd, blant annet fordi avtalen innebar en viss myndighetsoverføring til Uqbar. Ifølge regjeringen var det tale om «lite inngripende» myndighetsoverføring, slik at Stortinget hadde hjemmel til å samtykke til myndighetsoverføringen etter Grunnloven § 26 annet ledd.

På Stortinget var det flere partier som var sterkt imot forsvarsavtalen. Selvtendighetspartiet, som omfattet 1/3 av alle representantene, mente at avtalen innebar mer enn «lite inngripende» myndighetsoverføring, og pekte blant annet på at det i realiteten ble overført både lovgivningsmyndighet, forvaltningsmyndighet og domsmyndighet til Uqbar, at avtalen ikke var basert på gjensidighet, og at det ikke var noen mulighet for å avbøte uheldige virkninger av avtalen. Dessuten mente Selvtendighetspartiet at det hadde betydning at myndighet ikke ble overført til en internasjonal organisasjon Norge var medlem av, men til et annet land, og at den reelle samfunnsmessig betydningen av avtalen var svært stor. Forsvarspartiet, som hadde mer enn halvparten av representantene på Stortinget, var uenig og mente at avtalen ikke var mer enn «lite inngripende». De viste blant annet til at myndighetsoverføringen gjaldt et bestemt og avgrenset område både i sak og geografi. Videre viste de til at regjeringen hadde oppnådd tilstrekkelig mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen, fordi Uqbar ville tilpasse reglene til norske forhold. Endelig mente Forsvarspartiet at avtalen i virkeligheten ikke hadde stor samfunnsmessig betydning, da den først og fremst angikk Uqbars styrker. Da saken ble behandlet, stemte alle representantene fra Forsvarspartiet for å samtykke til forsvarsavtalen.

Lederen for Selvtendighetspartiet ble rasende og saksøkte staten med påstand om at samtykkevedtaket var grunnlovsstridig. Før rettssaken begynte, avdekket media at det i henhold til forsvarsavtalen var Uqbars regler som også skulle anvendes dersom Uqbars styrker utøvet vold mot norske borgere. I rettssaken anførte Regjeringsadvokaten at det ikke var noe galt i samtykkevedtaket, og at domstolen måtte legge Stortingets grunnlovstolkning til grunn fordi dette i realiteten handlet om reglene for statsmaktenes arbeidsmåte, ikke om inngrep i den enkeltes personlige frihet eller økonomi. Advokaten for Selvtendighetspartiet var helt uenig, og fremholdt at avtalen både medførte mer enn lite inngripende myndighetsoverføring, og at domstolen hadde rett og plikt til å prøve grunnlovsmessigheten av alle sider av samtykkevedtaket. Fordi Stortinget ikke hadde blitt uttrykkelig informert om virkningen av forsvarsavtalen for tilfeller der Uqbars styrker utøvet vold mot norske borgere, fremholdt Selvtendighetspartiets advokat at domstolene ikke under noen omstendighet kunne være bundet av Stortingets grunnlovstolkning.

Da det ble kjent at det var Uqbars regler som skulle anvendes dersom Uqbars styrker utøvet vold mot norske borgere, fremholdt Selvstendighetspartiet at utenriksministeren både hadde brutt opplysningsplikten i statsråd, jf. Grunnloven § 28 og ansvarlighetsloven § 9, og at hun også hadde brutt opplysningsplikten overfor Stortinget. Statsminister Hans Tastad avviste all kritikk og mente at utenriksministeren ikke hadde brutt noen konstitusjonelle plikter.

Mens forhandlingene med Uqbar pågikk, startet den til da temmelig ukjente religiøse grupperingen Orbis en vervekampanje. Kampanjen handlet om at man i stedet for å få flere utenlandske soldater i Norge, heller burde arbeide for fred gjennom meditasjon. Kampanjen var vellykket for Orbis, som fikk flere tusen nye deltagere på sine meditasjonskurs. Regjeringen ble bekymret fordi det var kjent at Orbis' meditasjonskurs hadde en rekke negative virkninger: Ungdommer og unge voksne sluttet i mange tilfeller på skolen og universitet, deltagere endret personlighet, ble passive og fikk psykiske problemer, og det ble opplevd som problematisk å kommunisere med dem som hadde deltatt på kursene. På den bakgrunn gikk barne- og familieministeren ut med en pressemelding der særlig unge ble anbefalt å ikke delta på Orbis' meditasjonskurs. I pressemeldingen ble Orbis omtalt som en «ungdomsreligion», «ungdomssekt», «destruktiv ungdomskult», og som «pseudoreligion».

Ledelsen i Orbis ble rasende. De mente at barne- og familieministeren hadde grepet inn i deres tros- og livssynsfrihet på en måte som gikk mye lenger enn det som var nødvendig, og krevet at pressemeldingen ble slettet. Fra statens side ble Orbis' kritikk og krav blankt avvist, fordi det ble hevdet at anbefalingen ikke var noe inngrep i tros- og livssynsfriheten. Uansett mente staten at anbefalingen var godt nok begrunnet slik at dersom anbefalingen var å anse som et inngrep, så ville det uansett være lovlig. Orbis mente dessuten at myndighetene ikke hadde noen hjemmel for å gripe inn, mens myndighetene mente at det ikke var nødvendig med hjemmel for å gi anbefalinger.

Drøft og ta stilling til alle prinsipale og subsidære rettsspørsmål. Spørsmål om søksmålsinteresse skal ikke drøftes.

1 Svarfelt

Skriv ditt svar her

1. Folkerett

I desember i 2022 i Bergen ble Jorge Holm, ansatt som kurer på staten Uqbars ambassade, stanset av norsk politi. Holm aksepterte forenklet forelegg for manglende lys på sykkel og ble anmeldt for ulovlig oppbevaring av narkotika.

Holm viste til at han har diplomatisk immunitet og at det er i strid med Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem (VCDR) artikkel 27 for politiet å åpne baggen hans.

Spørsmålet er om det er i strid med folkeretten å gi Holm forenklet forelegg for sykling uten lys og for oppbevaring av narkotika.

Diplomatisk immunitet

Det første underspørsmålet er om Holm har diplomatisk immunitet mot å bli tildelt forenklet forelegg og anmeldelse for oppbevaring av narkotika.

Utgangspunktet er at territorialstaten, ikraft av sin territorialhøyhet, her Norge, har jurisdiksjon over individer som befinner seg innenfor sitt territorium. For Norge kommer denne suvereniteten til uttrykk i Grl. § 1, ved at kongeriket Norge er et fritt og selvstendig rike. Jurisdiksjonen omfatter retten til å lage lover, avsi dommer og utøve tvang for å gjennomføre disse. Det er i dette tilfellet tale om myndigheten til å avsi dom, og i neste rekk tvang til å gjennomføre denne. Jurisdiksjon følger av folkerettslig sedvanerett, som er en av folkerettens primærkilder, jf. ICJ-statuttene art. 38 nr. 1 (b).

Det er opplyst at Holm var en del av det administrative og tekniske personalet i ambassaden. Der jobbet han som kurer. På bakgrunn av dette har han påberopt diplomatisk immunitet mot straffeforfølgelse.

Diplomatisk immunitet er et særskilt unntak fra territorialstatens jurisdiksjonsmyndighet. Hovedregelen er at inngrep i en stats suverenitet, herunder jurisdiksjon, krever et rettslig grunnlag.

VCDR er en traktat som Norge er tilsluttet. Det forutsettes at Uqbar også er det på lik linje som Norge.

Ved tolkning av traktater, anvendes folkerettslig metode. Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) art. 31-33 anses for å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett for prinsippene ved traktattolkning. En traktat skal tolkes i god tro, samsvarende med den alminnelige betydningen av teksten i henhold til dens kontekst og i lys av dens formål og hensikt, jf. art. 31. Målet er å utlede partenes intensjon.

Det følger av VCDR art. 37 nr. 2 at personer som tilhører stasjonens administrative og tekniske personale skal nyte de privilegier og den immunitet som er omhandlet i artiklene 2935, men med enkelte unntak for sivile saker etter art. 31 a-c. Hva som er ment med stasjonens administrative og tekniske personale følger av definisjonen gitt i art. 1 bokstav f. Som nevnt, tilhører Holm stasjonens administrative og tekniske personale. Holm har dermed i utgangspunktet krav på immunitet mot straffeforfølgning, jf. art. 31 nr. 1. Forenklet forelegg og anmeldelse er straffeforfølgning. Holms immunitet forhindrer norske myndigheter fra å utøve doms- og tvangsjurisdiksjon.

Konklusjonen på underspørsmålet er at Holm har diplomatisk immunitet mot å bli tildelt forenklet forelegg og anmeldelse for oppbevaring av narkotika.

VCDR art. 27

Det andre underspørsmålet er om baggen er kurérpost som det var strid med Wienkonvensjonen om diplomatisk samkvem (VCDR) artikkel 27 å åpne.

Det følger av VCDR art. 27 særskilte regler for kurerpost. Det følger av nr. 2 at stasjonens offisielle korrespondanse er ukrenkelig. Videre følger det av nr. 3 at kurerposten ikke må holdes tilbake eller åpnes. Ordlyden angir at enhver hindring eller stans vil være i strid med bestemmelsen. Det er selve posten som er ukrenkelig, ikke det kolli som benyttes for å

oppbevare og transportere. Videre følger det av nr. 4 at de kolli som kurérposten inneholder må på utsiden være forsynt med en synlig angivelse av at det dreier seg om kurérpost, og må inneholde bare diplomatiske dokumenter eller gjenstander for offisiell bruk. Nr. 4 gir uttrykk for formelle krav ved kolli som benyttes til transport eller oppbevaring av kurerpost. Det er opplyst at narkotikaen ble oppbevart i en bag merket med kurerpost i henhold til nr. 4. Det vil i utgangspunktet være folkerettsstridig å stanse en kurer på oppdrag, jf. nr. 5.

Imidlertid inneholdt bagen andre ting enn kurerpost. Det er ikke opplyst at det var kurerpost i baggen. Til tross for at narkotikaen skulle brukes på stasjonen, kan den ikke anses for å utgjøre korresponanse. Narkotikaen skulle deles med delegasjonen. Det er imidlertid tvilsomt om narkotikabruk kan anses for å utgjøre gjenstand for offisiell bruk i henhold til nr. 4. Denne antakelsen understøttes av opplysningen om at han ikke var på oppdrag som kurer. Baggen ble da brukt i en privat sammenheng til et privat formål. Det blir da uten betydning at baggen var merket i henhold til nr. 4. Det er altså tale om en ansatt på stasjonen som brukte en bag i privat sammenheng til noe annet enn å transportere kurerpost. Baggen er dermed ikke kurerpost i henhold til art. 27.

Konklusjonen på underspørsmålet er at baggen *ikke* er kurérpost som det derfor *ikke* var i strid med VCDR art. 27 å åpne.

2. Statsrett

Det er spørsmål om samtykkevedtaket til forsvarsavtalen med Uqbar er grunnlovsstridig og om utenriksministeren har brutt opplysningsplikten. Spørsmålene besvares adskilt.

Samtykkevedtak

Spørsmålet er om samtykkevedtaket til forsvarsavtalen med Uqbar er grunnlovsstridig.

Domstolskontroll

Først om domstolenes prøvingsrett.

Det følger av Grunnloven (Grl.) § 89 første ledd at i saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet. Vilkåret om at det er reist en sak er oppfylt ved at lederen for selvstendighetspartiet saksøkte staten. Hva som utgjør andre beslutninger må ses i sammenheng med at det må ha vært truffet av offentlige myndigheter. I *ACER I* (HR-2021-417-P) avsnitt 77 uttalte Høyesterett at andre beslutninger innebærer en prøvingsrett for stortingsvedtak, med forbehold om at søksmålsvilkårene er oppfylt. Det legges til grunn at han har søksmålsinteresse. Videre følger det av dommen at prøvingsretten også omfatter stortingsvedtak etter Grl. § 26 annet ledd og Grl. § 115, avsnitt 81. Det er i denne saken et spørsmål om samtykkevedtaket skulle vært gitt etter Grl. § 26 annet ledd eller Grl. § 115. Domstolene har dermed rett og plikt til å prøve grunnlovsmessigheten til vedtaket.

Deretter om prøvingsintensiteten.

Prøvingsintensiteten avgjør hvor inngående domstolskontrollen skal være, med andre ord er det også et spørsmål om hvilken vekt Stortingets eget syn skal gis.

Det følger av *Kløfta* (Rt-1976-1) at prøvingsintensiteten avhenger av hvilken grunnlovsbestemmelse som saken handler om, jf. s. 5-6. Ved bestemmelser om enkeltindividets frihet og sikkerhet er gjennomslagskraften betydelig størst. I slike tilfeller må Stortingets eget syn i stor grad vike. For bestemmelser om statsmakters arbeidsmåte og kompetanse må domstolene i vid utstrekning respektere lovgivers eget syn. I en mellomstilling er bestemmelser om vern av individets økonomiske rettigheter. Kun i tilfeller det er hevet over enhver rimelig tvil at loven eller beslutningen er grunnlovsstridig, må loven vike.

Regjeringsadvokaten har anført at det er tale om reglene for statsmaktenes arbeidsmåte.

I *ACER II* (HR-2023-2030-P) handlet saken om gjennomføringen av EUs tredje energimarkedspakke innebærte en så inngripende myndighetsoverføring at vedtaket ikke kunne treffes etter Grunnloven § 26 andre ledd. I likhet med vår sak handlet *ACER II* om myndighetsoverføring. Det er lite tvilsomt at det er tale om regler om statsmaktenes arbeidsmåte og kompetanse. I utgangspunktet må domstolene i vid utstrekning respektere Stortingets eget syn om grunnlovsmessigheten. Imidlertid kom Høyesterett til at prøvingen av Grl. § 26 annet ledd skulle gå lengre enn det som følger av tredelingen fra *Kløfta*, og at det skal vurderes på sammenlignbart vis som ved mellomkategorien for økonomiske rettigheter, jf. avsnitt 138.

Dette medfører at Stortingets syn har stor betydning, forutsatt at de klart av vurdert og bygget på at overføringen ikke er mer enn "lite inngripende". Ved rimelig tvil kommer Stortingets egen vurdering på spissen. Dersom det er hevet over enhver rimelig tvil, må Stortingets eget syn vike. For at Stortingets eget syn skal tillegges vekt, stilles det visse kvalitetskrav. Dette er kravene som gjelder for Grl. § 26 annet ledd og unntaket om læren om lite inngripende myndighetsoverføring. For det første må Stortinget ha lagt til grunn en riktig forståelse av den reelle myndighetsoverføringen og gjort en vurdering basert på de kriteriene som redegjort for i jernbanetenkningen (HR-2021-655-P), jf. *ACER II* avsnitt 140. Videre må Stortinget bygge vurderingen på tilstrekkelig informasjon og vurderingen må ha vært foretatt.

Dersom grunnlovsmessigheten til vedtaket om avtalen med Uqbar volder rimelig tvil, må Stortingets eget syn legges avgjørende vekt på, forutsatt at det oppfyller visse kvalitetskrav ved vurderingen.

Grl. § 26 og læren om lite inngripende myndighetsoverføring

Det følger av Grl. § 26 første ledd at utenriksstyret er tillagt kongen, nå regjeringen. Utgangspunktet er at regjeringen kan inngå internasjonale avtaler uten Stortingets samtykke.

Imidlertid følger det av Grl. § 26 annet ledd at Stortingets samtykke er nødvendig å innhente ved inngåelsen av traktater av særlig stor viktighet. Det er tilstrekkelig med alminnelig flertall. Ved myndighetsoverføring til internasjonale sammenslutninger kreves det tre fjerdedelers flertall, jf. Grl. § 115. Myndighetene som tillegges staten er lovgivende, utøvende og dømmende. Det har utviklet seg en lære om at lite inngripende myndighetsoverføringer kan treffes etter Grl. § 26 annet ledd. Begrunnelsen for læren er at det er viktig for norske myndigheter å kunne inngå samarbeid med internasjonale stater, men at det samtidig må tas hensyn til det særlige mindretallsvernet som følger av Grl. § 115.

Læren om lite inngripende myndighetsoverføring er bekreftet i Høyesteretts betenkning om fjerde jernbanepakke (HR-2021-655-P) punkt 3.10 og fulgt opp i *ACER II* (HR-2023-2030-P) avsnitt 79. Dersom myndighetsoverføringen er med enn lite inngripende, så må prosessen og

vilkårene i Grl. § 115 følges. Blant annet må overføringen tildeles en internasjonal sammenslutning eller organisasjon som Norge er medlem av.

Det rettslige spørsmålet er om forsvarsavtalen med Uqbar innebærer en så inngripende myndighetsoverføring at vedtaket ikke kunne treffes etter Grl. § 26 annet ledd.

Først må myndighetsoverføringen undersøkes og deretter må det vurderes om den er mer enn lite inngripende. De nærmere kriteriene for vurdering av om myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende er oppsummert i Høyesteretts betenkning om fjerde jernbanepakke (HR-2021-655-P) punkt 4. Men ved overføring av myndighet til en organisasjon som Norge ikke er medlem av, vil rammene for vurderingen snevres inn, jf. punkt 3.10. Dette skyldes at vi har liten innflytelse til å påvirke organisasjonen. Med videre henvisning til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 30. mai 2017, gjenga Høyesterett relevante momenter ved vurderingen: den nærmere arten av myndigheten som overføres, omfanget av myndighetsoverføringen og i den forbindelse om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde. Videre er det relevant om overføringen er basert på gjensidighet og likeverdig deltakelse. Det følger av praksis at det også er lagt vekt på i hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen. Det må også legges vekt på arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres gjennom myndighetsoverføringen. Høyesterett la denne redegjørelsen til grunn i *ACER II* avsnitt 223.

Så over til forholdene i vår sak.

Forsvarsavtalen med Uqbar innebærer myndighetsoverføring. Uqbar har innenfor et område i Troms og Finnmark fått myndighet til å fastsette egne regler og rett til å håndheve disse gjennom egne domstoler. De har også fått myndighet til å gjennomføre disse ved eget politi. Det er altså tale om lovgivende, utøvende og domsmyndighet.

Omfanget av myndighetsoverføringen er begrenset til et område i Troms og Finnmark og gjelder bare overfor egne styrker stasjonert i området. Imidlertid har Uqbar enerett til å håndheve regler overfor egne styrker, også ved straffbare handlinger begått mot norske borgere innenfor området. Dette tyder på at norske borgere utsatt for straffbare handlinger i Norge, riktignok innenfor Uqbars område, ikke kan ta ut søksmål ved norske domstoler. Overføring av myndighet på dette området har ikke bare rent folkerettslige virkninger, men også virkning for norsk intern rett. I realiteten er området til Uqbar gitt så omfattende myndighet at det kan skape tvil om Norge i det hele tatt har noen slags kontroll over området. Det skaper i så fall problemer ved at Norge er et fritt og udelelig rike, jf. Grl. § 1. Dette taler med tyngde for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

En annen side ved myndighetsoverføringen er å se hen til hvilke myndigheter som norske statsmakter blir avskåret fra å bruke. Kongen ved regjeringen (Grl. §§ 3 og 12) kan ikke instruere Uqbars politistyrker i området. Dette medfører at en viktig styringsmulighet for den utøvende makt overføres ved avtalen. Dette har også indirekte betydning for muligheten til å utøve parlamentarisk og konstitusjonell kontroll, jf. *ACER II* avsnitt 206. Dette taler også for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Videre er det relevant å se hen til om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde. Lovgivnings-, utøvende og domsmyndigheten gjelder på et begrenset geografisk område, som er en fjerdedel av arealene i Troms og Finnmark. Dette er et relativt stort område, som kan tale for at det er mer enn lite inngripende, men det må ses i sammenheng med omfanget av myndigheten. Myndigheten innenfor dette området er nærmest absolutt. Lovgivnings-, utøvende og domsmyndigheten gjelder for alle som befinner seg innenfor området og gjelder for alle saker. Norske myndigheter har ingen mulighet for å utøve makt eller domfelle noen i henhold til norsk rett innenfor det store området. I realiteten er ikke

myndighetsoverføring gitt noen slags avgrensning utenom det geografiske. Dette taler for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Det må også ses hen til om overføringen er basert på gjensidighet og likeverdig deltakelse. Det følger av avtalen at noen norske styrker skal utstasjoneres i Uqbar og at noen av Uqbars styrker skal utstasjoneres i Norge. Rent overfladisk virker avtalen å bygge på gjensidighet og likeverdig deltakelse. Videre følger det at norske myndigheter ikke får innflytelse over Uqbars styrker, men heller ikke over de norske styrkene utstasjonert i Uqbar. Dette strider mot antakelsen om gjensidighet. I realiteten har dermed Uqbar myndighet over norske styrker og egne styrker, se også forrige avsnitt om Uqbars myndigheter i Norge. Uqbar oppnår en stor fordel ved avtalen, til tross for en lik deltakelse som Norge. Avtalen gir Uqbar stor innflytelse og Norge mottar ingen myndighet, til tross for å ha overført omfattende myndigheter i Norge til Uqbar. Mangelen på gjensidighet og likeverdig deltakelse taler for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Det neste momentet er hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen. Uqbar hadde muntlig uttalt at de tok sikte på at reglene for styrkene i Norge ville bli utformet og tilpasset norske forhold. Hvorvidt dette kommer til å skje er usikkert. Dette ble også nevnt helt generelt i proposisjonen og at Uqbar etterlever løftet sitt. Dette vil avbøte noen av de uheldige virkningene av myndighetsoverføringen, først og fremst ved at norske regler vil få større gjennomslag over området. Imidlertid er dette bare relevant i en viss utstrekning. Det er ikke et løfte om at reglene skal være en eskakt kopi av norsk intern rett, men at det skal ligne og være tilpasset. Det gir ingen forpliktelse om å være i samsvar med norsk rett eller gi noen myndighetsoverføring tilbake til Norge. Den reelle avbøtingen ved løftet til Uqbar er tvilsom. Imidlertid er det mer avbøtende enn hvis det ikke var gjort noen tilpasninger. Momentet taler for, men med liten vekt, at myndighetsoverføringen ikke er mer enn lite inngripende.

Til slutt er det relevant å vurdere arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres gjennom myndighetsoverføringen. Vurderingen beror på et "blandet skjønn" av politiske interesser og juridisk formell natur, jf. Høyesteretts betenkning om fjerde jernbanepakke (HR-2021-655-P) punkt 4. Landets forsvar et grunnleggende samfunnsområde. Å ha et velfungerende forsvar er ikke bare positivt, men også i krigstilfeller helt avgjørende for landets sikkerhet. Å ha et sterkt forsvar vil også bidra til å avskrekke fremmede makter, slik at man kan unngå konflikt. Imidlertid må dette knyttes opp til myndighetsoverføringen. I dette tilfellet er det gitt store myndighetsoverføringer for et stort norsk område. Dette omfatter alle handlinger som soldatene foretar i området, også de private handlinger. At også private handlinger foretatt mot norske statsborgere omfattes av avtalen, øker den samfunnsmessige betydningen i retning av at der er mer enn lite inngripende. Samlet sett har avtalen stor samfunnsmessig betydning og taler for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Samlet sett taler momentene for at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Konklusjonen til det rettslige spørsmålet er at forsvarsavtalen med Uqbar innebærer en så inngripende myndighetsoverføring at vedtaket ikke kunne treffes etter GrL § 26 annet ledd. Konklusjonen er hevet over enhver rimelig tvil. Stortingets eget syn må vike.

I alle tilfeller bygger Stortingets syn på manglende innsikt over saken som følge av at utenriksministeren holdt vesentlige detaljer skjult. For at Stortingets eget syn skal tillegges vekt må det oppfylle visse kvalitetskrav, jf. *Øvre Ullern Terrasse* (Rt-2007-1281). Det følger av dommen at Stortingets syn må være veloverveid og at misforståelser kan svekke vekten til vurderingen. I vårt tilfelle har Stortinget har vurdert og bygget på en feilaktig versjon av

virkeligheten. Det får slik virkning at Stortingets eget syn på grunnlovsmessigheten har svært begrenset vekt.

Konklusjonen til det overordnede spørsmålet er at samtykkevedtaket til forsvarsavtalen med Uqbar er grunnlovsstridig.

Opplysningsplikt

Selvstendighetspartier fremholdt at utenriksministeren har brutt opplysningsplikten i statsråd og overfor Stortinget. Statsministeren avviser at utenriksministeren har brutt konstitusjonelle plikter.

Spørsmålet er om utenriksministeren i forbindelse med forsvarsavtalen med Uqbar har brutt opplysningsplikten i statsråd og overfor Stortinget.

Statsråd

Spørsmålet er om utenriksministeren i forbindelse med forsvarsavtalen med Uqbar har brutt opplysningsplikten i statsråd.

Det følger av Grl. § 28 at saker av viktighet skal foredras i statsrådet av det statsråd som tilhører faget, og sakene skal ekspederes av ham eller henne i overensstemmelse med den beslutning som er tatt i statsrådet. Bestemmelsen angir en viss opplysningsplikt, for det som må være nødvendig for å "foredra" saken. Dette er også forutsatt i ansvarlighetsloven § 9 første ledd ved at den som unnlater å gi opplysninger som har betydning for behandling av en sak eller gir uriktige opplysninger, kan straffes. Det nevnes at alminnelige lover ikke kan brukes som hjemmel for konstitusjonelle plikter. Imidlertid gir ansvarlighetsloven uttrykk for konstitusjonell sedvanerett, som sammen med Grunnloven utgjør konstitusjonelle plikter som ved brudd kan straffes ved riksrett, jf. Grl. § 86.

Det rettslige spørsmålet er om det hemmelige vedlegget er foredratt i statsråd. jf. Grl. § 28.

Hva som anses for å være "foredratt" må ses i lys av øvrige bestemmelser, slik som Grl. § 30 tredje ledd om protestplikt. Det er opplyst at utenriksministeren hadde saken behandlet i statsråd, men at hun ikke nevnte noe om det det hemmelige vedlegget. Det var ingen mulighet for å protestere mot vedlegget, da det aldri ble løftet fram i lyset. Dette taler mot at saken har blitt behandlet i statsråd, da den ikke har vært oppe på bordet, men holdt skjult.

Videre er det usikkert om vedlegget i det hele tatt kan anses for å være kontrasignert i henhold til Grl. § 31, da det ikke var en synlig del av avtalen. Statsrådsbehandling må også ses i lys av Stortingets kontrollmulighet, da de gjennomgår regjeringens beslutninger. Hvis informasjon utelates eller holdes hemmelig, vil dette undergrave Stortingets kontroll.

Det hemmelige vedlegget er ikke foredratt i statsrådet, jf. Grl. § 28.

Konklusjonen er at utenriksministeren i forbindelse med forsvarsavtalen med Uqbar har brutt opplysningsplikten i statsråd.

Stortinget

Spørsmålet er om utenriksministeren i forbindelse med forsvarsavtalen med Uqbar har brutt opplysningsplikten overfor Stortinget.

Det følger av Grl. § 82 første punktum at regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Videre følger det av annet punktum at intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer. Det er en vesensforskjell mellom første og annet punktum. Første punktum som angir opplysningsplikten, gjelder for de tilfeller regjeringen opptrer som aktiv part overfor Stortinget, ofte ved lovforslag eller budsjettforslag. Annet punktum angir sannhetsplikten til statsrådene ved uttalelser som gis til Stortinget eller dets organer. Sannhetsplikten gjelder i de tilfeller statsråden frivillig gir uttalelser eller i tilfeller hvor Stortinget krever det, Grl. § 75 bokstav h.

I vårt tilfelle er det tale om forsvarsavtalen, som i høsten 2023 ble fremlagt for Stortinget. Det er altså tale om opplysningsplikten i henhold til Grl. § 82 første punktum.

Det rettslige spørsmålet er om utenriksministeren har gitt alle nødvendige opplysninger som var nødvendig for Stortingets behandling av forsvarstalen, jf. Grl. § 82 første punktum.

Bakgrunnen for statsrådenes opplysningsplikt er at regjering fungere som utredningsinstans og forslagsstiller i saker som Stortinget behandler. Departementet tilhører regjeringen og dette gir den største faglige kompetansen til å fremlegge lover. Opplysningsplikten krever at alle sider av saken, også de negative, behandles. Stortingets beslutning skal være veloverveid. Det kreves ikke at absolutt alle tenkelige opplysninger må gis, bare de nødvendige. Hvorvidt de anses for å være nødvendige beror på et politisk skjønn som domstolene må være mer tilbakeholdne med å overprøve. Imidlertid må det settes rammer for dette skjønnnet. Det sentrale er om Stortinget har et forsvarlig beslutningsstandpunkt.

I vår sak er det tale om et hemmelig vedlegg, som ble gjenstand for stor diskusjon. Det ble holdt skjult for Stortinget. Det var ingen som var kjent med vedlegget utenom utenriksministeren. Det ble gitt en generell uttalelse om at Uqbar skulle forsøke å gjøre sine regler tilpasset norske forhold. Dette kan ha gitt en oppfordring til nærmere undersøkelse, men det blir uten betydning da det ikke var en slik foranledning. Plikten som pålegges etter § 82 er en plikt for regjeringen, ikke Stortinget. Det avgjørende blir da at utenriksministeren holdt et helt viktig vedlegg skjult.

Utenriksministeren har *ikke* gitt alle nødvendige opplysninger som var nødvendig for Stortingets behandling av forsvarstalen, jf. Grl. § 82 første punktum.

Konklusjonen er at utenriksministeren i forbindelse med forsvarsavtalen med Uqbar har brutt opplysningsplikten overfor Stortinget.

3. Menneskerettigheter

Barne- og familieministeren gikk ut med en pressemelding mot den religiøse grupperingen Orbis. Orbis krever den slettet på bakgrunn av at den er et inngrep i deres tros- og livssynsfrihet.

Spørsmålet er om pressemeldingen til statsråden har krenket medlemmene til Orbis sin rett til tros- og livssynsfrihet.

Retten til tros- og livssynsfrihet følger av Grl. § 16 og EMK art. 9. Det følger av Grl. § 16 første punktum at alle har rett til fri religionsutøvelse. Til sammenligning følger det av EMK art. 9 at

enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet, og videre at denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse. Videre kan praktiseringen av religion i sammenslutninger omfattes av retten til forsamlingsfrihet, jf. EMK art. 11. I slike tilfeller må art. 9 tolkes i lys av art. 11, jf. [EMD-2009-2330-2] avsnitt 136. EMK art. 9 sammenholdt med art. 11 er mer utfyllende enn den tilsvarende grunnlovsbestemmelsen, jf. *Jehovas vitne* (HR-2022883-A) avsnitt 45. I den Det følger av menneskerettsloven § 2 at EMK gjelder som norsk lov. I den videre drøftelsen tas det utgangspunkt i EMK art. 9 ettersom bestemmelsen forutsettes å gi et større eller lignende vern som etter Grl. § 16 og at EMD har adskillig med rettspraksis som kan belyse tolkningen.

Ved tolkningen av EMK anvendes EMDs tolkningsmetode. Metoden er samsvarende med VCLT art. 31-33, og det er særlig fremhevet i fortalen at rettighetene skal gi et effektivt og praktisk vern.

Det rettslige spørsmålet er om pressemeldingen er i strid med art. 9.

EMK

Det første spørsmålet er om Orbis meditasjonskurs er innenfor rettighetens anvendelsesområde.

Det følger av EMK art. 9 at rettigheten omfatter retten til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse. Dette må ses i lys av art. 11 om retten til forsamlingsfrihet, som omfatter retten til å delta i fredelige forsamlinger. Art. 9 angir ikke noen begrensninger for hvilke trosretninger som er vernet. Imidlertid gir bestemmelsen frihet til å velge eller ikke velge en religiøs overbevisning. Hva som er religiøst er i stor grad et personlig spørsmål som myndighetene ikke kan vurdere.

Staten har uttalt at Orbis er en sekt og pseudoreligion. Hvorvidt en religion blir kritisert har ikke betydning for om det er en religion. Det er opplyst at Orbis er en religiøs gruppering. På bakgrunn av dette så legges det til grunn at Orbis er en religion som i utgangspunktet nyter vern etter art. 9. Videre er meditasjonskursene holdt av Orbis i forbindelse med deres religiøse oppfatning. En slik forsamling har både vern etter art. 9 og 11. Imidlertid åpner bestemmelsene for at det under visse vilkår kan gjøres inngrep i denne retten.

Det andre spørsmålet er om det er foretatt et inngrep.

Det følger av EMK art. 9 nr. 1 at staten er forpliktet til å ikke gripe inn i rettigheten, jf. respekt for. Det følger av EMK art. 9 nr. 2 at frihet til å gi uttrykk kan undergis begrensninger etter visse vilkår. Det er altså bare adgang til å gjøre inngrep i fysiske handlinger, og ikke i personers oppfatninger eller tanker. EMD har tolket begrepet vidt, se f.eks. saken hvor en forstyrrelse av politiet utgjorde et inngrep, *Boychev and Others v. Bulgaria*, 2011. For at rettigheten skal ha et effektivt vern, må kravet til inngrep ikke tolkes restriktivt. For tilfellet det er religiøse møter, må inngrepshjemmelen i art. 9 nr. 2 tolkes i lys av art. 11 nr. 2. For art. 11 nr. 2 ble det lagt til grunn en vid tolkning, der det sentrale var om inngrepet ga en nedkjølende effekt på fremtidig utøvelse av forsamlingsfriheten, jf. *Kudrevicius v. Lithuania* avsnitt 100.

I vår sak er det tale om en anbefaling om å ikke delta på meditasjonskurset. Det er ikke et inngrep mot selve retten til å være religiøst overbevist (noe som er forbudt), men mot å delta på møter til religionen. Det er ingen fysisk hindring. Det er heller ikke truet med noen

sanksjoner i etterkant av møtet for de som deltar. Det er altså ikke tale om noen hindringer i forkant av, underveis eller i etterkant av kurset. Dette taler for at det ikke er gjort et inngrep. Imidlertid kan anbefalingen ha en nedkjølende effekt. Uttalelsen gir inntrykk av at det er negativt å delta på kurset og at det kan være destruktivt. Likevel oppfyller ikke dette terskelen for inngrep. Hvorvidt ungdommer velger å høre på denne anbefalingen er opp til dem selv. Det er uansett ikke noen grunn for å forvente noen sanksjoner hvis man ikke følger anbefalingen. Retten til å ikke delta i religiøse kurs er også omfattet av rettigheten. Det er samlet sett ikke tale om et inngrep.

Pressemeldingen er ikke i strid med art. 9.

Konklusjonen er at pressemeldingen til statsråden ikke har krenket medlemmene til Orbis sin rett til tros- og livssynsfrihet.

Subsidiært under forutsetning av at det er foretatt et inngrep:

Det neste og tredje spørsmålet er om inngrepet er foreskrevet ved lov.

For det første må inngrepet ha hjemmelsgrunnlag i intern rett, i dette tilfellet norsk rett. Videre stiller EMD visse kvalitetskrav til loven, herunder at den er tilgjengelig, tilstrekkelig presis og forutberegnelig i rimelig utstrekning, jf. *Silver and Others v. the United Kingdom*, 1983, avsnitt 87.

Det er ikke opplyst noen lovhjemmel for uttalelsen. Imidlertid har statsrådene, på lik linje med andre, frihet til å ytre seg til media. Ytringsfriheten omfatter også retten til å ytre seg kritisk. Hvorvidt det er lovhjemmel for en statsråd å fraråde noen deltakelse i en religiøs gruppering er usikkert. Da opptrer ikke statsråden privat, men på vegne av myndighetene. Det har formodningen mot seg at statsråden har gitt en rettsstridig uttalelse. Det forutsettes at det er eksisterer en lovhjemmel i norsk rett. Det forutsettes også at den er presis, tilgjengelig og forutberegnelig.

Det fjerde spørsmålet er om inngrepet forfølger et legitimt formål.

EMK art. 9 nr. 2 angir en uttømmende liste for hva som anses for å være legitime formål, jf. *Svyato- Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, 2007, avsnitt 132 og 137. Myndighetene må sannsynliggjøre at det er forbindelse mellom inngrepet og formålet.

I vår sak er det ikke gitt en eksplisitt grunn for anbefalelsen. Det er opplyst at pressemeldingen er på bakgrunn av kjente negative virkninger ved meditasjonskursene, slik som manglende deltakelse i skole, endret personlighet, psykiske problemer, mv. Det forutsettes at disse virkningene skyldes deltakelse i meditasjonskursene. De nevnte bekymringene kan tolkes inn under flere av de legitime hensynene i EMK art. 9 nr. 2, slik som den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral. Kravet om legitimt formål er oppfylt.

Det siste og avgjørende spørsmålet er om inngrepet nødvendig i et demokratisk samfunn.

Forholdsmessighetsvurderingen er tredelt. Inngrepet må være nødvendig, egnet og forholdsmessig i snever forstand. At inngrepet må være nødvendig angir en terskel som er langt høyere enn ønskelig eller foretrukket, men noe lavere en absolutt nødvendig eller kritisk. Det følger av langvarig praksis at det er et krav om "social pressing need". Videre må inngrepet være egnet til å ivareta de formål som forfølges. Til slutt må inngrepet være forholdsmessig i snever forstand. Relevante momenter er inngrepets art og omfang og

samfunnets interesse. Det er altså tale om en interesseavveining mellom motstridende interesser, på den ene siden individets rettighet og på den annen side samfunnets behov for å gjøre inngrep.

I vår sak er anbefalingen satt i forkant av fremtidige møter. Det vil være nødvendig å gjøre et slikt inngrep dersom man ønsker å forhindre fremtidige skadelige virkninger. Et mer inngripende tiltak ville være å bruke politi til å nekte adgang eller sanksjonere Orbis ved rettslige sanksjoner. Dersom det kan velges et mindre inngripende alternativ, vil det tale mot forholdsmessighet. Det kan vanskelig tenkes mindre inngripende måter å forhindre deltakelse på. Tiltaket er begrunnet i helse og moral, og for å forhindre ytterligere skade er det nødvendig med et tiltak. For å forhindre ytterlige skader på deltakernes helse og moral var det et nødvendig inngrep å fraråde dem. Inngrepet er nødvendig.

Videre må det vurderes om tiltaket er egnet. Det er ikke opplyst at anbefalingen har gitt noen effekt. Det forutsettes at det påvirker deltakelsen på meditasjonskursene fremover. Dette vil tale for at inngrepet var egnet. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved om inngrepet er inngripende nok til å forhindre ytterligere deltakelse. Som nevnt er det ingenting som fysisk hindrer deltakere i å møte opp. Hvorvidt inngrepet var sterkt nok er usikkert. I mangel på opplysninger legges det til grunn at anbefalingen hadde ønsket effekt og at deltakelsen ble lavere. Inngrepet er egnet.

Arten av inngrepet er en anbefaling. Anbefalinger er kritisk mot Orbis, men det er et mildt inngrep. Inngrep ved straff regnes for å være mer inngripende. Inngrepets art taler for at inngrepet er forholdsmessig. Videre er omfanget av inngrepet bare kjent til å være den ene anbefalingen. Det er ikke opplyst at regjeringen vil ta flere skritt eller gi flere anbefalinger. Omfanget er relativt lite og gjelder bare overfor Orbis sitt meditasjonskurs. At inngrepet bare gjelder overfor en gruppe gjør det mer inngripende, enn i motsetning til et generelt forbud, jf. *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], avsnitt 108-109. Det er fordi det kan virke utstøtende å bli pekt ut i en avgrenset tiltak, i motsetning til tiltak som rammer alle religioner eller livssyn. Inngrepets omfang taler verker for eller mot at det er forholdsmessig.

På den andre siden er det viktige samfunnsinteresser som helse og offentlig orden som begrunner inngrepet. Imidlertid må dette ses hen til den faktiske saken. I vår sak er skadevirkningene begrenset til de som deltar på kurset, ikke andre. Dette svekker betydningen av samfunnets interesser, da det gjelder i et avgrenset område for et fåtall, men riktignok økende antall personer. Det er videre relevant å nevne at de som deltar gjør det med fri vilje og at de har rett til det etter også etter art. 11. Orbis medlemmer sine rettigheter taler derfor for at inngrepet er uforholdsmessig.

Samlet sett er det tale om et mildt inngrep, som er begrunnet med viktige samfunnsinteresser. Inngrepet er ikke særlig tyngende overfor dem det gjelder og er dermed forholdsmessig.

Konklusjonen er at pressemeldingen til statsråden ikke har krenket medlemmene til Orbis sin rett til tros- og livssynsfrihet.

Orbis krever pressemeldingen slettet. Det er ikke gitt en slik adgang ved krenkelse av EMK art. 9. Imidlertid kan det anses for å utgjøre statens forpliktelse i henhold til retten til effektivt rettsmiddel, da inngrepet vil vare så lenge pressemeldingen er opprettholdt.

Ord: 5389