



Justis- og beredskapsdepartementet - JD
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse: 19/03443-1
Arkivkode: 0
Deres referanse:
Dato: 20.12.2019

Høringsuttalelse NOU 2019:13 Når krisen inntreffer - Forslag til krisefullmactslov

1 Om høringen

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 22. august 2019 vedrørende Beredskapshjemmelsutvalgets utredning NOU 2019:13 *Når krisen inntreffer*.

Utvalget ble oppnevnt 9. februar 2018 for å vurdere om det også utenfor de tilfellene som reguleres av beredskapsloven 15. desember 1950 nr 7 (berl), bør innføres en sektorovergripende fullmactsbestemmelse som gir regjeringen hjemmel for midlertidig å supplere og om nødvendig gjøre unntak fra gjeldende lovgivning. I tillegg ble utvalget bedt om å vurdere om det ved siden av dette bør utformes en hjemmel for midlertidig å kunne suspendere enkeltpersoners lovfestede rettigheter, eventuelt modifisere hvordan rettighetene må oppfylles.

2 Vår anbefaling

Utvalget konkluderer med at det bør innføres en egen krisefullmactslov (kfml) som blant annet skal legge til rette for «å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner» i «ekstraordinære kriser». Den foreslåtte loven gir regjeringen fullmakt til å gi forskrifter som «*supplerer eller fraviker lovgivning*», jf § 4 første ledd.

Vi har forståelse for behovet for å opprette rettslige rammer for krisehåndtering – det er et viktig tiltak. Det synes imidlertid ikke godtgjort at en generell sektorovergripende fullmactslov som den foreslåtte er riktig eller hensiktsmessig. Vår anbefaling er at regjeringen ikke fremmer lovforslag basert på utredningens konklusjon.

3 Særskilte merknader - Begrunnelse for anbefalingen

3.1 Behovet for sektorovergripende fullmakt i en krigssituasjon

Bestemmelsene i berl er relatert til *krigssituasjoner* og utgjør en kodifisering av Elverumsfullmakten 9. april 1940. Med sitt forslag til kfml har utvalget kommet til at det bør innføres lignende sektorovergripende bestemmelser for krisesituasjoner også i *fredstid*.

Behovet for en sektorovergripende fullmaktshjemmel er imidlertid et annet i krig enn i fred. Krig og krigslignende tilstander kan riktignok gi seg uttrykk i flere former. Det er likevel særlig påregnelig at forsøk på overtakelse eller destabilisering av statsapparatet vil være ledd i et militært eller cyber-militært angrep. Dette kan også være selve formålet med angrepet.

Det er nettopp når statsstyret og rikets sikkerhet er truet at det som del av den generelle krigsberedskapen er behov for retningslinjer for hvordan landet kan ha et fungerende statsapparat også når Stortinget er forhindret fra å virke. Beredskapsloven er således ikke utelukkende en krisefullmaktslov for krigssituasjoner – det er i praksis en del av krigsoppsetningen. Det er derfor begrenset overføringsverdi fra beredskapsloven til behovet for en sektorovergripende krisefullmaktshjemmel som også kommer til anvendelse i fredstid.

Vi slutter oss således til betraktningene fra flertallet i justiskomiteén ved behandlingen 23. mai 2017 av Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnsikkerhet*:

«Disse medlemmer mener at kun grunnleggende sikkerhetsinteresser for nasjonen kan begrunne en utvidelse av beredskapslovgivningens virkeområde, og vi vil advare mot å likestille de nevnte situasjoner med de nødstilstander som begrunner beredskapslovgivningen.»

Med «nevnte situasjoner» forstår vi flertallet slik at de viste til regjeringens opplisting av «høye asylankomster, naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur» på side 163 i den aktuelle stortingsmeldingen.

3.2 Manglende behov for den foreslåtte loven

Det er som nevnt vanskelig å se at det er godtgjort et tilstrekkelig behov for en krisefullmaktslov som foreslått, og det er grunn til å minne om utvalgets eget utgangspunkt på side 20 i utredningen:

«Det er utvalgets vurdering ... at det kan være et behov for en sektorovergripende fullmaktshjemmel og suspensjonshjemmel...» (vår understreking, red.anm.)

Likeledes på samme side:

«Utvalget har ... vurdert det slik at beredskapshjemler i første rekke bør dekkes opp innenfor den enkelte sektor gjennom særlovgivningen, slik som i dag.»

Vi har i dag flere rettslige verktøy som kan stille oss godt i krisesituasjoner, herunder nødrett, sivilbeskyttelsesloven og anledningen til å gi sektorvise fullmaktsbestemmelser – slik utvalget også påpeker. Grunnloven § 17 gir dessuten regjeringen myndighet til å gi og oppheve anordninger innen visse områder inntil stortingsforsamlingen samles igjen. I tillegg fungerer berl som nevnt i krigssituasjoner.

På en rekke samfunnsområder finner vi allerede ulike beredskapshjemler for tilfeller av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner, i tillegg til mer sektorovergripende lover som næringsberedskapsloven og sivilberedskapsloven.

Eksempler på slike samfunnsområder er helseberedskap, atomberedskap, sikkerhet og etterretning, politi, brannvesen, innvandring og grensekontroll, energi og kraftforsyning, transport, infrastruktur og kommunikasjonsnett, media, pengevesen, bank og finans, natur og miljø, plan og bygg, offentlige anskaffelser samt arbeid og velferd.

Det er vanskelig å få øye på de gode eksemplene på områder der det *ikke* er mest hensiktsmessig – eller der det er umulig – med sektorvise og gjennomarbeidede krisebestemmelser.

Lovmerknadenes mest konkrete eksempel på svikt i «*kritiske samfunnsfunksjoner*» som kan utløse bruk av kfml er «*bortfall av adgangen til finansielle tjenester, som ... Vipps*», jf kapittel 13 i utredningen. Det er imidlertid kanskje den sårbarheten som økt *digitalisering* medfører, som nettopp er det beste eksempelet på at det må stilles særlige krav til at lovverk og beredskap følger med utviklingen – og ikke at en generell og sektorovergripende fullmaktshjemmel skal kunne utgjøre statlige myndigheters forberedelse på en ekstraordinær krise.

En situasjon der kontanter for et kortere eller lengre tidsrom kan være det eneste praktisk anvendbare betalingsmiddelet regionalt eller nasjonalt synes eksempelvis ikke å være et fjerntliggende eller hypotetisk scenario det ikke kan planlegges for. Utvalget påpeker at Norge omtales som et av de mest digitaliserte landene i verden, og jevnlig rapporteres det om svikt i digitale betalingsløsninger allerede i dag. Dette understreker ytterligere at beredskapsbehovene som lovforslaget er ment å kunne ivareta kan være så konkrete at en generell fullmaktshjemmel ikke er et hensiktsmessig verktøy.

Norge har god nasjonaløkonomi, et stabilt statsstyre, et ryddig forhold til det lokale selvstyret og vesentlig tverrpolitisk enighet om samfunnssikkerhetsspørsmål. Med disse forutsetningene, og etter prinsippet om at «*man bør legge om taket når det er oppholdsvær*», bør Norge være godt rustet i dag til å etablere ytterligere nødvendige sektorvise krisebestemmelser og -hjemler fremfor generelle sektorovergripende krisefullmaktsbestemmelser. Utredningens grundige drøftelser er egnet til å utgjøre et av flere grunnlag for å peke på hvor det er slike behov.

3.3 Særlig om forslagens forhold til nødrett

Konstitusjonell nødrett er en rett statsorganer i en nødssituasjon har til å overskride de grensene som normalt gjelder for myndigheten deres etter statsforfatningen – i Norge Grunnloven. Anvendelsesområdet for den foreslåtte kfml overlapper med tilfeller der også anvendelse av nødrett kan være aktuelt. Nødretten vil imidlertid etter omstendighetene kunne gå lenger enn kfml og de begrensningene som er angitt der, og dette er i seg selv grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten ved den foreslåtte loven.

Det ligger for øvrig i nødrettens natur at den vanskelig kan «*temmes*» av ordinær lovgivning som kfml. Begrensningene i en fullmakt etter kfml har med andre ord mindre eller ingen betydning der vilkårene for nødrett er oppfylt. Dersom det er et nødrettslig behov for å fravike kfml vil altså også begrensningene i kfml kunne fravikes. Tilsvarende betraktning ble gjort i forarbeidene til berl, hvor det ble uttalt at lovbestemmelsenes betydning «*ligger mer i det psykologiske og politiske plan enn det juridiske*», jf Innst. O. XV (1950) s. 16.

3.4 Noen betenkelige sider ved den foreslåtte loven

Det vil alltid kunne være en fare for at vedtakelse av en generell fullmaktslov kan oppleves som en «*hvilepute*» for statlige myndigheter, ved at motivasjonen for etablering og oppdatering av konkret og sektorvist beredskapsregelverk derved reduseres. Behovet for å etablere beredskapsbestemmelser kan med andre ord synes mindre når regjeringsapparatet uansett har tilgjengelig en sektorovergripende fullmaktshjemmel.

Vedtakelse av kfml kan således i seg selv bidra til at statlige myndigheter er tilfreds med å kunne henfalle på kfml i stedet for – eller i langvarig påvente av – konkret og gjennomarbeidet kodifisering. Et av de åpenbare tapene ved generelle fullmaktshjemler, er herunder at man mister kvalitetssikringen man

oppnår når konkrete bestemmelser er et resultat av blant annet høringsrunder der kommuner, sektororganer og andre instanser kan medvirke.

Når en fullmaktslov konkretiserer ytre begrensninger for fullmakten, kan det forøvrig ikke utelukkes at en regjering – for sikkerhets skyld – benytter seg av fullmakten i sin videste form, fremfor å iakttå nødvendighetskriteriet i kfml § 4 annet ledd i tilstrekkelig grad. Det kan være grunn til å tro at den mentale terskelen for å fravike lovverket vil være høyere når man må benytte nødrett enn ved bruk av en fullmaktslov som ligger klar til bruk. En parallell betraktning ble gitt i en betenkning gjengitt i forarbeidene til berl, hvor professor Johs Andenæs uttalte på s. 32 i Dok. nr. 11 (1950):

«Fullmakten gir derfor utvilsomt regjeringen friere hender enn den konstitusjonelle nødrett alene vil føre til.»

Lovforslaget slik det er formulert er for øvrig bare i begrenset grad veiledende for bruk i en krise. Lovbestemmelsene etterlater rom for skjønn og subjektive vurderinger, som det primært må ligge til regjeringen å vurdere og tolke når den i en potensielt presset situasjon får spørsmålet om anvendelse på bordet. Slik bestemmelsene er formulert er det herunder ikke innlysende hvordan man skal forstå begrep som «kritiske samfunnsfunksjoner», «tungtveiende samfunnsinteresser», «alvorlige hendelser», «fare ved opphold», «hybride hendelser» og nødvendighetskriteriet. Hvorvidt – og i hvilket omfang – en forskrift hjemlet i kfml vil innebære en «[i]nnskrenking av rettigheter» som er «forenlig med Grunnloven og konvensjoner» er heller ikke nødvendigvis enkelt å vurdere.

Lovforslaget er delvis basert på utvalgets betraktning på utredningens side 20 om at «manglende hjemler gjør at myndighetene nøler med å iverksette nødvendige tiltak tidlig nok av frykt for at ulovfestet nødrett ikke gir de nødvendige fullmakter». Dette utgangspunktet er uheldig. Vi bør forutsette at vi har godt og kompetent lederskap, og dermed ikke etablere fullmaktslover for det tilfellet at vi har ledere som henfaller til handlingslammelse – ute av stand til å handle raskt eller foreta eventuelle nødrettsbetraktninger. Dersom det er tvil om det er grunnlag for anvendelse av ulovfestet nødrett, kan det dessuten uansett være grunn til å betvile at situasjonen er tilstrekkelig kritisk til at det bør gripes inn i den ordinære organiseringen av ansvars- og myndighetslinjer.

Ved siden av mer juridiske betraktninger, er lovforslaget også betenkelig ut fra bevisste verdivalg. Vi stiller prinsipielt spørsmål ved om det i et sivilisert land som Norge skal være lagt til rette i lovs form for at regjeringen i fredstid kan overta generelle oppgaver tilhørende en demokratisk valgt lovgivende forsamling.

3.5 Særlig om forholdet til Grunnloven

Det er ikke åpenbart at kfml er i tråd med Grunnloven, all den tid det i praksis er tale om å fravike maktfordelingsprinsippet, herunder det grunnlovfestede vernet av det lokale selvstyret. Grunnloven kan selv ikke endres «i stri mot prinsippa i denne grunnlova», og det er da ikke gitt at en ordinær lov som i grunnen overfører lovgivningsmyndighet fra Stortinget til regjeringen er uproblematisk. Vi stiller også spørsmål ved om det er riktig at en generell sektorovergripende lov – som skal kunne gjelde både i krigs- og fredstid og med potensielt svært inngripende fullmakter – ikke forankres tydelig i Grunnloven.

Forholdet til grunnlovsbestemmelsen om det kommunale selvstyret kommenteres nedenfor.

3.6 Særlig om forholdet til kommunene - Konsultasjonsordning

Forholdet til kommunalt selvstyre ivaretas ikke av kfml, og kommunene omtales heller ikke på noen måte i lovteksten. Dette er uheldig og lite naturlig. Kommunene har ansvar for å samordne sivil beredskap på lokalt nivå. Samtidig fremgår det av Grunnloven § 49 at innbyggerne har «rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ» - bestemmelsen om det kommunale selvstyret.

Omfanget av denne selvstyretten kan riktignok etter grunnlovsbestemmelsen begrenses ved nærmere lovbestemmelser, dog slik at KS mener det er en kjerne i selvstyretten som ikke kan gripes inn i ved vanlig lov. Slik kfml er formulert ser det imidlertid ut til at regjeringen på egen hånd ved bruk av lovens forskriftsfullmakt kan innskrenke det kommunale selvstyret. Det kan ikke påregnes at kommunene vil bli hørt i en slik beslutningsprosess, og mens regjeringen etter lovforslaget er pålagt «snarest mulig» å orientere Stortinget påhviler det ingen plikt til å orientere eller på annen måte inkludere kommunene. Forholdet til Grunnloven på dette punktet bør derfor utredes grundigere.

Dessuten kan det være naturlig at en eventuell krisefullmaktslov regulerer hvilke konsekvenser regjeringens utøvelse av fullmakten kan ha for kommunenes lovpålagte oppgaver. Bruken av fullmakten kan potensielt begrense, utvide og også forhindre utførelsen av disse lovpålagte oppgavene.

Et annet spørsmål er om ikke en krisefullmaktslov bør pålegge regjeringen en plikt til først å konsultere Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé, slik regjeringens sikkerhetsutvalg kan ved krisehåndtering – i alle fall så sant dette er mulig. Likeledes fremstår det som hensiktsmessig med en tilsvarende plikt til å konsultere lokale myndigheter, herunder enkelte berørte kommuner eller et representativt organ for kommunene. En beredskaps-konsultasjonsordning kan også tenkes.

Vi bemerker avslutningsvis at den såkalte *flyktningkrisen* i 2015 understreket behovet for statlige myndigheters tette samspill med kommunale myndigheter i beslutningsprosesser. Utvalgets inntrykk av håndteringsutfordringene var at disse var særlig knyttet til «mangelfull koordinering av krisehåndteringen på sentralt hold, og mangelfull forståelse sentralt for behovet for tilførsel av ekstra ressurser til kommunale myndigheter», se utredningen s. 52. I forlengelsen av dette viser vi også til forarbeidene til sivilbeskyttelsesloven, hvor det sies at «[a]nsvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret i en normalsituasjon, også bør ha ansvaret i ekstraordinære situasjoner. Nærhetsprinsippet tilsier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå», se Prop. 91 L. (2009-2010) kapittel 11.4.3.

I forlengelsen av dette mener vi det er tenkbare situasjoner der det vil være naturlig at kommunene i større grad får fullmakt til å overta – eller avlaste – statlige myndigheters kompetanse. Et eksempel på denne tilnærmingen finner vi i anmodningsvedtaket 10. mai 2016 nr. 646. For øvrig viser vi til KS' betraktninger i høringsuttalelsen 7. desember 2015 til det forutgående forslaget om hjemmel til å fravike plan- og bygningsloven i krisesituasjoner. Der påpekte KS at en fullmaktsbestemmelse ikke burde være generell, og KS fremholdt at hensynet til hurtighet, kvalitet og å unngå byråkratisering tilsa at fullmakten burde legges til kommunen.

Med hilsen



Helge Eide
Områdedirektør Interessepolitikk



Tor Allstrin
Områdedirektør KS Advokatene