



GENERALADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

TIDL. REF.:
19/3715 EO TRR/bj

VÅR REF.:
0599/2019/GA/SRJ/719

DATO:
20.12.2019

HØRING. NOU 2019: 13 NÅR KRISEN INNTREFFER

HØRINGSSVAR FRA GENERALADVOKATEN

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. august 2019, hvor det bes om syn på NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*. Generaladvokaten mener at lovforslaget er godt begrunnet og at utredningen er overbevisende. Uten å gå nærmere inn på spørsmålet om en forvaltningsrettslig nødrett, ser generaladvokaten behovet for fleksible og hurtige løsninger tilpasset ukjente situasjoner. Lovforslaget har også hensiktsmessige prosessuelle begrensninger som virker velegnet til å kontrollere den faktiske bruken av unntaksregulering. Likevel mener generaladvokaten at det reelle virkeområdet til den foreslåtte krisefullmaktsloven er så vidt uklart at en vedtagelse av loven i sin nåværende form er beheftet med visse ulemper. Ulempene er langt på vei adressert av utvalget selv. De ulemper som etter generaladvokatens syn fortjener særskilt oppmerksomhet underbygges i de følgende punkter.

2. Virkeområdet generelt

Loven er foreslått å komme til anvendelse i ekstraordinære kriser *med den hensikt å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende interesser* (utkastet § 1 og § 3). Ekstraordinære situasjoner hvor kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende interesser er truet kan blant annet utløses av naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier eller hybride hendelser. Adgangen til å gi forskrift er altså generell – enhver krise kan i prinsippet kvalifisere til å bli ekstraordinær.

Et av utgangspunktetene for utvalget var å vurdere beredskap i ekstraordinære situasjoner i fredstid. Gjennomgangen av gjeldende rett er dermed hovedsakelig begrenset oppad mot beredskapshjemler som

Postadresse:
Postboks 651 Sentrum
0106 OSLO

Kontoradresse:
Karl Johans gate 18 C
0159 OSLO

Telefon: +47 22 70 87 50
Militær telefon: 510 5681
Telefaks: +47 22 41 94 54
E-post: post@generaladvokaten.no
Hjemmeside: www.generaladvokaten.no

bare kommer til anvendelse i krig (NOU 2019: 13, side 11). Den foreslåtte krisefullmaktsloven skal altså, dersom den vedtas, kunne komme til anvendelse i situasjoner der det rettslig sett er fred, det vil si at det ikke er en situasjon hvor «riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» (beredskapsloven § 3) – altså utenfor området for den konstitusjonelle nødrett. Dernest legger utvalget til grunn at den foreslåtte krisefullmaktsloven i noen grad også vil overlapse med beredskapsloven av 1950, slik at myndighetene skal kunne «velge å håndtere hybride hendelser sivilt i en innledende periode eller i sin helhet» (NOU 2019: 13, på side 112-113).

For generaladvokaten fremstår det som uklart når den foreslåtte krisefullmaktsloven *egentlig* er tiltenkt å kunne komme til anvendelse (dvs. når det er en ekstraordinær situasjon, jf. § 1 og § 3, og denne *ikke* kan håndteres innenfor gjeldende reguleringer og det er fare ved opphold). Dette gjelder særlig på justissektorens område, hvor det raskt kan bli spørsmål om forholdet mellom kriminalitetsbekjempelse og krig. Blant de scenarioer som beskrives i kapittel 6 i utredningen, kan både terrorhendelser og hybride hendelser etter omstendighetene utvikle seg til situasjoner som kvalifiserer til konstitusjonell nødrett og dermed utløse fullmaktene som ligger i beredskapsloven § 3. I praksis legger generaladvokaten til grunn at det lett vil kunne være tvil om en terrorhandling eller en hybrid hendelse i realiteten kan tilskrives en annen statlig aktør og dermed være et væpnet angrep på landet. Slik generaladvokaten forstår utvalgets utredning vil krisefullmaktsloven altså kunne anvendes i den «gråsonen» hvor det hersker tvil om en handlings faktiske omfang og dermed dens rettslige identitet. Generaladvokaten mener likevel at det faktiske virkeområdet i slike situasjoner er uklart, og at behovet for fullmaktsloven dermed også er beheftet med usikkerhet.

Straffbare terrorhandlinger (og hybride virkemidler) vil etter sin art ofte være rettet mot nettopp kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser, slik disse er definert i straffeloven § 131 andre ledd. De er likefullt forutsatt håndtert som kriminalitet innen ordinære straffeprosessuelle rammer. I de tilfeller hvor et terroranslag antar uoverstigelige konsekvenser, legger generaladvokaten til grunn at det vil være spørsmål om handlingen i realiteten utgjør et væpnet angrep og kan møtes med militær makt. Med ett unntak, nemlig for administrativ frihetsberøvelse (se nedenfor), synes generaladvokaten det er vanskelig å se et reelt handlingsrom for hvilke lovbestemmelser og eventuelle rettigheter som skal kunne suspenderes eller fravikes før terskelen for konstitusjonell nødrett er overtrådt. I sistnevnte tilfeller vil det blant annet kunne foretas pågripelser uten hensyn til straffens størrelse for det forhold mistanken gjelder, jf. beredskapsloven § 8.

Generaladvokaten anerkjenner behovet for skjønnsbestemte vilkår hvis det først skal gis en krisefullmaktslov. Uklarheten knytter seg etter generaladvokatens syn ikke til at lovens vilkår gir anvisning på et skjønn, men til hvordan behovet forespeiles – nemlig at det foreslås en fullmaktslov nærmest for sikkerhets skyld, ved at det kan tenkes (eller ikke utelukkes) situasjoner der det oppstår behov som ikke kan løses innen eksisterende rammer. Det er etter generaladvokatens syn betenkelig med slik usikkerhet når det gjelder virkeområdet, fordi kompetansen både er sektorovergripende og flyttes fra lovgivende til utøvende myndigheter. Betenkelighetene knytter seg (også) her først og fremst til justissektoren – til tross

for § 4, tredje ledd som forutsetter at innskrenkninger av rettigheter kun kan gjøres i den grad dette er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven. Generaladvokaten legger til grunn at det selv i ekstraordinære situasjoner bør tilstrebes en viss grad av forutsigbarhet for borgerne, så lenge nødssituasjonen ikke er av en slik art at den konstitusjonelle nødrett utløses.

3. Forholdet til sektorlovgivningen

Hensynet til forutsigbarhet for borgerne i situasjoner som er ekstraordinære, er søkt ivaretatt fra lovgivers side gjennom den beredskapsrettslige sektorlovgivningen, med tilhørende forskrifter. Sektorlovgivningen, som til sammen regulerer totalforsvarets innsats i krise og krig er, som adressert av utvalget, til dels krevende å få oversikt over. Dette skyldes at lovverket er spredt og at terskelvilkårene i de ulike lover og forskrifter er ulike.

For eksempel har næringsberedskapsloven forskrifts adgang dersom «etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist» gjør det «nødvendig for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes» (§ 6). Denne har således et vidt nedslagsfelt ved ressursbehov i ekstraordinære situasjoner eller kriser. Beredskapsloven og rekvisisjonsloven derimot, forutsetter krig (rekvisisjonsloven § 1) eller trussel om krig (beredskapsloven § 3, se over). Når først terskelvilkåret er oppfylt, er det få saklige avgrensninger i fullmakten.

Et eksempel på sektorlovgivning der inngrep overfør befolkningen er vurdert konkret i nyere tid, er sivilbeskyttelsesloven, som dekker også uønskede hendelser i fredstid, jf. § 1. Dette omfatter blant annet rekvisisjonsadgang både i krig og ved uønskede hendelser i fredstid. Det er likevel slik at evakuering av sivilbefolkningen kun kan skje dersom det er krig eller krig truer (§ 17). I høringsrunden forut for vedtagelsen av sivilbeskyttelsesloven ble spørsmålet om evakueringshjemmel i fredstid diskutert. Etter motstand mot slik adgang – særlig under henvisning til politiets alminnelige fullmakter i politiloven – ble evakuering forbeholdt krigstid (Prop. 91 L (2009-2010) avsnitt 12.2.4). Både evakuering og rekvisisjon er inngripende tiltak som det ikke er vanskelig å se behovet for, dersom situasjonen er prekær.

Det er ikke klart for generaladvokaten når den foreslåtte krisefullmaktsloven skal komme til anvendelse og hvilke lovbestemmelser som skal utfylles, suppleres eller fravikes, ut over eksempler som nevnt over – der virkeområdet allerede er overveiet av lovgiver og tiltakene til dels inngripende, også i fredstid.

Generaladvokaten er av den oppfatning at en krisefullmaktslov ikke bør vedtas *fordi* det øvrige lovverket er krevende for forvaltningen å få samlet oversikt over i en ekstraordinær krise.

4. Særskilte behov – frihetsberøvelse

På ett område mener generaladvokaten at lovhjemmel i ekstraordinære situasjoner bør vurderes, nemlig hva angår adgangen til administrativ frihetsberøvelse (altså frihetsberøvelse begrunnet i sikkerhetshensyn og ikke mistanke om straffbart forhold) under militære operasjoner og væpnet konflikt. Dette er likevel et så inngripende tiltak at lovhjemmelen i så fall bør fremgå klart av loven selv, jf. Grunnloven § 113, og ikke som fullmaktsbestemmelse.

Det kan videre tenkes behov for å fravike bestemmelser som gjelder krav til fasiliteter for personer som er berøvet friheten under ekstraordinære situasjoner. Dette kan for eksempel være ved et stort antall pågripelser etter en konkret hendelse. Slike behov er etter generaladvokatens syn likevel så vidt mulige å forutse at eventuell adgang til fravikelse er mulig å regulere mer spesifikt på forhånd.

Med hilsen



Sigrid Redse Johansen
kst. generaladvokat