

NOU

Norges offentlige utredninger **2019:13**

Når krisen inntreffer



Norges offentlige utredninger 2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov II
Kunnskapsdepartementet
3. Nye sjanser – bedre læring
Kunnskapsdepartementet
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Ny forvaltningslov
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
Arbeids- og sosialdepartementet
7. Arbeid og inntektssikring
Arbeids- og sosialdepartementet
8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
Finansdepartementet
9. Fra kalveskinn til datasjø
Kulturdepartementet
10. Åpenhet i grenseland
Helse- og omsorgsdepartementet
11. Enklere merverdiavgift med én sats
Finansdepartementet
12. Lærekraftig utvikling
Kunnskapsdepartementet
13. Når krisen inntreffer
Justis- og beredskapsdepartementet

Når krisen inntreffer

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. februar 2018.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 14. juni 2019.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1407-0

07 Media AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Utvalget om endringer i beredskapslovgivningen (Beredskapshjemmelutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. februar 2018. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 14. juni 2019

Benedikte Moltumyr
Høgberg
Leder

Sven Ole Fagernæs

Gunnbjørg Kindem

Per Elvestad

Nina Bordi Øvergaard

Gøran Østerman Thengs

Innhold

Del I	Innledning	7	5.3.3	Sentral samordning og krisehåndtering	37
1	Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid	9	5.3.4	Beredskapsmyndighetene	38
1.1	Oppnevning og sammensetning av utvalget	9	5.3.5	Situasjonsrapportering	38
1.2	Mandat	9	5.3.6	Særskilte kriseorganisasjoner	38
1.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	11	5.4	Utvalgets vurderinger	38
1.3.1	Beredskapslovgivning i ekstra- ordinære situasjoner i fredstid	11	6	Krisescenarioer	40
1.3.2	Sektorovergripende forskrifts- hjemmel	12	6.1	Innledning	40
1.3.3	Suspensjon av rettigheter	12	6.2	Analyser av krisescenarioer og risiko- og trusselvurderinger	40
1.4	Utvalgets arbeid	12	6.3	Eksempler på alvorlige uønskede hendelser	42
1.4.1	Utvalgsmøter	12	6.3.1	Pandemi	42
1.4.2	Øvrig møteaktivitet	13	6.3.2	Legemiddelmangel	42
1.5	Parallele prosesser	13	6.3.3	Atomulykke	43
2	Stortingets forhold til utvalget ..	15	6.3.4	Vulkanutbrudd på Island	43
2.1	Innst. 326 S (2016–2017)	15	6.3.5	Jordskjelv i by	44
2.2	Innst. 314 S (2017–2018)	15	6.3.6	Terrorhandlinger	44
3	Sammendrag og oversikt	18	6.3.7	Hybride hendelser	45
3.1	Sammendrag	18	6.4	Særlig om asylsituasjonen i 2015 .	47
3.2	Oversikt over utredningen	22	6.4.1	Innledning	47
Del II	Krisehåndtering	25	6.4.2	Utvalgets gjennomgang av asyl- situasjonen ved Storskog	48
4	Kritiske samfunnsfunksjoner og viktige samfunns- interesser	27	6.4.3	Gjennomførte eller foreslåtte regelverkstiltak	50
4.1	Innledning	27	6.4.4	Alternative krisescenarioer	52
4.2	Styringsevne og suverenitet	29	6.4.5	Utvalgets vurderinger av asylsituasjonen i 2015	52
4.3	Befolkningens sikkerhet	29	6.5	Utvalgets vurderinger	53
4.4	Samfunnets funksjonalitet	30	Del III	Kriseregulering	57
4.5	Viktige samfunnsinteresser	31	7	Beredskapshjemler	59
4.6	Utvalgets vurderinger	31	7.1	Innledning	59
5	Beredskap og krisehåndtering	33	7.2	Helseberedskap	59
5.1	Innledning	33	7.2.1	Kommunale og regionale helsetjenester	59
5.2	Beredskap og krisehåndtering som del av samfunnssikkerhets- arbeidet	33	7.2.2	Helseberedskapsloven	60
5.2.1	Samfunnssikkerhetsskjeden	33	7.2.3	Smittevern	62
5.2.2	Grunnleggende prinsipper for beredskap og krisehåndtering	33	7.3	Næringsberedskap	64
5.2.3	Viktige aktører	34	7.4	Sivilbeskyttelse	65
5.2.4	Beredskapsplaner og totalforsvaret	35	7.5	Atomberedskap	66
5.3	Sentral krisehåndtering	36	7.6	Sikkerhet og etterretning	66
5.3.1	Krisehåndteringssystemet	36	7.7	Politi	67
5.3.2	Regjeringen	37	7.8	Brannvesen	68
			7.9	Innvandring og grensekontroll ...	69
			7.10	Energi og kraftforsyning	69
			7.11	Transport, infrastruktur og kommunikasjonsnett	70
			7.12	Media	71
			7.13	Pengevesen, bank og finans	71

7.14	Natur og miljø	72	Del IV	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	97
7.15	Plan og bygg	73			
7.16	Offentlige anskaffelser	73			
7.17	Arbeid og velferd	74	11	Utvalgets vurderinger av en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel	99
7.18	Særlige beslutningsregler	75			
7.18.1	Kommunale hastevedtak	75	11.1	Innledning og struktur	99
7.18.2	Nødbevilgninger	75	11.2	Generelle problemstillinger ved fullmakts- og suspensjonshjemler	99
7.19	Utvalgets vurderinger	76			
8	Særskilte kompetansegrunnlag	78	11.2.1	Forholdet mellom lovgivning og ulovfestet nødrett	99
8.1	Innledning	78	11.2.2	Sektorovergripende og sektorielle fullmakter	102
8.2	Provisoriske anordninger	78	11.2.3	Særlig om legalitetsprinsippet	103
8.3	Konstitusjonell nødrett	78	11.3	Materielle betingelser og vilkår ..	104
8.4	Beredskapsloven mm.	79	11.3.1	Vilkår	104
8.5	Folkerett	81	11.3.2	Formål, rekkevidde og skranker .	105
8.5.1	EMK og SP	81	11.3.3	Suspensjonshjemmel	106
8.5.2	EØS-avtalen	81	11.4	Prosessuelle betingelser og vilkår	108
8.6	Forvaltningsrettslig nødrett	81	11.4.1	Beslutningsmyndighet og forskriftskompetanse	108
8.7	Utvalgets vurderinger	83	11.4.2	Tidsbegrensninger	109
9	Vedtaksprosessen ved lov og forskrift	84	11.4.3	Parlamentarisk kontroll	110
9.1	Innledning	84	11.4.4	Prøving ved alminnelige domstoler og Riksretten	111
9.2	Om lovvedtak i Stortinget	84	11.5	Plassering av en fullmakts- og suspensjonshjemmel	111
9.3	Om forskrifter fastsatt av regjeringen	85	11.5.1	Utvalgets vurderinger av alternative plasseringer	111
9.3.1	Kort om statsråd og kongelige resolusjoner	85	11.5.2	Særlig om forholdet til anmodningsvedtak 10. mai 2016 nr. 646	113
9.3.2	Forberedelse og vedtakelse av kriseforskrifter	85	12	Utvalgets anbefalinger	114
9.3.3	Forskriftskompetanse på departementsnivå	86	Del V	Lovforslag med merknader	117
9.3.4	Særlig om kunngjøring av forskrift og ikrafttredelse	86	13	Merknader til de enkelte bestemmelsene	119
9.3.5	Gjeldende forskriftshjemler til fravikelse av annen lovgivning	86	14	Lovforslag	126
9.4	Illustrasjon på forskjellene mellom lov og forskrift	87	Del VI	Økonomiske og administrative konsekvenser	127
9.5	Utvalgets vurderinger	88	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	129
10	Reguleringer og erfaringer i andre land	89	15.1	Økonomiske konsekvenser	129
10.1	Innledning	89	15.2	Administrative konsekvenser	129
10.2	Sverige	89			
10.2.1	Regulering av fredstidskriser i Regeringsformen	89			
10.2.2	Eksempler fra lovgivning	91			
10.3	Danmark	91			
10.3.1	Anordninger etter Grundloven	91			
10.3.2	Eksempler fra lovgivningen	92			
10.4	Finland	93			
10.5	Storbritannia	94			

Del I
Innledning

Kapittel 1

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Ved kongelig resolusjon 9. februar 2018 nedsatte Solberg-regjeringen et utvalg (*Beredskapshjemmelutvalget*) for å utrede en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter i beredskapslovgivningen. Kjetil M. Larsen, professor i rettsvitenskap ved UiO, ble utnevnt til utvalgets leder, men trakk seg av personlige grunner. Benedikte Moltumyr Høgberg, professor i rettsvitenskap ved UiO, ble utnevnt til ny leder 23. februar 2018. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor ved Universitetet i Oslo, Benedikte Moltumyr Høgberg, utvalgets leder,
- Advokat Sven Ole Fagernæs, tidligere regjeringsadvokat,
- Seniorrådgiver i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Gunnbjørg Kindem,
- Assisterende justis- og kommunaldirektør hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Per Elvestad,¹
- Rådmann i Sør-Varanger kommune, Nina Bordi Øvergaard.

Utvalgets sekretær har vært rådgiver Gøran Østerman Thengs (f.o.m. 30. juli 2018).

1.2 Mandat

Beredskapshjemmelutvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat for et lovutvalg til å utrede en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter i beredskapslovgivningen

¹ Plan-, reindrifts- og beredskapsdirektør ved Fylkesmannen i Finnmark ved utvalgets oppnevning.

1. Bakgrunnen for oppnevning av utvalget
Beredskapsloven gir i dag regler som åpner for at regjeringen ved krig, krigsfare eller når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter. I tillegg gir Grunnloven § 17 regjeringen grunnlag for midlertidig å gi slike bestemmelser innenfor området «handel, toll, næringsveier og offentlig forvaltning og regulering», men slike bestemmelser kan ikke stride mot gjeldende lover gitt av Stortinget. Den høye tilstrømningen av asylsøkere høsten 2015 viste at det også i fredstid kan oppstå ekstraordinære situasjoner hvor det er behov for å handle raskt, og hvor dagens lovgivning ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet. Naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur er andre eksempler på hendelser hvor dette kan være tilfellet.

Øvrig beredskapslovgivning, som helseberedskapsloven og næringsberedskapsloven, gir primært bestemmelser som skal sikre tilgangen til nødvendige innsatsfaktorer, som fast eiendom, løsøre, varer og tjenester. Bestemmelsene vil i stor grad kunne komme til anvendelse også utenom krigssituasjoner. Næringsberedskapsloven gir f. eks. adgang til å treffe tiltak i enhver krise med forsyningsmessige konsekvenser. Øvrig beredskapslovgivning er hovedsakelig rettet inn mot bestemte tiltak eller enkeltområder og gir ingen generell adgang til å supplere eller gjøre avvik fra lovgivningen.

I ekstraordinære krisesituasjoner kan lovgivningen by på utfordringer av ulikt slag. Situasjonen kan være slik at det innenfor gjeldende rett ikke er adgang til å treffe nødvendige tiltak, med den konsekvens at det ikke i tide vil være mulig å håndtere situasjonen på ønsket måte. Alternativt kan situasjonen medføre et så stort og plutselig press på ressursene at det ikke lar seg gjøre å oppfylle de forpliktelsene som påhviler myndighetene. Myndighe-

tene vil da kunne befinne seg i en situasjon hvor den eneste muligheten er å bryte reglene.

2. Sentrale spørsmål

I utredningen skal det tas stilling til om regjeringen også utenom tilfeller der «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» (jf. beredskapsloven § 3) bør ha muligheten til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter. I den sammenheng skal det vurderes å innføre en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse som gir hjemmel for midlertidig å supplere, og om nødvendig gjøre unntak fra, gjeldende lovgivning.

Det skal også vurderes om det ved siden av dette skal utformes en hjemmel for midlertidig å suspendere enkeltpersoners lovfestede rettigheter, eventuelt modifisere hvordan rettighetene må oppfylles. Dette gjelder situasjoner hvor ressursmangel og lignende gjør det umulig eller svært vanskelig å oppfylle dem, eller hvor det er behov for særlig raskt å kunne omprioritere ressurser. Bestemmelsen skal gi adgang til suspensjon eller modifikasjon av både materielle og prosessuelle rettigheter. Grunnleggende rettigheter innen helse skal ikke omfattes.

Det må vurderes om en hjemmel for suspensjon mv. bør reguleres sammen med eller særskilt fra reguleringen som gjelder sektorovergripende fullmaktsbestemmelse. Videre skal det tas stilling til om reguleringen bør skje samlet i beredskapsloven eller gjennom flere fullmakts- og suspensjonshjemler i særlovgivningen.

Det skal foretas en prinsipiell vurdering av behovet for og betenkeligheter med regulering ut over den som i dag finnes. Behovet skal dokumenteres blant annet ved en gjennomgåelse av eksisterende beredskapslovgivning og gjennom beskrivelser av sentrale krisescenarier på ulike samfunnsområder.

Utredningen skal ta stilling til hvilken terskel som skal oppstilles for når eventuelle fullmakter kan tas i bruk og når det skal være adgang til å suspendere fra rettighetene. Reguleringen skal om mulig utformes med generelle og enhetlige kriterier for å treffe tiltak. Forholdet mellom reguleringen som foreslås og eksisterende beredskapshjemler i særlovgivningen, må komme tydelig frem.

I tillegg til å vurdere forholdet til eksisterende beredskapshjemler bes utvalget ta særlig hensyn til Stortingets anmodningsvedtak 10. mai 2016 nr. 646, som lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer som ved en nasjonal flyktningkrise gir kommunene myndighet til å fravike plan- og bygningsloven og grannelova. Det settes frist for kommunens beslutning, som treffes etter anmodning fra annen kommunal eller statlig myndighet. Saken overføres departementet hvis fristen ikke holdes, og departementet kan også ved overprøving prøve alle sider av saken. Beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningkrise kan treffes av Kongen i statsråd eller av departementet.»

Formålet med dette vil være å avklare nærmere forholdet mellom de to eventuelle fullmaktsbestemmelsene, og da særlig om en fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven for nasjonale flyktningkriser vil vanskeliggjøre eller undergrave en eventuell sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen.

Det er ikke forutsatt at den aktuelle situasjonen må være av en slik alvorlighetsgrad at det i prinsippet er åpent for konstitusjonell nødrett. Terskelen skal ligge lavere enn dette. Tilsvarende er det ikke forutsatt at eventuelle vilkår for å derogere fra internasjonale rettighetsbestemmelser må være oppfylt. En konsekvens av dette er at vedtak som fattes i medhold av bestemmelsene, ikke kan være i strid med Grunnloven eller internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Sammenhengen mellom på den ene siden fullmaktsbestemmelsen og suspensjonsbestemmelsen og på den andre siden de konstitusjonelle og folkerettslige rammene skal fremgå av utredningen.

Bestemmelser som gir regjeringen myndighet til å gripe inn i lovgivning vedtatt av Stortinget, reiser spørsmål både om fordeling av myndighet mellom statsmaktene og om forholdet mellom stat og borger. En sentral problemstilling er hvilke mekanismer som skal etableres for å hindre misbruk. Utredningen skal inneholde en vurdering av hvilke rutiner som bør utformes i forbindelse med regjeringens vedtak, herunder saksbehandlingsregler, varslingsrutiner og andre virkemidler.

I forbindelse med behovsvurderingen skal det innhentes erfaringer fra potensielt berørte sektorer. Det skal også innhentes erfaringer fra andre land, og det skal i den forbindelse ses hen til hvilke lovgivningstiltak som er gjennomført.

Departementet kan supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig.

3. Avslutning

Utvalget skal utforme sitt lovforslag med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1.

Utvalget skal utrede og vurdere virkningene av forslaget i tråd med utredningsinstruksen, herunder forslaget økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt særskilt. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelser i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, samt supplerende retningslinjer fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Om arkivordningen gjelder arkivforskrifta § 2 og eventuelle utfyllende bestemmelser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet innen 15. mars 2019.²

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

1.3.1 Beredskapslovgivning i ekstraordinære situasjoner i fredstid

Utvalget skal utrede om det også i andre ekstraordinære situasjoner enn der riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, er behov for en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse som gir hjemmel for midlertidig å supplere, og om nødvendig gjøre unntak fra, gjeldende lovgivning. Som grunnlag for utredningen skal det blant annet foretas en gjennomgang av beredskapslovgivningen, og forholdet mellom eventuelle regler som foreslås og eksisterende beredskapshjemler skal komme klart frem. På denne bakgrunn er det innledningsvis nødvendig å avklare hvilken forståelse av beredskapslovgivning som ligger til grunn for utredningen.

Beredskapslovutvalget (NOU 1995: 31) påpekte at «beredskapslovgivningen ... i videste forstand er svært omfattende». For å «unngå en vidtfavnende vurdering av det sivile beredskapsregelverk i sin alminnelighet», la utvalget til grunn en «snever forståelse» som omfattet regelverk som kunne iverksettes under sikkerhetspolitiske kriser:

Vedtatt eller forberedt regelverk av lovgivningsmessig innhold, hvis iverksettelse er

² Utvalget fikk forlenget frist for overlevering og avleverte sin rapport 14. juni 2019.

betinget av at riket er i krig, at krig truer riket, at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, eller at det foreligger en annen ekstraordinær krisesituasjon av militær art som truer vesentlige norske interesser.³

Denne utredningen skal ifølge mandatet vurdere beredskap i andre ekstraordinære situasjoner i *fredstid*. Med andre ord er temaet for denne utredningen i hovedsak det Beredskapslovutvalget avgrenset mot i 1995. Som et utgangspunkt er det derfor naturlig å avgrense omfanget av utvalgets gjennomgang oppad mot beredskapshjemler som *bare kommer til anvendelse* i krig, når krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Dermed befinner man seg – som det fremgår av mandatet – ikke i situasjoner hvor det er aktuelt å anvende konstitusjonell nødrett.

Når det gjelder den nærmere beskrivelsen av beredskapslovgivningen som skal ligge til grunn for utredningen, er det i gjeldende lovgivning en rekke beredskapshjemler som utløses ved kriser, katastrofer og ekstraordinære situasjoner i fredstid. Utvalget vil derfor se på vedtatt regelverk som kommer til anvendelse i slike situasjoner.

Med denne forståelsen foretas det et grunnleggende skille mellom på den ene siden det ordinære regelverket i normaltidssituasjoner og på den andre siden det ekstraordinære, hvor det for denne utredningens formål er de sistnevnte situasjoner og hendelser som er i fokus. Ut fra en slik forståelse avgrenses det som utgangspunkt nedad mot regelverk av forberedende art,⁴ herunder også regelverk om beredskapsplanlegging,⁵ samt regler som kommer til anvendelse i det man noe upresist kan kalle normale beredskapssituasjoner,⁶ som etter relevant regelverk ikke anses som ekstraordinære. Avgrensningen er imidlertid ikke til hinder for å omtale disse typer av regler der det er naturlig ut fra sammenhengen. Det vil også kunne være relevant å omtale konstitusjonelle hjemler, folkerettens derogasjonshjemler, uskrevne prinsipper om nødrett, samt relevante bestemmelser i administrativt regelverk.

Ved at utredningen er konsentrert rundt det regelverket som kommer til anvendelse når en

³ NOU 1995: 31 punkt 2.2.

⁴ Se f.eks. lov 31. mars 1949 nr. 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg og lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt.

⁵ Se for eksempel lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap kapittel 2 («Ansvar for forberedelser og gjennomføring»).

⁶ Dette gjelder vesentlige deler av «blålysberedskapen», som redningstjenesten, politi og utrykningstjenestene.

krise inntreffer eller er nært forestående, kunne man også anvendt begreper som krise- eller unn-takslovgivning. Det er imidlertid naturlig å kate-gorisere lover og regler som tar høyde for en fremtidig krisesituasjon, som regulatorisk bered-skap eller beredskapslovgivning, slik det også er gjort i mandatet.

1.3.2 Sektorovergripende forskriftshjemmel

Utvalget forstår «sektorovergripende fullmakts-hjemmel» som en lovfestet forskriftshjemmel som gir utøvende myndighet hjemmel til å supplere, utfylle eller fravike annen lovgivning på tvers av sektorer. Når utvalget i ulike sammenhenger i den følgende fremstillingen benytter både «forskrifts-hjemmel», «forskriftskompetanse», og «fullmakts-hjemmel», skal alle benevninger forstås på samme måte.

1.3.3 Suspensjon av rettigheter

Utvalget skal blant annet utrede behovet for en hjemmel for midlertidig å *suspendere* enkeltperso-ners lovfestede rettigheter, eventuelt *modifisere* hvordan rettighetene må oppfylles. Grunnleg-gende rettigheter innen helse er unntatt.

En måte å forstå «suspensjon» av rettigheter på, er som midlertidig fravikelse eller derogasjon. Slik forstått innebærer suspensjon at rettigheter helt eller delvis settes midlertidig ut av kraft.

Etter mandatet er det imidlertid «ikke forut-satt at den aktuelle situasjonen må være av en slik alvorlighetsgrad at det i prinsippet er åpent for konstitusjonell nødrett», og heller ikke at «eventu-elle vilkår for å derogere fra internasjonale rettig-hetsbestemmelser må være oppfylt». Terskelen skal ligge lavere. Utgangspunktet blir dermed at en eventuell suspensjonshjemmel må ligge innen-for rammene av, og kan ikke innebære fravikelse av, Grunnloven og aktuelle menneskerettskonven-sjoner som Norge er forpliktet til å følge.

På denne bakgrunn forstår utvalget «suspen-sjon» av rettigheter som *begrensning eller inn-skrenking* av rettigheter innenfor de rammene som er trukket opp i Grunnloven og i menneske-rettskonvensjoner gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Ved begrensninger/inn-skrenkinger kan man – i motsetning til ved dero-gasjon – aldri gripe inn i rettigheters kjerneom-råde.

1.4 Utvalgets arbeid

1.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget har vært samlet sju ganger, herunder to dagssamlinger, fire todagerssamlinger og én fire-dagerssamling.

17. april 2018

Første samling ble avholdt i Justis- og beredskaps-departementet i Nydalen, Oslo. På dagsorden sto blant annet diskusjon om mandatet, presentasjon av utvalgets medlemmer og videre plan for utval-get.

19. juni 2018

Andre samling ble avholdt i Regjeringsbygg 5, Oslo. Utvalget fikk en redegjørelse fra følgende personer:

- Morten Randmæl (avdelingsdirektør, Helsedi- rektoratet),
- Kjetil Jonsbu (fagdirektør i Helserettsavde- lingen, Helse- og omsorgsdepartementet),
- Eldrid Byberg (seniorrådgiver i Helserettsav- delingen, Helse- og omsorgsdepartementet),
- Else-Karin Øvernes (utredningsleder i Bolig- og bygningsavdelingen, Kommunal- og moder- niseringsdepartementet).

20.–21. august 2018

Tredje samling ble avholdt i Kirkenes, Sør-Varan-ger kommune. Utvalget fikk presentert en gjen- nomgang av asylsituasjonen, med befarung i Fjell- hallen og ved grensepasseringsstedet på Stor- skog. Utvalget fikk en redegjørelse fra følgende personer:

- Ellen Katrine Hætta (politimester),
- Solbjørg Mikkola (leder for kommunens flykt- ningmottak),
- Bente Larsen (Fylkesmannens liaison under asylsituasjonen),
- Drude Brattlien (assisterende kommuneover- lege),
- Anita Brekken (hygienesykepleier),
- Eivind Merok (fylkeslege),
- Rune Rafaelsen (ordfører i Sør-Varanger kom- mune),
- Håvard Lund (plan- og utviklingssjef i Sør- Varanger kommune),
- Svanhild Lande (økonomisjef i Sør-Varanger kommune).

8.–9. oktober 2018

Fjerde samling ble avholdt på konferansehotellet Soria Moria, Oslo. Utvalget fikk en redegjørelse fra følgende personer:

- Harald Rasmussen (seksjonssjef, Samordning og beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap),
- Stephan Mo (leder for Analyse- og utviklingsavdelingen og koordinator for beredskapsarbeidet under asylsituasjonen i 2015, Utlendingsdirektoratet)
- Knut Berntsen (fagsjef i Region- og mottaksavdelingen, Utlendingsdirektoratet).

10.–11. desember 2018

Femte samling ble avholdt i Regjeringsbygg 5, Oslo. Utvalget fikk en redegjørelse fra følgende personer:

- Tor Saglie (departementsråd i Justis- og beredskapsdepartementet fra 2012 til oktober 2018),
- Jon Wessel-Aas (advokat),
- Mads Andenæs (professor, UiO).

6.–7. februar 2019

Sjette samling ble avholdt på Oscarsborg festning utenfor Drøbak. Utvalget fikk en redegjørelse fra følgende personer:

- Øistein Knudsen jr. (ekspedisjonssjef i Samfunnssikkerhetsavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet),
- Helge Eide (direktør for interessepolitikk i KS),
- Tor Allstrin (direktør for KS-advokatene),
- Nina Tangnæs (rådmann i Fredrikstad kommune).

22.–25. april 2019

Sjuende og avsluttende samling bestod av et dagsmøte i Tromsø, todagersmøte på Hurtigruten til Trondheim og avsluttende dagsmøte i Trondheim. I Tromsø fikk utvalget en redegjørelse fra:

- Marianne Hovde, seksjonsleder i juridisk seksjon hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

1.4.2 Øvrig møteaktivitet

- Høgberg innledet om utvalgets arbeid på Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø 4. september 2018.
- Høgberg og Thengs deltok på møte hos Norges institusjon for menneskerettigheter med

direktør Adele Matheson Mestad, fagrådgiver Gro Nystuen og rådgiver Mari Marte Kobberstad Tingelholm 31. oktober 2018.

- Høgberg og Kindem deltok på møte hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med direktør Cecilie Daae, assisterende direktør Kristin Cordt-Hansen og seksjonssjef Ragnhild Aalstad i Oslo 1. februar 2019.
- Høgberg, Kindem og Thengs deltok på Samfunnssikkerhetskonferansen i Oslo 4. og 5. februar 2019.
- Høgberg og Thengs deltok på møte i Politidirektoratet med Knut Smedsrud, leder for Beredskapsavdelingen, og Jørn Schjelderup, leder for Beredskapsseksjonen, 5. mars 2019.

1.5 Parallelle prosesser

Revisjon av helseberedskapsloven

I 2018 ga Helse- og omsorgsdepartementet Helse- og omsorgsdirektoratet i oppdrag å vurdere behovet for å revidere helseberedskapsloven. Direktoratet ble bedt om å vurdere flere områder ved loven, eventuelt utforme forslag til konkret lov- og forskriftstekst, samt vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Målet med revisjonen er å sikre at loven er oppdatert og at regelverket er forståelig utformet. Frist for oppdraget ble satt til 1. juni 2019.

Utvalget har ikke hatt tilgang til utredningen.

Utredning av beredskaps- og unntakshjemler i utlendingsregelverket

Våren 2018 utlyste Justis- og beredskapsdepartementet et oppdrag med følgende formål:

«Formålet med oppdraget er å utrede handlingsrommet for beredskaps- og unntakshjemler i utlendingsregelverket som kan bidra til at utlendingsforvaltningen sikrer at innkvartering av asylsøkere håndteres på formåls- og kostnadseffektivt vis, også ved uforutsigbare og/eller store asylankomsttall. Sluttproduktet skal inneholde konkrete forslag til beredskaps- og/eller unntaksbestemmelser med en begrunnelse for hver enkelt bestemmelse.»

Arbeidet skulle ifølge utlysningen avgrenses til «rettslige virkemidler på *utlendingsmyndighetenes* sektorområde, slik at oppdraget dermed avgrenses mot den generelle og sektorovergripende beredskapslovgivningen», med videre

henvisning til Beredskapshjemmelutvalgets arbeid. Oppdraget gikk til advokatfirmaet DLA Piper.

Utvalget har ikke hatt tilgang til utredningen.

Kapittel 2

Stortingets forhold til utvalget

2.1 Innst. 326 S (2016–2017)

Stortinget fattet 18. juni 2015 følgende vedtak (736): «Stortinget ber regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet og beredskap innen utgangen av 2016». Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet* ble lagt frem 9. desember 2016, hvor regjeringen varslet at den ville sette ned et utvalg til å utrede sektorovergripende fullmaktsbestemmelser:

«Det høye tallet asylsøkere som ankom høsten 2015, la et press på mottaksapparatet og andre myndigheter som var vanskelig å forutse. Det ble klart at det kan oppstå situasjoner hvor gjeldende beredskapslovgivning ikke er tilstrekkelig for å møte de umiddelbare behovene som oppstår. Regjeringen vil oppnevne et utvalg til å vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på andre ekstraordinære situasjoner enn der riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Den kan gjelde for eksempel ved høye asylankomster, naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur.

En sektorovergripende fullmaktsbestemmelse vil kunne gi adgang til å supplere og om nødvendig gi avvik fra gjeldende lovgivning. Den kan også gi hjemmel for å gripe inn i tilfeller hvor ressursmangel og lignende forhold gjør det umulig eller svært vanskelig å oppfylle rettigheter for den enkelte. Bestemmelsen kan videre gjøre det mulig å gripe inn der det er behov for særlig raskt å kunne omprioritere ressurser, eller hvor det på grunn av situasjonen er behov for å kunne sette til side regler om saksbehandling.»¹

I forbindelse med justiskomiteens behandling av stortingsmeldingen den 23. mai 2017, vedtok

¹ Se punkt 13.9.3.

komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, å anmode regjeringen om ikke å oppnevne et utvalg til å vurdere en «utvidelse av beredskapslovgivningens virkeområde»:

«Flertallet viser til at beredskapslovgivningen er en konkretisering av konstitusjonell nødrett. Den gir regjeringen hjemmel til å fravike gjeldende lovgivning, eller gi bestemmelser med lovgivningsmessig innhold. Disse unntaksløvene gjelder kun når riket er i krig, når krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Flertallet merker seg at regjeringen vil sette ned et utvalg for å utvide beredskapslovgivningens virkeområde. Som eksempler på situasjoner som skal kunne omfattes av beredskapslovgivningen, nevnes høye asylankomster, naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur. Videre trekkes ressursmangel frem som et forhold som skal kunne begrunne å sette til side rettssikkerhetsgarantier.

Flertallet viser til at regjeringen ikke har godgjort behovet for å utvide muligheten til å sette til side lovgivning og rettssikkerhetsgarantier. Disse medlemmer mener at kun grunnleggende sikkerhetsinteresser for nasjonen kan begrunne en utvidelse av beredskapslovgivningens virkeområde, og vil advare mot å likestille de nevnte situasjoner med de nødtilstander som begrunner beredskapslovgivningen.

Flertallet anmoder regjeringen om ikke å oppnevne et utvalg som skal vurdere en slik utvidelse av beredskapslovgivningens virkeområde.»

2.2 Innst. 314 S (2017–2018)

Beredskapshjemmelutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. februar 2018. Stortingsre-

presentantene Petter Eide, Audun Lysbakken, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Arne Nævra (alle fra Sosialistisk Venstreparti) fremmet 6. mars 2018 representantforslag om å avslutte utvalgets arbeid, jf. Dokument 8:156 S (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen om å avslutte arbeidet til utvalget som skal vurdere endringer i beredskapslovgivningen, som ble satt ned 9. februar 2018 for å finne løsninger for hvordan Norge kan avvike fra lovpålagte rettigheter i ekstraordinære situasjoner samt suspendere menneskerettighetsvernet for individer i spesielle situasjoner.»

I brev 21. mars 2018 ba Stortingets justiskomite om departementets uttalelse i forbindelse med forslaget. Forespørselen ble besvart av daværende justis-, beredskaps- og innvandringsminister Tor Mikkjel Wara ved brev til komiteen av 12. april 2018, hvor statsråden blant annet uttalte:

«Jeg er ikke enig med forslagsstillerne i at det kun er «grunnleggende sikkerhetsinteresser for nasjonen» som bør kunne begrunne at det i beredskapsøyemed gis forskriftsmyndighet til den utøvende makt. Gjeldende lovgivning bygger da heller ikke på noe slikt prinsipp. (...) Utvalget er ikke pålagt å konkludere i noen bestemt retning. Etter mitt syn er det godt i samsvar med rettsstatlig og demokratisk tankegang at gjennomtenkning av behovet for å oppdatere lovverket til dagens forhold skjer på et tidspunkt der en ikke står midt oppe i en krise, at en slik gjennomtenkning skjer på grunnlag av en faglig fundert utredning hvor en ser bredt på ulike sektorer i samfunnet, at utredningen så sendes på en bred alminnelig høring, og at regjeringen deretter tar standpunkt til om det bør fremmes lovforslag. Det blir så eventuelt opp til Stortinget å beslutte om noe bør vedtas. Etter mitt syn er det uheldig om en forsøker å kortslutte prosessen ved å avslutte utvalgets arbeid (...)»

Ved behandlingen i justiskomiteen 22. mai 2018 fikk representantforslaget av 6. mars ikke støtte fra medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Med henvisning til Innst. 326 S (2016–2017), omtalt i forrige punkt, uttalte disse komitémedlemmer følgende:

«Disse medlemmer registrerer at regjeringen har valgt å se bort fra denne tydelige meldin-

gen fra justiskomiteens flertall, og er i likhet med forslagsstillerne sterkt kritiske til at regjeringen har valgt en slik fremgangsmåte. Disse medlemmer mener imidlertid det må være en høy terskel for at Stortinget avbryter arbeidet til et utvalg som allerede har påbegynt sitt arbeid. I dette tilfellet er det regjeringen selv som må ta ansvar for at de har satt ned et slikt utvalg til tross for en tydelig anmodning fra justiskomiteens flertall om å ikke gjøre dette. Regjeringen har valgt å bære risikoen for at stortingsflertallet avviser et eventuelt lovforslag i tråd med den utvidelsen av beredskapsloven som skisseres i Meld. St. 10 (2016–2017), og det er regjeringen som må ta følgende av dette.»

Justiskomiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmet i stedet følgende forslag, som ble komiteens innstilling:

«Stortinget ber regjeringen ikke fremme forslag om endringer i beredskapslovgivningen som vil gi en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på andre ekstraordinære situasjoner enn der riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.»

Medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet hadde blant annet følgende merknader til forslaget:

«Disse medlemmer mener regjeringen ikke har godtgjort behovet for at den skal kunne gi bestemmelser med lovgivningsinnhold eller avvike loven i de tilfellene de har nevnt. Disse medlemmer merker seg at regjeringspartiene viser til asylsituasjonen i 2015 og det presset som oppsto på forvaltningen og velferdstjenestene den gang. Disse medlemmer vil understreke at det ikke var mangler i lovverket som var mest påfallende i denne situasjonen, men at regjeringen forsto alvoret for sent og ikke satte i gang tiltak tidlig nok. Stortinget, på sin side, fattet hastevedtak slik at nødvendige endringer kom på plass så fort som mulig. Disse medlemmer mener det er vanskelig å forstå at dette skal være en god begrunnelse for å endre den delen av lovverket som i dag bare kan brukes i krig, om krig truer eller det er alvorlige trusler mot rikets sikkerhet.»

Under stortingsvoteringen stemte 47 representanter for komitéinnstillingen, mens 53 stemte mot, jf. referat fra Stortinget 29.05.2018, sak nr. 16. Forslaget fra et mindretall i komiteen, medlemmene

fra Høyre og Fremskrittspartiet, om ikke å vedta representantforslaget i Dokument 8:156 S (2017–2018) fra 6. mars ble vedtatt med 53 mot 47 stemmer.

Kapittel 3

Sammendrag og oversikt

3.1 Sammendrag

Bakgrunn

I ethvert samfunn er det alltid spørsmål om *når* krisen inntreffer, ikke *om* den inntreffer. Dette gjør at forebygging og forberedelse til krisehåndtering er helt avgjørende for å kunne håndtere krisene på best mulig måte og med minst mulig skadeomfang når de kommer.

Hva slags krise man står overfor vil variere mye, både med hensyn til situasjonstype, hvem som er involvert og den geografiske avgrensningen av krisen. I tillegg vil virkemidlene kunne variere mellom rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidler, samt ulike typer av faktiske tiltak iverksatt av for eksempel politi, helsepersonell, brannvesen, fylkeskommunen, kommunen eller private aktører. I noen grad – og avhengig av krisesituasjonen – vil også krisen best kunne håndteres gjennom en vekselvirkning mellom rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidler, samt faktiske tiltak.

Beredskapshjemmelutvalgets oppdrag har vært å utrede hvorvidt man for ekstraordinære krisesituasjoner, utenfor krig og krigslignende situasjoner, har behov for en sektorovergripende fullmaktshjemmel og en suspensjonshjemmel for rettigheter. Utvalget har derfor vurdert og tatt stilling til hvilke *rettslige virkemidler* som bør være på plass som et ledd i den fremtidige håndteringen av ekstraordinære krisesituasjoner.

Ekstraordinære kriser og krisescenarioer

De daglige kriser håndteres i første rekke av den alminnelige beredskap, særlig av helsepersonell, politi og brannmannskaper. *De ekstraordinære kriser* strekker seg utover det vi normalt forstår som daglige kriser. Disse ekstraordinære krisene kan grovsorteres i tre typetilfeller, avhengig av alvorlighetsgrad.

Krig, krigslignende tilstand o.l. Den mest alvorlige situasjonen for landet, vil være krig, krigslig-

nende tilstand eller en annen situasjon der rikets sikkerhet eller statsstyret er truet. Rettslig sett reguleres disse situasjonene i dag med utgangspunkt i beredskapsloven av 1950, konstitusjonell nødrett og forsvarslovgivningen. Beredskapshjemmelutvalgets mandat omhandler *ikke* de situasjoner hvor landet befinner seg i krig eller i en krigslignende tilstand og hvor det er aktuelt for myndighetene å benytte beredskapsloven av 1950 eller forsvarslovgivningen. Utvalget har derfor ikke vurdert eller tatt stilling til om det er behov for å supplere eller oppgradere beredskapsloven av 1950.

Ekstraordinære hendelser som håndteres gjennom alminnelig beredskap. For de ekstraordinære krisesituasjoner med lavere alvorlighetsgrad enn krig, finner vi i første rekke de situasjoner som det vil være naturlig å håndtere gjennom den alminnelige beredskap, selv om situasjonen har et større omfang og er mer alvorlig enn det vi vanligvis er vitne til. Det kan for eksempel være tale om naturhendelser, større ulykker med bygninger, skip, jernbane eller oljeplattformer, spredning av sykdommer, eller geografisk avgrensede terroraksjoner. Den ordinære beredskapen vil tre i virksomhet også ved slike større ulykker eller andre hendelser. Denne beredskapen består av mannskaper som er trent til beredskap, som allerede har en del ressurser til å håndtere større hendelser, og som et stykke på vei har de nødvendige hjemler i egen sektorlovgivning eller i sivilbeskyttelsesloven til å håndtere situasjonen.

Ekstraordinære hendelser av høyere alvorlighetsgrad. Noen av de ekstraordinære krisesituasjonene kan imidlertid nå en alvorlighetsgrad som overstiger slike enkeltstående, alvorlige hendelser, men hvor landet likevel ikke befinner seg i krig eller en krigslignende tilstand. Det kan tenkes mange situasjoner som i alvorlighetsgrad befinner seg et sted mellom alvorlige ulykker og krigslignende tilstander. Dette kan være situasjoner hvor flere alvorlige hendelser inntreffer på samme tid, eller man ikke kjenner opphavet til hendelsene, eller man ikke er i stand til å over-

skue konsekvensene eller ringvirkningene av hendelsene. Det kan heller ikke utelukkes alvorlige situasjoner som av ettertiden vil bli bedømt som krigslignende tilstander, men hvor dette ennå ikke er kjent – eller erkjent – av norske myndigheter.

For slike ekstraordinære kriser sikter utvalget til så omfattende hendelser, eller sammentreff av flere hendelser, at kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser rammes eller trues. Det kan blant annet oppstå store koordineringsutfordringer, utstyrsmangel, mangel på mat og drikkevann, mangel på helsepersonell eller lignende, med påfølgende fare for kaotiske tilstander. Slike ringvirkninger kan enten ha opphav i den samme hendelsen eller i flere hendelser. En hendelse som forgiftning av drikkevann til en storby, vil kunne lede til vannmangel, omfattende dødsfall og masseevakueringer, i tillegg til akutte helseutfordringer med behandling av et stort antall syke. Det kan også tenkes situasjoner hvor større ulykker inntreffer ett sted i landet, og hvor andre utnytter momentet til å utføre terroraksjoner et eller flere andre steder i landet.

Ekstraordinære blir krisene også hvis smittsomme og dødelige sykdommer spres raskt i befolkningen, eller det må iverksettes masseevakueringer som følge av naturkatastrofer, atomulykker eller lignende, som særlig på vinterstid vil føre til høy dødelighet blant sårbare personer i befolkningen. Settes i tillegg kommunikasjonen under press, eksempelvis ved forstyrrelser av GPS-signaler eller ødelagte flyplasser, øker skadepotensialet betydelig. Man kan også tenke seg ødelagte drikkevannskilder eller stans i strømforsyninger til deler av landet. I kombinasjon med en mulig atomulykke på Kola-halvøya, med påfølgende masseinnvandring til Finnmark, kan vi se for oss situasjoner hvor myndighetene står i fare for å miste kontrollen over enkelte områder. Dette vil igjen kunne lede til plyndring og alvorlig voldskriminalitet på utsatte steder.

Selv om Norge har vært forskånet fra ekstraordinære krisesituasjoner av et slikt vidtrekkende omfang, er det utvalgets vurdering at globalisering, klimaendringer, en tilspisset verdensorden og et sammensatt trusselbilde gjør at Norge er mer utsatt enn tidligere for alvorlige ulykker, terror, naturkatastrofer og ulike former for hybride hendelser. Norge er i tillegg sårbart, både fordi samfunnet er åpent, fordi det er store geografiske avstander, og fordi vi tidvis lever under svært røffe værforhold. Dette er like fullt krisescenarier som ansvarlige myndigheter i noen grad må være forberedt på. Hvis ikke, vil krisen – når den

kommer – kunne få et større og mer ødeleggende omfang enn nødvendig.

Disse ekstraordinære situasjonene som nå er nevnt vil sette den alminnelige beredskap under et slikt press at den ikke lenger kan håndteres innenfor ordinære rammer. Det kan for det første oppstå utfordringer med de rettslige rammer, dvs. at ansvarlige myndigheter mangler de nødvendige fullmakter til å gjøre det som i øyeblikket fremstår som de mest fornuftige og rasjonelle tiltak. Det kan dernest være at de ressursmessige rammer ikke er tilstrekkelige, dvs. svak økonomisk støtte eller mangel på trenet personell. Og til sist kan man møte på koordineringsmessige og organisatoriske utfordringer, dvs. at en eller flere av støttefunksjonene ikke samarbeider godt nok med den eller de som har ansvaret for krisehåndteringen, eller at disse selv ikke tar inn over seg kriseområdet eller krisepotensialet, eller at de selv er rammet av krisen.

Siden utvalgets mandat eksplisitt viser til asylsituasjonen i 2015, har utvalget gått nærmere gjennom denne situasjonen. Utvalget har blant annet sett nærmere på de ulike sektorenes egne evalueringsrapporter og snakket med sentrale aktører under krisen. Utvalgets oppfatning er at asylsituasjonen gir en god illustrasjon på hvordan en krise kan ramme snikende, ikke akutt, og hvor gode beredskapsplaner og tidlig kriseforståelse er viktig, både lokalt, regionalt og sentralt. Dette er nødvendig for at slike situasjoner skal kunne håndteres på en tilfredsstillende måte, med minst mulig fare for at liv går tapt, at smitte ikke sprer seg i befolkningen, og for å unngå at større befolkningsmengder forflytter seg innenfor landegrensene uten at disse registreres og kontrolleres av rette myndigheter.

Det er like fullt utvalgets oppfatning at asylsituasjonen i 2015 i begrenset utstrekning avdekket behov for endringer i lovgivningen. Behovet for *raskt* å gjennomføre regelendringer høsten 2015, var etter utvalgets oppfatning ikke bare et resultat av selve asyltilstrømmingen, men må også dels tilskrives den sene oppfølgingen fra nasjonale myndigheter og problemer med håndteringen av tilstrømmingen. Behovet for rask innkvartering av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere ble i første rekke møtt gjennom en midlertidig unntaksforskrift til plan- og bygningsloven. Stortinget stemte imidlertid ned forslaget til en mer vidtgående, generell fullmaktshjemmel til Kongen i plan- og bygningsloven. Foranlediget av asyltilstrømmingen ble det også gjennomført innstramninger på asylfeltet, med flere endringer i utlendingslovgivningen, samt en justering i opplæ-

ringsloven som gir kommunene mer tid til å tilrettelegge for opplæringstilbud.

Det er utvalgets vurdering at behovet for de aktuelle lovendringer under asylsituasjonen i 2015 ikke hadde en slik hastegrad at de ikke kunne forberedes og bringes inn til behandling i Stortinget. Det er ingen indikasjoner i evalueringsrapportene fra berørte etater eller i samtaler som utvalget har hatt med de ulike aktørene som, etter utvalgets oppfatning, tyder på at krisen eskalerte som følge av stortingsbehandling. Det er heller ingen indikasjoner på at det forelå en reell og nærliggende fare for at situasjonen kunne kommet ut av kontroll i påvente av slik stortingsbehandling. Det er derfor utvalgets oppfatning at man på utlendingsfeltet, hva gjelder plassering av asylsøkere på kort sikt, i stedet bør vurdere i forkant av slike hendelser hvordan de rettslige rammebetingelser skal inngå i den totale beredskapen på feltet. Dette bør gjøres før landet eventuelt på ny står overfor en situasjon med masseankomster av asylsøkere, ikke gjennom en sektorovergripende fullmaktshjemmel når krisen først er der. Det er også utvalgets oppfatning at slike reguleringer bør skje på sektornivå, det vil i dette tilfellet si på utlendingsfeltet, siden masseankomster av asylsøkere må anses som et forutsigbart krisescenario innenfor denne sektoren.

Utvalgets vurderinger av en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel

Utvalget har på bakgrunn av mandatet vurdert og tatt stilling til hvorvidt man for ekstraordinære krisesituasjoner har behov for en sektorovergripende fullmaktshjemmel og en suspensjonshjemmel for rettigheter. De nærmere spørsmål for utvalget har derfor vært hvorvidt og eventuelt hvordan man bør hjemle adgangen for den utøvende makt til å utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning gjennom forskrift i tilfelle av en ekstraordinær krisesituasjon.

Allerede i dag eksisterer en rekke forskriftshjemler der den utøvende makt kan utfylle eller supplere lovgivningen, også beredskapslovgivningen. I tillegg følger det av Grunnloven § 17 at Kongen i statsråd kan gi provisoriske anordninger som utfyller eller supplerer gjeldende lovgivning på en rekke nærmere angitte områder, herunder forvaltningsområdet. Det er derfor særlig den sektorovergripende kompetansen til å fravike lovgivning generelt gjennom forskrift som har vært det sentrale vurderingstemaet for utvalget, selv om også dagens lovgivning på enkelte områder

gir en mer generell adgang til å fravike lov gjennom forskrift.

Det er utvalgets vurdering at gjennomgangen av mer eller mindre nærliggende og hypotetiske krisescenarioer som kan ramme landet, avdekker at det kan være et behov for en sektorovergripende fullmaktshjemmel og suspensjonshjemmel som gjør at myndighetene raskt kan sette i verk helt nødvendige, men inngripende, tiltak for å redusere et stort og alvorlig skadeomfang. Utvalget har vurdert krisescenarioer som påkaller tiltak som per i dag kan være vanskelig å hjemle i lovgivningen, enten fordi det er situasjoner man ikke har tenkt på, fordi det er betenkelig å forhåndsregulere tiltak som det forhåpentligvis aldri blir behov for, eller fordi krisen krever en annen samordning eller anvendelse av tiltak og ressurser enn hva som følger av dagens hjemler.

Utvalget har like fullt vurdert det slik at beredskapshjemler i første rekke bør dekkes opp innenfor den enkelte sektor gjennom særlovgivningen, slik som i dag. I størst mulig utstrekning, og som en del av forebygging og planlegging av krisehåndtering, bør de enkelte sektorene vurdere om de per i dag har tilstrekkelige lovhjemler ved forutsigbare kriser innenfor sin sektor. Det er bare dersom lovhjemler til å gjennomføre nødvendige tiltak ikke foreligger når krisen inntreffer, at myndighetene vil stå overfor valget om enten å få den nødvendige lovgivning på plass gjennom stortingsbehandling så raskt som mulig eller gjennomføre tiltak og beslutninger på grunnlag av ulovfestet nødrett. Et tredje alternativ vil være at nødretten konkretiseres gjennom en sektorovergripende fullmaktshjemmel og suspensjonshjemmel, der det settes vilkår for utøvelse av hjemlene.

Utvalget har videre vurdert det slik at i operasjoner der krisehåndtering involverer flere sektorer, vil en omfattende og kanskje nødvendig bruk av en rekke forskjellige sektorhjemler kunne lede til manglende gjennomsiktighet, pulverisering av ansvar, mindre demokratisk kontroll, og løsninger som er dårligere samordnet. Man står også i fare for at noen – i kraft av nødrett – tar det overordnede ansvar uten klare hjemler. Det motsatte kan også tenkes, 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. I ekstraordinære krisesituasjoner kan også handlingslammelse eller frykten for det parlamentariske eller konstitusjonelle ansvar koste tid og liv eller ramme andre viktige verdier.

I denne sammenheng vil utvalget understreke at det hviler en forventning og en plikt etter

Grunnloven § 3 på den utøvende makt til å handle, og gjerne handle raskt og riktig, når krisen inntreffer. I den grad nødvendige tiltak ikke har tilstrekkelig lovhjemmel og det ikke er tid til å vente på Stortingets behandling av lovforslag, vil regjeringen i dag enten måtte avstå fra å utøve sin handleplikt eller handle på grunnlag av ulovfestet nødrett. I så fall vil det være opp til beslutningstakere i forvaltningen å gjøre nødvendige, men vanskelige valg. Det er på denne bakgrunn at utvalget, på nærmere bestemte forutsetninger, vil anbefale at *nødrettsalternativet* konkretiseres gjennom en egen krisefullmaktslov. Utvalget vil like fullt understreke at hvorvidt det er ønskelig med en slik krisefullmaktslov, er en politisk beslutning som bør treffes etter avveininger av fordelene og ulempene ved en slik lov. Utvalget har derfor valgt å peke på hvilke ulemper og hvilke fordeler en slik fullmaktslov kan ha. Utvalgets enstemmige konklusjon er at fordelene oppveier ulempene, men bare dersom det oppstilles prosessuelle og innholdsmessige skranker og vilkår for anvendelsen av en slik fullmaktslov.

Ulempene ved en sektorovergripende krisefullmaktslov kan særlig systematiseres i to forhold. *For det første* har slike hjemler det potensial at de kan misbrukes av myndighetspersoner med et ønske om å tilta seg større makt på bekostning av den lovgivende makt enn det situasjonen tilsier at det er behov for. Dette kan igjen skje på to måter, enten ved at terskelen for å anvende sektorovergripende hjemler senkes sammenliknet med dagens nødrett, eller ved at man ikke sikrer seg gjennomtenkte og konkrete sektorhjemler på forhånd fordi man har den sektorovergripende lovhjemmel i bakhånd. For den førstnevnte situasjonen er bekymringen relatert til faren for et overforbruk av krisereguleringer, mens det i den andre situasjonen er en bekymring for at myndighetene ikke i stor nok utstrekning planlegger krisehåndteringen og beredskapen før krisen inntreffer. Det er særlig frykten for at terskelen senkes for å iverksette krisetiltak som utgjør hovedkritikken mot nedsettelsen av Beredskapshjemmelutvalget. Utvalget har vurdert det slik at denne bekymringen må tas på alvor, og utvalget foreslår derfor prosessuelle mekanismer som skal forhindre hyppig anvendelse av en slik krisefullmakt, se nærmere utvalgets anbefalinger nedenfor.

For det andre har sektorovergripende fullmaktshjemler det potensial at de kan benyttes til å flytte kompetanse til å treffe beslutninger fra ett forvaltningsorgan til et annet. Det er imidlertid ikke gitt at slik flytting av beslutningskompetanse vil være en fordel for krisehåndteringen. Erfarin-

gene fra tidligere hendelser har vist at noen sektorer fungerer bedre enn andre. Overstyring av sektorer som fungerer godt kan derfor potensielt falle uheldig ut, selv om intensjonene med å flytte beslutningskompetanse kan være gode. Utvalget vil særlig peke på at en sektorovergripende fullmaktshjemmel vil berøre det kommunale selvstyre, og at dette kan skje på to måter: Enten ved at en krisefullmaktshjemmel benyttes som et utgangspunkt for å treffe beslutninger om utvidet plikt for kommunene, uten kommunal medvirkning. Eller ved at kommunene tildeles større kompetanse gjennom krisefullmakten enn hva de har til vanlig, nettopp i den hensikt å få til en god kommunal krisehåndtering. For å demme opp for unødvendig innblanding i det kommunale selvstyre, har utvalget både foreslått en høy terskel for regjeringens anvendelse av krisefullmakten og en redegjørelsesplikt til Stortinget innen kort tid der også konsekvensene for kommunene bør tas med.

Fordelene med en sektorovergripende fullmaktshjemmel er i første rekke at det kan være behov for raske regelendringer i forbindelse med ekstraordinære situasjoner av svært alvorlig karakter, der mange sektorer må bidra og koordineres raskt for å minimere skadeomfanget. Det siktes her til ekstraordinære kriser hvor et stort antall menneskeliv står i fare og/eller der man frykter at situasjonen vil komme ut av kontroll. Det vil særlig være behov for en sektorovergripende fullmaktshjemmel i krisesituasjoner det har vært vanskelig å forutse eller ta høyde for på forhånd, der særlovgivningen ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å håndtere krisen, og hvor det er nærliggende fare for at situasjonen forverres i påvente av ordinær lovbehandling.

Alternativet til en sektorovergripende fullmaktshjemmel er at myndighetene i disse situasjonene griper til ulovfestet nødrett, der grensene for nødretten er uklare. Ikke bare kan nødrettens uklare grenser øke risikoen for maktmisbruk, men nødretten inneholder ingen prosessuelle skranker for den som må anvende nødrett. En sektorovergripende fullmaktshjemmel kan derfor bidra til klarere rammer for anvendelse enn hva som følger av ulovfestet nødrett i dag. Den kan bidra til å tydeliggjøre hvilke prosesser og hvilke vilkår som gjelder for anvendelse av nødrettsbeslutninger i krisesituasjoner, der lovgiver på forhånd nå kan oppstille krav, blant annet om involvering av Stortinget innen en viss tid, jf. utvalgets anbefalinger nedenfor. En sektorovergripende fullmaktshjemmel kan på den måten bidra til gjennomsiktighet, både med hensyn til når, hvordan

og av hvem hjemlene anvendes. Uklarhet rundt nødrett kan også bidra til handlingslammelse i en situasjon hvor rask handling er påkrevd. En sektorovergripende fullmaktshjemmel vil kunne motvirke handlingslammelse og kunne bidra til at ansvarlige beslutningstakere i forvaltningen gis nødvendig ryggdekning fra sentralt hold når vanskelige valg og prioriteringer må foretas.

Utvalgets anbefalinger

Det er på denne bakgrunn at utvalget har konkludert med at det er flere fordeler enn ulemper med en sektorovergripende fullmaktshjemmel, så lenge en slik fullmaktshjemmel inneholder stramme og konkrete skranker og vilkår for anvendelse. En sektorovergripende fullmaktshjemmel bør samtidig inkludere en hjemmel til å suspendere rettigheter gitt i annen lovgivning, slik at denne formen for suspensjon underlegges de samme prosessregler, og ikke overlates til ulovfestet nødrett alene.

Det er derfor utvalgets oppfatning at en sektorovergripende fullmaktshjemmel bør inneholde klare materielle (innholdsmessige) og prosessuelle begrensninger. For å synliggjøre og lette tilgangen til hvilke begrensninger som følger med hjemmelen, foreslår utvalget en egen krisefullmaktslov.

Av materielle begrensninger bør den ekstraordinære krisesituasjonen være av alvorlig og kvalifisert karakter. Den må true kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser og være forårsaket av en særlig alvorlig hendelse. En annen materiell begrensning av absolutt karakter er at hjemlene ikke kan omfatte en rett til å derogere fra, det vil si fravike, Grunnloven eller menneskerettigheter gitt i internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til og gjort til norsk lov. Skal myndighetene kunne derogere fra slike rettigheter, må dette enten følge av konstitusjonell nødrett eller det må følge av en egen derogasjonshjemmel i Grunnloven. Slik derogasjonshjemmel finnes ikke i dagens grunnlov.

De prosessuelle begrensningene som utvalget foreslår, innebærer for det første at beslutningen om å aktivere hjemmelen må treffes av Kongen i statsråd, som gjennom beslutning utferdiger en kriseforskrift. Behandling i statsråd sikrer at ikke noen av regjeringens statsråder fatter reelle beslutninger uten at alle statsrådene er kjent med sakens alvor og hvilke virkemidler man ønsker å iverksette. Statsrådsbehandling sikrer videre at det må utarbeides skriftlig dokumentasjon for

behovet i statsrådsforedraget. Dermed kan samtlige statsråder holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom hjemmelen misbrukes av noen få. Prosessen sikrer også at Kongen gjøres kjent med regjeringens beslutning.

Utvalget foreslår videre at regjeringen må legge frem kriseforskriften og begrunnelsene bak for Stortinget innen 10 dager. Hvis slik konsultasjon ikke skjer innen fristen, vil forskriften automatisk falle bort. Det foreslås at Stortinget uansett kan oppheve regjeringens beslutning på et hvilket som helst tidspunkt med minst en tredjedel av stemmene, både før 10-dagersfristen har løpt ut og også etter dette tidspunkt dersom regjeringen selv ikke ønsker å oppheve beslutningen. Slik vil et mindretall på Stortinget kunne hindre at en flertallsregjering misbruker forskriftshjemmelen.

Videre foreslås en ytterligere prosessuell begrensning, der kriseforskriften i høyden kan være virksom i 6 måneder, selv om Stortinget er konsultert på behørig vis. Denne prosessuelle begrensningen er satt for å sikre et enda strammere mindretallsvern på lengre sikt, samt for å gjenopprette normaltilstanden med Stortinget som primær lovgiver. Skal tiltakene være virksomme utover 6 måneder, må regjeringen sørge for å skaffe seg ordinære lovhjemler i Stortinget, alternativt få gjennomslag for en egen unntakslov, i god tid før fristen løper ut. En slik fremgangsmåte vil synliggjøre regjeringens tiltak, ikke bare overfor Stortinget, men også overfor pressen og befolkningen for øvrig. Er tiltakene fortsatt nødvendige utover 6 måneder, skulle en slik transparent fremgangsmåte ikke by på reelle eller praktiske utfordringer for den regjering som har de beste demokratiske intensjoner.

3.2 Oversikt over utredningen

Del 2 av utredningen beskriver samfunnets kritiske funksjoner (kapittel 4), systemene for beredskap og krisehåndtering (kapittel 5) samt ulike krisescenarier og potensielle konsekvenser av disse (kapittel 6).

Kapittel 4 beskriver en rekke kritiske samfunnsfunksjoner og andre viktige samfunnsinteresser som er nødvendige for et velfungerende samfunn og for å ivareta samfunnets og befolkningens grunnleggende behov. Disse samfunnsfunksjonene ivaretar grunnleggende verdier og kan betraktes som «grunnpilarer for samfunnets robusthet». Selv kortvarige bortfall – syv døgn eller kortere – av en eller flere av disse funksjo-

nene vil kunne true befolkningens sikkerhet og/eller trygghet.

Kapittel 5 beskriver i korte trekk Norges sentrale beredskaps- og krisehåndteringssystem for krisesituasjoner i fredstid. Systemet tilrettelegger for situasjonsrapportering, koordinering og rask respons basert på jevnlig oppdaterte beredskapsplaner. Planene beskriver blant annet hvilke tiltak som kan og skal iverksettes innenfor gjeldende reguleringer. Dersom det som anses som nødvendige krisetiltak ikke kan gjennomføres innenfor gjeldende reguleringer, må beslutningstakere avgjøre om man skal handle uten lovhjemmel, om man skal unnlate å handle, eller om man skal forsøke å skaffe seg lovhjemmel.

Kapittel 6 skisserer ulike typer krisescenarioer som i varierende grad kan ramme kritiske samfunnsfunksjoner og andre tungtveiende samfunnsinteresser. Kriser kan være kjente og dermed enklere å forberede seg på, eller de kan være ukjente og skape nye og hittil uforutsette utfordringer. Man kan også se en kombinasjon av ulike typer kriser. Hybride hendelser og trusler viser at den tradisjonelle grensen mellom krig og fred ikke kan trekkes skarpt, og at man vil kunne stå overfor grensetilfeller. Et gjennomgående trekk ved scenarioene er at det knytter seg til dels stor usikkerhet med hensyn til hvilke hendelser som kan inntreffe, samt omfanget, varigheten og konsekvensene som følger med. Denne usikkerheten påvirker muligheten man har til å gi tilfredsstillende og treffsikre lovreguleringer i forkant, noe som aktualiserer fullmaktslovgivning som regulatorisk virkemiddel. I kapittel 6 er det for øvrig også foretatt en gjennomgang av asylsituasjonen i 2015 med sikte på – i tråd med utvalgets mandat – å avdekke hvorvidt utfordringene knyttet til håndteringen avdekket *akutte rettslige mangler* som kan aktualisere og begrunne et behov for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel.

Del 3 danner sammen med del 2 grunnlag for vurderingen av hvorvidt det bør gis en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel i del 4. Del 3 tar for seg beredskapshjemler i norsk rett (kapittel 7), andre særskilte kompetansegrunnlag (kapittel 8), forutsetningene og prosessene for rask vedtakelse av lover og fastsettelse av forskrifter (kapittel 9), samt erfaringer og reguleringer fra andre land (kapittel 10).

I *kapittel 7* foretas det en bred gjennomgang av de hjemler som kommer til anvendelse ved kriser, katastrofer og andre ekstraordinære situasjoner i fredstid. Utvalgets generelle vurdering er at beredskapshjemplene favner vidt, tar høyde for en

rekke både erfarte og potensielle ekstraordinære situasjoner og at de i stor grad vil være dekkende for de kjente krisescenarioene beskrevet i kapittel 6. Utvalget ser samtidig at de overlappende trekkene ved den sektorbaserte lovgivningen potensielt kan skape unødig uklarhet i en akutt, sektorovergripende krisesituasjon, ved at ulike hjemler med ulik rekkevidde er fordelt på ulike sektormyndigheter som under tidspress blir nødt til å koordinere og samordne krisehåndteringen. En ytterligere risiko ved fullmakter på sektornivå er at de kan etterlate et betydelig rom for skjønn for sektormyndigheter som i varierende utstrekning er gjenstand for demokratisk kontroll. Utvalget har derfor vurdert det slik at i omfattende operasjoner der krisehåndtering involverer flere sektorer, vil en omfattende og kanskje nødvendig bruk av en rekke forskjellige sektorhjemler kunne lede til manglende gjennomsiktighet, pulverisering av ansvar, mindre demokratisk kontroll, og løsninger som er dårligere samordnet. Flere av beredskapshjemplene beskrevet i kapittel 7, er dels begrunnet i synspunkter om at ulovfestet nødrett er et uklart og utilfredsstillende alternativ til lovgivning for de tilfeller hvor man på forhånd kan forutse at det vil kunne oppstå behov for særskilte tiltak. Etter utvalgets oppfatning må man imidlertid trolig legge til grunn at lovgivningen aldri fullt ut kan ta høyde for enhver krise som måtte oppstå og de behov og utfordringer som i så fall vil gjøre seg gjeldende.

Kapittel 8 beskriver andre særskilte kompetansegrunnlag utover beredskapslovgivningen i kapittel 7, deriblant konstitusjonell nødrett samt forvaltningsrettslig nødrett. Det kan argumenteres for at de betenkeligheter som knytter seg til nødrett som selvstendig kompetansegrunnlag og som grunnlag for å utvide eksisterende hjemler, tilsier at det bør utformes nærmere rettslige prosessuelle og materielle rammer for forvaltningens utøvelse av nødrett i en krisesituasjon, der eksisterende kompetansegrunnlag helt eller delvis ikke strekker til. Utvalget har på denne bakgrunn reist spørsmål om hvorvidt man bør lovfeste regler for forvaltningens nødrettsutøvelse i en krisesituasjon på samme måte som beredskapsloven konkretiserer regler om utøvelse av konstitusjonell nødrett ved krig mv. Vurderingen av hvorvidt regjeringen bør ha en sektorovergripende forskriftskompetanse, beror blant annet på hvilke fordeler det gir å kunne regulere raskt gjennom forskrift sammenlignet med lovgivningsprosessen i Stortinget, noe som drøftes i kapittel 9.

Kapittel 9 beskriver hvordan Stortinget – i en ekstraordinær situasjon – på relativt kort tid kan

gi nødvendige lovhjemler, men at tidsforløpet vil bero på flere usikre variabler. Avhengig av omfang vil det trolig ta minst to uker å gjennomføre lovendringer. Til sammenligning vil regjeringen med færre usikre variabler kunne få vedtatt og kunngjort en kriseforskrift i løpet av betydelig kortere tid, potensielt to til tre døgn. Ved sammenligningen mellom de to prosessene kan det i tillegg være grunn til å spørre hva som i realiteten kan vinnes gjennom stortingsbehandling av en hastepreget lovproposisjon uten forutgående høring eller komitébehandling sammenlignet med en midlertidig kriseforskrift fastsatt av regjeringen. I tillegg kommer at Stortinget mister en konstitusjonell kontrollmulighet overfor regjeringen dersom Stortinget selv vedtar hastepregede lovproposisjoner, forutsatt at regjeringen har gitt Stortinget et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for vedtaket.

Kapittel 10 beskriver erfaringer og eksempler knyttet til beredskapslovgivningen i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Til forskjell fra den svenske, norske og danske, i stor grad sektorbaserte beredskapslovgivningen, bygger eksempelvis både den finske og den britiske beredskapsloven på en bred, fullmaktsbasert og tverrsektoriell tilnærming til ulike typer av krisesituasjoner i

krig og fred der gjeldende reguleringer ikke anses å strekke til, og hvor beslutningsmyndigheten til å gi midlertidige krisereguleringer ligger på sentralt nivå. Utvalget har også i noen grad sett hen til hjemler på konstitusjonelt nivå. Den danske grunnloven gir regjeringen kompetanse til å gi foreløpige lover «i særdeles påtrengende tilfælde», i videre utstrekning enn kompetansen til å gi provisoriske anordninger etter den norske Grunnloven § 17, men terskelen for å utløse kompetansen er svært høy. Sverige har ingen direkte regulering av kriser i fredstid på konstitusjonelt nivå. En svensk utredning av eventuelle ytterligere krisefullmakter i Regeringsformen kom blant annet til at detaljert forhåndsregulering har et begrenset potensiale sammenlignet med åpnere fullmakter, samt at åpnere fullmakter vil kreve strenge prosessuelle skranker for å motvirke misbruk.

Del 4 inneholder utvalgets vurderinger (kapittel 11) og utvalgets anbefalinger (kapittel 12), se også sammendraget i punkt 3.1.

Del 5 inneholder lovkommentar (kapittel 13) og lovforslag (kapittel 14).

Del 6 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget (kapittel 15).

Del II
Krisehandtering

Kapittel 4

Kritiske samfunnsfunksjoner og viktige samfunnsinteresser

4.1 Innledning

Kriser, katastrofer og andre uønskede hendelser vil ha uheldige konsekvenser for samfunnet og kan både true de funksjonene samfunnet er avhengig av for å kunne fungere, samt andre interesser og verdier som det for samfunnets del er maktpåliggende å beskytte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps rapport «Samfunnets kritiske funksjoner» beskriver «de funksjonene som samfunnet ikke kan klare seg uten i syv døgn eller kortere uten at dette truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet».¹ Disse samfunnsfunksjonene «ivaretar grunnleggende verdier» og kan derfor betraktes som «grunnpilarer for samfunnets robusthet».

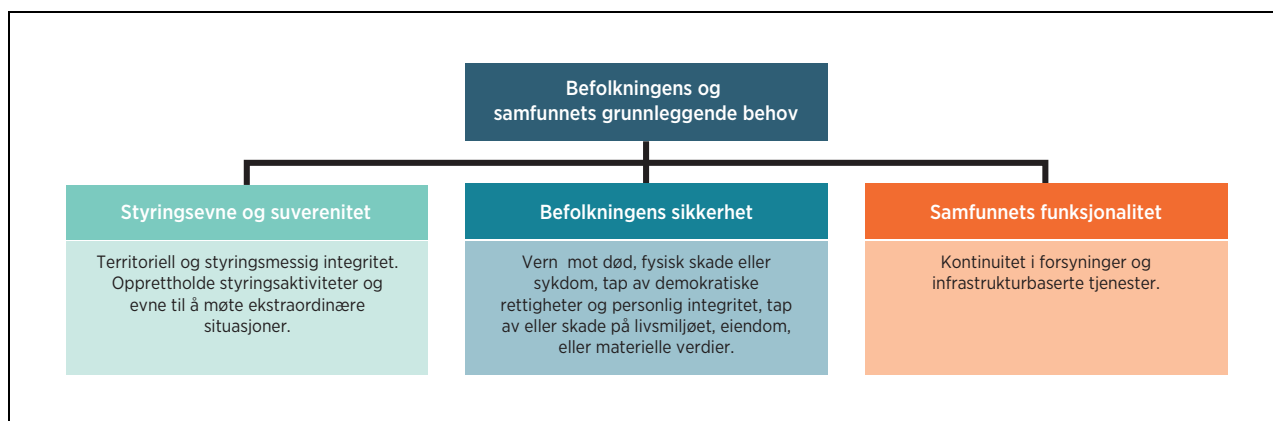
I dette kapitlet gjengis i korte trekk sentrale deler av rapporten. Hensikten er å beskrive de funksjoner, interesser og verdier som må ivaretas ved en alvorlig krisesituasjon, som beskrevet i rapporten. Med utgangspunkt i befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og hvordan disse påvirkes ved tilfeller av svikt i funksjoner, opereres det med tre overordnede kategorier av samfunnsfunksjoner (se figur 4.1).

Disse tre kategoriene består igjen av 14 nærmere beskrevne kritiske samfunnsfunksjoner (se figur 4.2 på neste side), gruppert etter hvordan funksjonene bidrar til å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov.

Innenfor hver av disse 14 samfunnsfunksjonene er det gjennom nærmere definerte «kapabiliteter» beskrevet hvilken kritisk funksjonsevne samfunnet må kunne opprettholde til enhver tid. Disse beskrives i de følgende punktene. Kritisk funksjonsevne kan være knyttet til *kontinuitet* i tjenester eller leveranser når en virksomhet rammes av en uønsket hendelse. Det kan videre være knyttet til evnen til å opprettholde et akseptabelt *sikkerhetsnivå* i virksomheter som potensielt kan forårsake, eller utnyttes til å forårsake, skade på liv og helse, miljø eller tap av andre samfunnsverdier. Endelig kan kritisk funksjonsevne være knyttet til *beredskap* i betydningen evne til å iverksette forhåndsplanlagte aktiviteter når det oppstår en ekstraordinær situasjon.

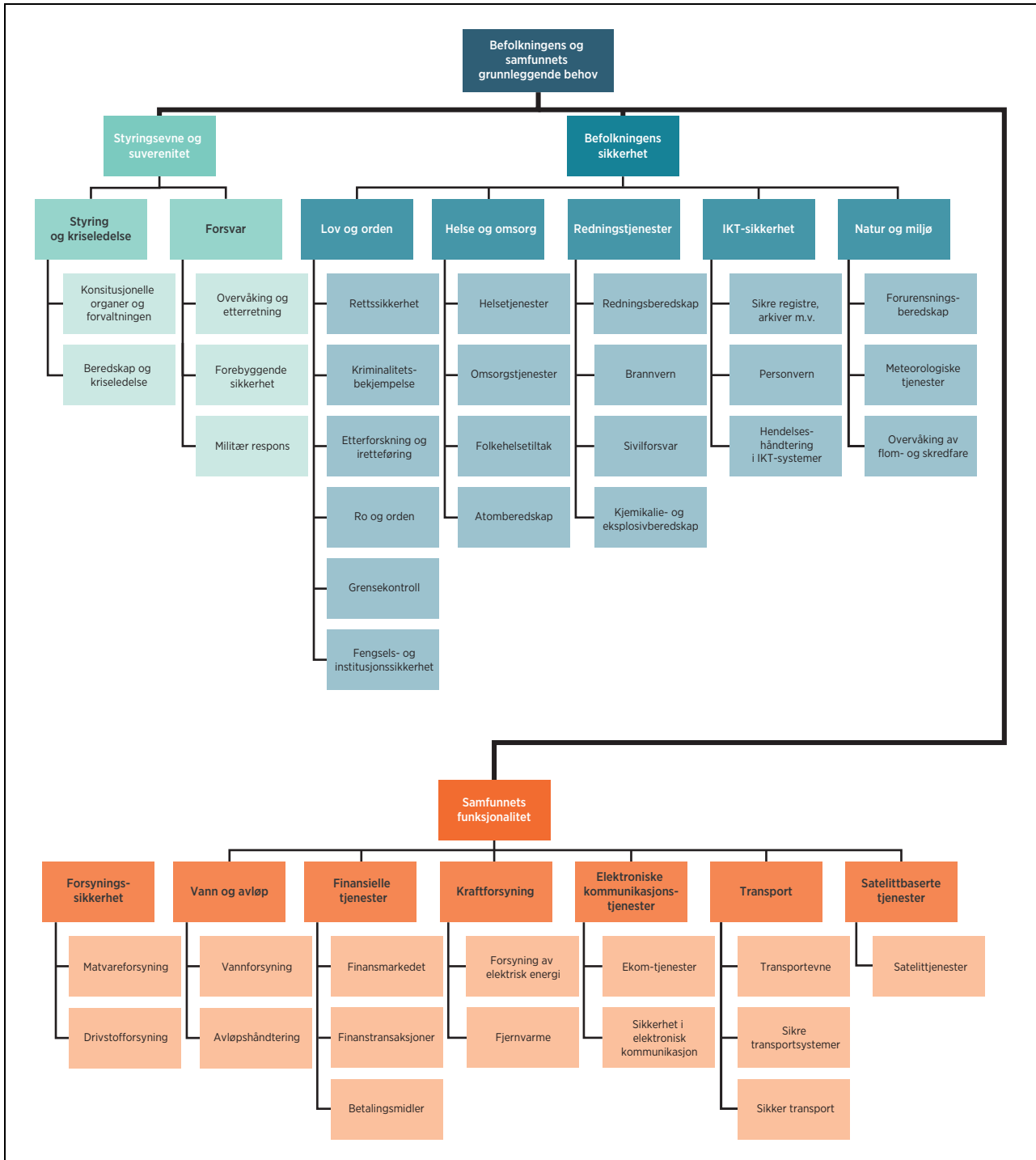
I punkt 4.2 til 4.4 gis det en kort omtale av de kritiske samfunnsfunksjonene samt tilhørende definerte kapabiliteter (nødvendig funksjonsevne). Utvalgets vurderinger gis i punkt 4.5.

¹ DSB, *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016), s. 26.



Figur 4.1 Kategorier av samfunnsfunksjoner

Kilde: DSB, *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016), figur 2: «Kategorier av samfunnsfunksjoner».



Figur 4.2 Kritiske samfunnsfunksjoner

Kilde: DSB, *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016), figur 1: «Oversikt over utledning av kritiske samfunnsfunksjoner».

4.2 Styringsevne og suverenitet

Denne kategorien inneholder de grunnleggende rammebetingelsene for at andre samfunnsfunksjoner skal kunne ivaretas. Norske myndigheter må ha kontroll over norsk territorium for å kunne iva-

reta befolkningens sikkerhet og trygghet, samt ha evne til å opprettholde normal styring og til å møte ekstraordinære situasjoner med nødvendige ressurser. Innenfor denne kategorien er det definert to kritiske samfunnsfunksjoner.

Kritisk samfunnsfunksjon	Nødvendig funksjonsevne
Styring og kriseledelse	<i>Konstitusjonelle organer og forvaltningen:</i> Evne til å opprettholde konstitusjonelle funksjoner og virksomhet i prioriterte deler av forvaltningen <i>Beredskap og kriseledelse:</i> Evne til å opprettholde nasjonal beredskap, håndtere kriser og andre uønskede hendelser.
Forsvar	<i>Overvåkning og etterretning:</i> Evne til å overvåke fremmed aktivitet med betydning for norsk suverenitet, samt innhente, bearbeide og analysere informasjon om aktører som kan utgjøre en trussel mot norske sikkerhetsinteresser. <i>Forebyggende sikkerhet:</i> Evne til å forebygge handlinger initiert av stater, organisasjoner eller personer, som kan true norsk sikkerhet. <i>Militær respons:</i> Evne til å avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser og om nødvendig forsvare norsk territorium

4.3 Befolkningens sikkerhet

Sikkerhet for befolkningen er knyttet til vern mot død, fysisk skade eller sykdom, tap av demokratiske rettigheter og personlig integritet, tap av eller skade på livsmiljøet, eiendom eller materielle

verdier. Svikt i slike samfunnsfunksjoner vil ha direkte innvirkning på samfunnets evne til å ivareta befolkningens sikkerhet. Innenfor denne kategorien er det definert fem samfunnsfunksjoner.

Kritisk samfunnsfunksjon	Nødvendig funksjonsevne
Lov og orden	<i>Rettsikkerhet:</i> Evne til å verne mot vilkårlig, uberettiget eller på annen måte ulovlig inngripen i den enkeltes friheter og rettigheter. <i>Kriminalitetsbekjempelse:</i> Evne til å avdekke, avverge og eventuelt stanse alvorlig kriminell virksomhet, herunder virksomhet som kan true Norges eller andre lands sikkerhet. <i>Etterforskning og irettføring:</i> Evne til å forfølge alvorlige straffbare forhold i tråd med gjeldende regelverk. <i>Ro og orden:</i> Evne til å gripe inn mot atferd som i alvorlig grad forstyrre den offentlige ro og orden, hindrer lovlig virksomhet eller truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. <i>Grensekontroll:</i> Evne til å gjennomføre nødvendig grensekontroll av personer og varer. <i>Fengsels- og institusjonssikkerhet:</i> Evne til å opprettholde et for samfunnet betryggende sikkerhetsnivå i fengsler, forvaringsanstalter og i institusjoner som behandler personer som er dømt til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg.

Kritisk samfunnsfunksjon	Nødvendig funksjonsevne
Helse og omsorg	<p><i>Helsetjenester:</i> Evne til å tilby helsetjenester som er nødvendige for å unngå død, varig nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller sterke smerter.</p> <p><i>Omsorgstjenester:</i> Evne til å yte nødvendig omsorg til syke og hjelpe-trengende i hjemmet og i institusjon.</p> <p><i>Folkehelseiltak:</i> Evne til å verne befolkningens liv og helse ved befolknings-rette tiltak ved sykdomsutbrudd og andre hendelser.</p> <p><i>Atomberedskap:</i> Evne til å håndtere atomhendelser og til å sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser.</p>
Redningstjeneste	<p><i>Redningsberedskap:</i> Evne til øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner.</p> <p><i>Brannvern:</i> Evne til å avverge materiell skade eller begrense skadeomfang ved ulykkes- eller faresituasjoner.</p> <p><i>Sivilforsvar:</i> Evne til å stille nødvendige forsterkningsressurser til disposisjon for nød- og beredskapsetatene og andre.</p> <p><i>Kjemikalie- og eksplosivberedskap:</i> Evne til å forebygge og håndtere kjemi-kalie- og eksplosivhendelser og iverksette tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser.</p>
IKT-sikkerhet i sivil sektor	<p><i>Sikre registre, arkiver mv.:</i> Evne til å opprettholde tilstrekkelig tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet i databaser, systemer, registre og arkiver som er nødvendige for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner og/eller perso-ners og virksomheters rettigheter.</p> <p><i>Personvern:</i> Evne til å sikre konfidensialitet og integritet i registre og arkiver som inneholder taushetsbelagte personopplysninger.</p> <p><i>Hendeshåndtering i informasjons- og kommunikasjonssystemer:</i> Evne til å avdekke informasjonssikkerhetshendelser, begrense skade og raskt gjen-opprette normal drift i registre og systemer med kritisk samfunnsfunksjon og/eller som inneholder taushetsbelagte personopplysninger.</p>
Natur og miljø	<p><i>Forurensningsberedskap:</i> Evne til å avverge eller begrense miljøskade som følge av akutt forurensning.</p> <p><i>Meteorologiske tjenester:</i> Evne til å opprettholde prioriterte meteorologiske tjenester.</p> <p><i>Overvåking av flom og skredfare:</i> Evne til å opprettholde nødvendig over-våking og varsling av flom- og skredfare.</p>

4.4 Samfunnets funksjonalitet

De syv definerte funksjonene med kapabiliteter i denne kategorien omfatter ulike typer forsyninger og infrastrukturbaserte tjenester. Disse tjener befolkningen direkte og utgjør samtidig innsatsfaktorer for virksomheter som er ansvarlige for andre kritiske funksjoner og kapabiliteter for samfunnet for øvrig. Dermed kan svikt i funksjoner i denne kategorien forplante seg til andre deler av samfun-

net. DSBs rapport beskriver hvordan eksempelvis «svikt i forsyningen av elektrisk energi, [vil] kunne gi følgeeffekter som bortfall av vann og avløp, finansielle tjenester, elektronisk kommunikasjon osv. og medføre betydelige utfordringer for helse- og omsorgssektoren og for sentral krisehåndtering». Alvorlig svikt i funksjoner i denne kategorien kan skape uro, bekymring og problemer i hverdagen med konsekvenser for folks trygghet og viktige samfunnsinteresser.

Kritisk samfunnsfunksjon	Nødvendig funksjonsevne
Forsyningssikkerhet	<p><i>Matforsyning:</i> Evne til å sikre befolkningen tilgang til matvarer slik at tilnærmet normalt kosthold kan opprettholdes.</p> <p><i>Drivstofforsyning:</i> Evne til å sikre virksomheter og privatpersoner tilgang til tilstrekkelig drivstoff.</p>
Vann og avløp	<p><i>Drikkevannsforsyning:</i> Evne til å levere tilstrekkelig mengde drikkevann til befolkningen og virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon.</p> <p><i>Avløpshåndtering:</i> Evne til bortledning og tilstrekkelig rensing av avløpsvann.</p>
Finansielle tjenester	<p><i>Finansmarkedet:</i> Evne til å opprettholde sikker formidling av kapital mellom aktører nasjonalt og til og fra utlandet.</p> <p><i>Finanstransaksjoner:</i> Evne til å gjennomføre betalinger og andre finansielle transaksjoner på en sikker måte.</p> <p><i>Betalingsmidler:</i> Evne til å opprettholde befolkningens tilgang til nødvendige betalingsmidler.</p>
Kraftforsyning	<p><i>Forsyning av elektrisk energi:</i> Evne til å sikre sluttbrukere tilgang til tilstrekkelig energi.</p> <p><i>Forsyning av fjernvarme:</i> Evne til å sikre brukere tilgang til tilstrekkelig fjernvarme der dette er utbygd.</p>
Elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester	<p><i>Ekom-tjenester:</i> Evne til å opprettholde tilgangen til elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester.</p> <p><i>Sikkerhet i elektronisk kommunikasjon:</i> Evne til å opprettholde konfidensialitet og integritet i elektronisk kommunikasjon.</p>
Transport	<p><i>Transportevne:</i> Evne til å opprettholde funksjonalitet i anlegg og systemer som er nødvendig for å ivareta samfunnets behov for transport.</p> <p><i>Sikre transportsystemer:</i> Evne til å overvåke infrastruktur og styre trafikk for å opprettholde akseptabelt sikkerhetsnivå.</p> <p><i>Sikker transport:</i> Evne til å opprettholde akseptabelt sikkerhetsnivå ved transport med potensial for store ulykker.</p>
Satelittbaserte tjenester	<p><i>Satelitttjenester:</i> Evne til å ivareta sikkerheten i leveransene av satelittbaserte tjenester til norsk territorium.</p>

4.5 Viktige samfunnsinteresser

Som beskrevet i forrige punkt, vil alvorlig svikt i funksjoner til ivaretagelse av samfunnets funksjonalitet, kunne skape uro, bekymring og problemer i hverdagen med konsekvenser for folks trygghet. Her illustreres den tette forbindelsen mellom funksjoner på den ene siden og på den andre siden interessene som funksjonene skal ivareta. Ivaretagelsen av kritiske samfunnsfunksjoner hviler primært på et underliggende behov for å beskytte tungtveiende samfunnsinteresser. Viktige samfunnsinteresser er liv og helse, samfunns-

stabilitet, demokratiske verdier, økonomi, naturverdier og kulturverdier. Man kan imidlertid ikke utelukke at det kan pekes på andre tungtveiende samfunnsinteresser som ikke kan kobles direkte til en eller flere samfunnsfunksjoner som skal ivareta disse.

4.6 Utvalgets vurderinger

De kritiske samfunnsfunksjonene og kapabilitetene beskrevet i dette kapitlet, utgjør etter utvalgets oppfatning et hensiktsmessig utgangspunkt

for å vurdere hvilke funksjoner, interesser og verdier det for samfunnets del er maktpåliggende å ivareta når en alvorlig krisesituasjon oppstår. Til og med kortvarige bortfall – syv døgn eller kortere – av en eller flere av disse funksjonene vil kunne true befolkningens sikkerhet og/eller trygghet.

Funksjonene til ivaretagelse av *befolkningens sikkerhet*, jf. punkt 4.3, vil kunne bli satt på prøve i en krisesituasjon hvor det har inntruffet en eller flere alvorlige hendelser. Det kan gjelde politiets evne til å opprettholde ro og orden samt ivaretagelse av rettssikkerhet, det kan gjelde helsemyndighetenes evne til å gi nødvendige helsetjenester eller forurensningsmyndighetenes evne til å

avverge eller begrense akutt forurensning. Disse funksjonene er også avhengige av at *samfunnets grunnleggende funksjonalitet* ivaretas, herunder forsyningssikkerhet, kommunikasjon, transport, finansielle tjenester mv., jf. punkt 4.4. Bortfall av slike funksjoner vil kunne ha store følgeeffekter på andre viktige samfunnsområder. Videre er *beredskap og kriseledelse*, jf. punkt 4.2, en sentral samfunnsfunksjon for denne utredningens del. Det er maktpåliggende at regjeringen og forvaltningen på alle nivåer er i stand til å håndtere ekstraordinære situasjoner hvor normale ressurser og normal organisering, ikke strekker til. Systemet for krisehåndtering beskrives nærmere i neste kapittel.

Kapittel 5

Beredskap og krisehåndtering

5.1 Innledning

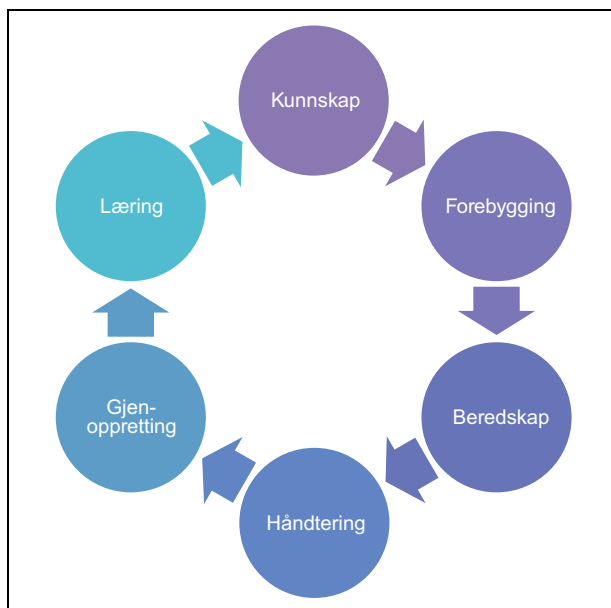
I dette kapitlet gis det først en beskrivelse av hovedelementene i arbeidet med beredskap og krisehåndtering, herunder generelle prinsipper, sentrale aktører samt beredskapsplaner, jf. punkt 5.2. Videre beskrives det sentrale systemet for krisehåndtering, jf. punkt 5.3. Utvalgets vurderinger gis i punkt 5.4.

5.2 Beredskap og krisehåndtering som del av samfunnssikkerhetsarbeidet

5.2.1 Samfunnssikkerhetskjeden

Samfunnssikkerhet dreier seg om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere uønskede hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. Arbeidet med samfunnssikkerhet kan beskrives som en sammenhengende kjede, hvor bestanddelene er et godt *kunnskapsgrunnlag*; *forebygging* for å redusere muligheten for og konsekvensene av mulige hendelser; *beredskap* i form av planlagte og forberedte tiltak for å håndtere hendelser; *håndtering* av uønskede hendelser gjennom etablering av felles situasjonsforståelse, krisekommunikasjon, avbøtende tiltak, nødvendige kapasiteter og tildeling av ressurser; gradvis *gjenoppretting* til normaltilstand og dokumenterbar *læring* i etterkant. Dette skal igjen bidra til et bedre *kunnskapsgrunnlag* for å møte fremtidige hendelser:

Samfunnssikkerhet er sammensatt og håndteres av en rekke offentlige aktører på ulike forvaltningsnivåer. I tillegg har en del private virksomheter og frivillige organisasjoner også myndighetsdelegerte oppgaver og arbeidsområder for å understøtte samfunnssikkerhetsarbeidet. For denne utredningens formål er det først og fremst relevant å gå nærmere inn på *beredskap* for og *håndtering* av krisesituasjoner i fredstid.



Figur 5.1 Samfunnssikkerhetskjeden

Kilde: Meld. St. 10 (2016–2017) figur 3.1: «Samfunnssikkerhetskjeden».

Beredskap legger grunnlaget og føringer for den praktiske krisehåndteringen. God krisehåndtering forutsetter derfor god beredskap og nødvendige fullmakter til de aktørene som står for håndteringen.

5.2.2 Grunnleggende prinsipper for beredskap og krisehåndtering

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet som normalt har ansvar for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskap og for iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser på dette området. I lovgivningen kommer ansvarsprinsippet til uttrykk blant annet i helseberedskapsloven § 2-1 og næringsberedskapsloven § 5. En krise vil kunne gå på tvers av sektorer og involvere flere forvaltningsnivåer. Ansvarsprinsippet innebærer også ansvar for samordning overfor aktører med tilstøtende ansvarsområder, og statsrådenes *kon-*

stitusjonelle ansvar står ikke i veien for hensiktsmessig samordning.¹

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Ved større, komplekse kriser der normal organisering ikke er tilstrekkelig, står prinsippet imidlertid ikke i veien for å etablere en egen, forsterket kriseorganisasjon.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig organisatorisk og geografisk nivå. For visse typer av større og komplekse kriser kan det likevel tilsi krisehåndtering som i større grad involverer sentralt nivå.

Samvirkeprinsippet ble i 2012 lagt til som et fjerde prinsipp for krisehåndtering for å styrke samordning og samarbeid mellom sektorer og andre beredskapsaktører.² Prinsippet innebærer at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Samvirke gjennom felles arenaer for samhandling er noe man må tilrettelegge for før en krise oppstår og behovet for godt samvirke er størst.

5.2.3 Viktige aktører

På sentralt nivå har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ansvaret for å samordne den sivile beredskapen. Etter delegasjon fra regjeringen har JD fastsatt nærmere krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid gjennom Samfunnssikkerhetsinstruksen.³ Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter JD i denne samordnings- og pådriverrollen gjennom å legge til rette for samarbeid mellom direktorater, samt være bindeledd mellom fylkesmennene og direktoratene/departementene.⁴ Departementenes faglige beredskapsan-

svar er i vid utstrekning delegert til underliggende fagmyndigheter.⁵

Fylkesmennene har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på regionalt nivå, og er bindeleddet mellom kommuner og mellom staten og kommunene. Fylkesmennene skal blant annet sørge for tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne gjennom sitt særskilte ansvar for å samordne, koordinere, veilede og gjennomføre tilsyn med kommunene i fylket, samt lede Fylkesberedskapsrådene.⁶ Fylkesmennene skal også utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele fylket. Ved håndtering av kriser har fylkesmennene en koordineringsrolle i fylket.

Politiet har etter politiloven § 27 ansvar for å iverksette og organisere redningsinnsats ved hendelser hvor liv eller helse er truet, og ingen annen myndighet er pålagt ansvaret, jf. også punkt 7.7. I ulykkes- og katastrofesituasjoner som ikke omfattes av den organiserte redningstjenesten (altså ikke fare for liv og helse), tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade. Politiet organiserer og koordinerer hjelpeinnsats inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet.

Kommunene har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på lokalt nivå. Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og har en lovpålagt beredskapsplikt. Kommunen skal ha beredskap for sine tjenester og beslutningsprosesser, og får i tillegg ofte ansvar for å håndtere konsekvenser av hendelsene for befolkningen etter at politiet har avsluttet sitt redningsarbeid på skadested. For øvrig håndterer kommunen også uønskede hendelser uten at liv og helse er truet.

Andre viktige aktører innenfor den sivile beredskapen er myndigheter innen kritiske samfunnsfunksjoner, som drikkevann, transport, energi, elektronisk kommunikasjon, helsetjenester og forsyninger av mat, legemidler og drivstoff, Sivilforsvaret, samt en rekke frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner.

¹ Jf. Meld. St. 10 (2016–2017) punkt 3.2.

² Jf. Meld. St. 29 (2011–2012) punkt 4.1.

³ Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet 1.09.2017 kapittel IV, jf. delegeringsvedtak ved kongelig resolusjon 10. mars 2017 nr. 312. JD har for øvrig også ansvaret for administrativ koordinering av redningstjenesten, se kgl. res. 19. juni 2015 om Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁴ Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller, fastsatt ved kgl. res. 24. juni 2005.

⁵ Se oversikten over ansvarsfordelingen mellom departementene for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementets veileder *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (2018), punkt 8.1.

⁶ Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, fastsatt ved kgl. res. 19. juni 2015.

5.2.4 Beredskapsplaner og totalforsvaret

Beredskapsplaner beskriver roller, ansvar, oppgaver, hjemler og tiltak ved håndtering av ulike hendelser, og er derfor en viktig forutsetning for god krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Beredskapsplaner beskriver også andre aktører som virksomheten/sektoren er avhengig av, for å sikre at kontakt kan etableres raskt. Beredskapsplaner bygger på risiko- og sårbarhetsanalyser. Regjeringen, departementene, fylkesmenn og kommunene, samt flere direktorater, regionale fagorganer og private aktører er pålagt å ha og utvikle beredskapsplaner.

Beredskapsplanene på sentralt nivå er ofte generelle og er utarbeidet for håndtere ulike typer av hendelser, eksempelvis naturkatastrofer, pandemi, sammenbrudd i infrastrukturer og viktige forsyningskjeder mv. Beredskapsplanene gir ledelsen og sikkerhets- og beredskapspersonell i departementene og fagdirektorater oversikt over og veiledning i hvordan kriser håndteres på sentralt nivå. Nasjonal helseberedskapsplan er for eksempel det overordnede rammeverket for helse- og omsorgssektorens forebygging og håndtering av alle typer kriser og katastrofer, med beskrivelse av lov- og plangrunnlag, aktørene, roller og ansvar, oppgaver og ressurser i forebygging og beredskap.⁷

Sektorovergrepene kriser i fredstid forårsaket av alvorlige *tilsiktete hendelser* eller trusler om

slike, samt kriser med sikkerhetspolitisk dimensjon og væpnet konflikt eller trusler om dette, omfattes av Nasjonalt beredskapssystem (NBS), som igjen består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF).⁸ Systemet inkluderer planer for det enkelte departement og underliggende virksomheter.

Politiets beredskapssystem (PBS) er et omfattende planverk utformet i tråd med overordnede styringsdokumenter og lovverk, som forholder seg til både SBS og BFF i sin oppbygging. PBS omfatter også ikke-tilsiktete hendelser.

Beredskapsplanene må videre ses i sammenheng med totalforsvaret, blant annet beskrevet i FD og JDs veileder «Støtte og samarbeid». Mens totalforsvaret utviklet i etterkrigstiden primært omhandlet statssikkerhet, har konseptet i nyere tid gjennomgått en endring basert på dagens bredere samfunnssikkerhetsperspektiv. Totalforsvaret er ment å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra uønskede hendelser i fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

⁷ Se HOD, *Nasjonalt helseberedskapsplan* (2018).

⁸ Se JD og FD, *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (2018) s. 26.

5.3.2 Regjeringen

Regjeringen har det overordnede politiske ansvaret for beredskapen i Norge, herunder også håndteringen av kriser. Regjeringens faste, formelle møter er regjeringskonferanser og Kongen i statsråd, mens Regjeringens sikkerhetsutvalg innkalles ved behov.

Statsministeren leder og samordner regjeringens arbeid, og vil som utgangspunkt også ha disse oppgavene i en krisesituasjon. Graden av involvering i den enkelte krise vil avhenge av krisens art og omfang. Statsministerens kontor (SMK) må planlegge for at statsministeren og regjeringen skal kunne utføre sine oppgaver også i krisesituasjoner,⁹ og for at SMK skal kunne utføre oppgaver for regjeringskonferanser, RSU og Kongen i statsråd.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål. De faste medlemmene er normalt statsministeren, finansministeren og statsrådene fra Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. Andre fagstatsråder som blir berørt, inviteres også inn. Dersom statsministeren ønsker det, kan en sak bli behandlet i RSU i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, men i noen tilfeller kan det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglement at beslutninger skal treffes av Kongen i statsråd. Også andre relevante departementer og sektormyndigheter, fylkesmenn, kommuner eller private aktører kan bli innkalt til RSU. Utvalget er kjent med at det vil være mulig å innkalle RSU på under en time. Ved krisehåndtering kan RSU konsultere Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFG),¹⁰ og etter det som er opplyst for utvalget kan det være aktuelt å avholde uformelle samtaler mellom RSU og de parlamentariske lederne på Stortinget.

5.3.3 Sentral samordning og krisehåndtering

Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av kriser på departementsnivå.

⁹ Under en hendelse vil nøkkelpersonell kunne rammes. For å sikre statsrådets beslutningsdyktighet og funksjonsdyktige departementssjefer i en akutt fase, har regjeringen fastsatt regler om midlertidig suksesjon, jf. Regler for forhåndsutpeking av midlertidige etterfølgere for regjeringens medlemmer i nærmere angitte krigs- og krisesituasjoner (suksesjon), fastsatt ved kgl. res. 27. januar 2017.

¹⁰ Møter med DUUFG er som utgangspunkt hemmelige med mindre noe annet er bestemt, jf. Stortingets forretningsorden § 16.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt.¹¹ Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder.

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå. De fem faste medlemmene i kriserådet er regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis JD, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene, mens representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer deltar ved behov. Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Møtene ledes av lederdepartementet. Dersom lederdepartementet ikke er besluttet, ledes rådet av JD. Under askeskyhendelsen i 2010 deltok eksempelvis åtte departementer, SMK samt seks andre etater i kriserådet, med Samferdselsdepartementet som lederdepartement.¹²

Krisestøtteenheten (KSE) skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet og understøtter også JDs samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Ved ekstraordinære hendelser og kriser er Sivilt situasjonssenter (døgnbemannet) fast kontaktpunkt for informasjon til og fra JD.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) bistår JD og de andre departementenes koordinering ved blant annet større kriser og katastrofer i fredstid. Ved kriser innhenter og sammenstiller DSB informasjon fra fylkesmennene og involverte beredskapsmyndigheter, analyserer denne og rapporterer til JD, se nedenfor om situasjonsrapportering. Formålet er å skaffe en helhetlig situasjonsforståelse, for å legge til rette for nødvendige beslutninger, prioriteringer, avklare ansvar og roller samt inkludere relevante sektorer i håndteringen.

¹¹ UD er normalt lederdepartement ved krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser i tråd med lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriksstjenesten (utenriksstjenesteloven) § 1.

¹² Se Birkemo mfl., «Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010 – norsk krisehåndtering og noen erfaringer», *FFI-rapport 2012/01319*.

5.3.4 Beredskapsmyndighetene

Alle departementer har faglig beredskapsansvar for sivil beredskap innenfor sitt område. Ved krisehåndtering har beredskapsmyndighetene viktige oppgaver i å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og gjøre nødvendige prioriteringer. Dersom myndighet er delegert til underliggende fagmyndigheter, har departementet fortsatt ansvar for å følge opp at alle beredskapsoppgaver ivretas i løpende drift, ordinær virksomhetsstyring og regulering.

5.3.5 Situasjonsrapportering

Situasjonsrapportering til departementene iverksettes ved uønskede hendelser som kan medføre behov for krisehåndtering lokalt, regionalt og/eller nasjonalt. Situasjonsrapportering til departementene foregår gjennom henholdsvis en fagkanal og en samordningskanal.¹³ Et formål med dette er å sikre to veier for informasjon i rapporteringen, oppnå effektiv håndtering av hendelsen, etablere en felles situasjonsforståelse samt holde sentrale etater, departementer og regjering orientert med verifisert informasjon. Det er forventet at kommuner og fylkesmenn ved behov tar initiativ til rapportering på selvstendig grunnlag.

Rapportene på *fagkanal* inneholder sektorspesifikk informasjon om situasjonen og håndteringen innenfor fagdepartementenes sektoransvar. Situasjonsrapporter på *samordningskanal* skal gi en sektorovergripende oversikt over situasjonen, samt inneholde vurderinger av mulige samfunnsmessige konsekvenser av hendelsen på kort og lang sikt, samt informasjon om ressursituasjonen i håndteringen lokalt, regionalt og nasjonalt. Lederdepartementet sammenstiller situasjonsrapporter fra egne underliggende etater samt rapporter fra andre departementer, og sender så den overordnede, sammenstilte situasjonsrapporten ut til relevante departementer og underliggende etater.

5.3.6 Særskilte kriseorganisasjoner

For visse typer av hendelser er det opprettet særskilte kriseorganisasjoner med beslutningsmyndighet og operative funksjoner, som i noen grad kan bryte med likhetsprinsippet ved å avvike fra

¹³ Se veilederen *DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal* (2018). Det er særskilte rapporteringsrutiner for hendelser på Svalbard og ved atomberedskapshendelser.

ordinær organisering og ansvarsforhold. Ansvaret for atomberedskap er eksempelvis lagt til Kriseutvalget for atomberedskap,¹⁴ som består av representanter fra sentrale myndigheter med ansvar for og særskilte fullmakter til å iverksette konsekvensreducerende tiltak i en krise. Det har vært foreslått en lignende kriseorganisasjon for beredskap mot biologiske hendelser.¹⁵ For å håndtere ekstraordinære situasjoner med negative konsekvenser for energiforsyning mv., kan Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som beredskapsmyndighet pålegge Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), som består av landets nettselskap, kraftprodusenter og fjernvarmeselskap, oppgaver og plikter. Ved omfattende ulykker som kan medføre akutt forurensning og som krever medvirkning fra statlige myndigheter, kan Kongen oppnevne et «aksjonsutvalg» etter forurensningsloven § 45.¹⁶ Det finnes også en rekke andre samarbeids- og beredskapsorganer med rådgivende, koordinerende og/eller operative funksjoner innenfor totalforsvaret.¹⁷

5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger beskrivelsen av beredskap og krisehåndtering i kapittel 5 til grunn for den videre utredningen. Utvalget bemerker at Norge har et etablert system for beredskap og krisehåndtering som tydeliggjør ansvar, myndighet, rollefordeling, informasjonsdeling, koordinering mv. En god sikkerhets- og beredskapskultur forutsetter kunnskap om eget og andre aktørers beredskapsansvar, krisehåndteringssystemet og evnen til å identifisere og reagere når ekstraordinære hendelser oppstår. Dette krever systematisk arbeid og samarbeid, samt gode rutiner for situasjonsrapportering som etablerer en felles og dekkende situasjonsforståelse for involverte aktører. Beredskapen blir ikke bedre enn det svakeste leddet, og den virksomheten som ikke er sitt ansvar bevisst, legger premisene for samfunnets evne til å møte nye, uventede og komplekse utfordringer. Utvalget har imidlertid ikke foretatt en nærmere evaluering av om alle involverte aktører er godt nok

¹⁴ Jf. kgl. res. 23 august 2013. HOD er ansvarlig departement for atomberedskapen.

¹⁵ Mandat for og sammensetning av Kriseutvalg for beredskap mot biologiske hendelser ble sendt på høring 22. juni 2018.

¹⁶ Et slikt utvalg er foreløpig ikke oppnevnt, og ansvaret for aksjonsledelsen er delegert til Kystverket, se punkt 7.14.

¹⁷ Se oversikten i JD og FD *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (2018), punkt 6.2 og 8.2.

rustet til å møte fremtidige kriser innenfor sine ansvarsområder.

Det er Stortinget som gjennom sin budsjett- og lovgivningsmyndighet fastsetter rammene for regjeringens arbeid med beredskap og krisehåndtering. I en krisesituasjon vil det kunne oppstå spørsmål om hvorvidt de aktørene som har ansvar for krisehåndteringen, har tilstrekkelige hjemler til å gjennomføre nødvendige krisehåndteringstiltak, og videre om kommuner og andre aktører i

en presset situasjon klarer å utføre sine lovpålagte oppgaver. Det er først i slike situasjoner hvor ordinær lovgivning ikke strekker til at det oppstår spørsmål om behov for ytterligere fullmakts- og suspensjonshjemler. Utredningen er konsentrert rundt slike hjemmelsspørsmål, herunder om det kan tenkes eksempler der de ordinære reguleringene ikke strekker til innenfor det etablerte krisehåndteringssystemet.

Kapittel 6

Krisescenarioer

6.1 Innledning

Etter mandatet skal behovet for ytterligere beredskapslovgivning «dokumenteres blant annet ved en gjennomgåelse av eksisterende beredskapslovgivning og gjennom beskrivelser av sentrale krisescenarioer på ulike samfunnsområder». Det foretas en gjennomgang av beredskapshjemler i kapittel 7. I dette kapitlet beskrives eksempler på aktuelle krisescenarioer som kan oppstå i Norge. Som grunnlag for å vurdere behovet for ytterligere beredskapslovgivning, henger disse to kapitlene i stor grad sammen, og danner utgangspunkt for utvalgets videre vurderinger av en sektorovergripende forskriftshjemmel.

Beskrivelsen av krisescenarioer bygger i hovedsak på rapporter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) samt i noen grad risiko- og trusselvurderinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten, se punkt 6.2 nedenfor. Utvalget legger til grunn at disse rapportene er naturlige kilder å se hen til ved beskrivelsen av sentrale krisescenarioer på ulike samfunnsområder. Ved beskrivelsen av askeskyhendelsen i 2010, jf. punkt 6.3.4, og hybride hendelser, jf. 6.3.7, har utvalget også sett hen til rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

Ettersom asylsituasjonen i 2015 er trukket frem både i begrunnelsen for oppnevningen av utvalget og omtalt i bakgrunnsdelen i utvalgets mandat, har utvalget videre foretatt en gjennomgang av asylsituasjonen, jf. punkt 6.4. Formålet har vært å undersøke om asylsituasjonen i 2015 avdekket akutte rettslige mangler som kan aktualisere og begrunne et behov for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, eller om de utfordringene som oppsto knyttet til håndtering av situasjonen primært kan tilskrives andre faktorer.

Utvalgets samlede vurderinger av krisescenarioene gis i punkt 6.5.

6.2 Analyser av krisescenarioer og risiko- og trusselvurderinger

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten gir ut årlige risiko- og trusselvurderinger. Analysene gir oversikt over «ulike forhold som kan true norske interesser eller verdier som vi ønsker å beskytte», og favner «et bredt spekter av mulige hendelser, fra terror og etterretning mot norske interesser, til ulykker, sabotasje og alvorlige naturhendelser».¹ Beskrivelsen av aktuelle krisescenarioer i punkt 6.3 bygger særlig på DSBs brede analyse av ulike krisescenarioer, samt på øvrige risiko- og trusselvurderinger ved beskrivelsen av tilsiktede hendelser.

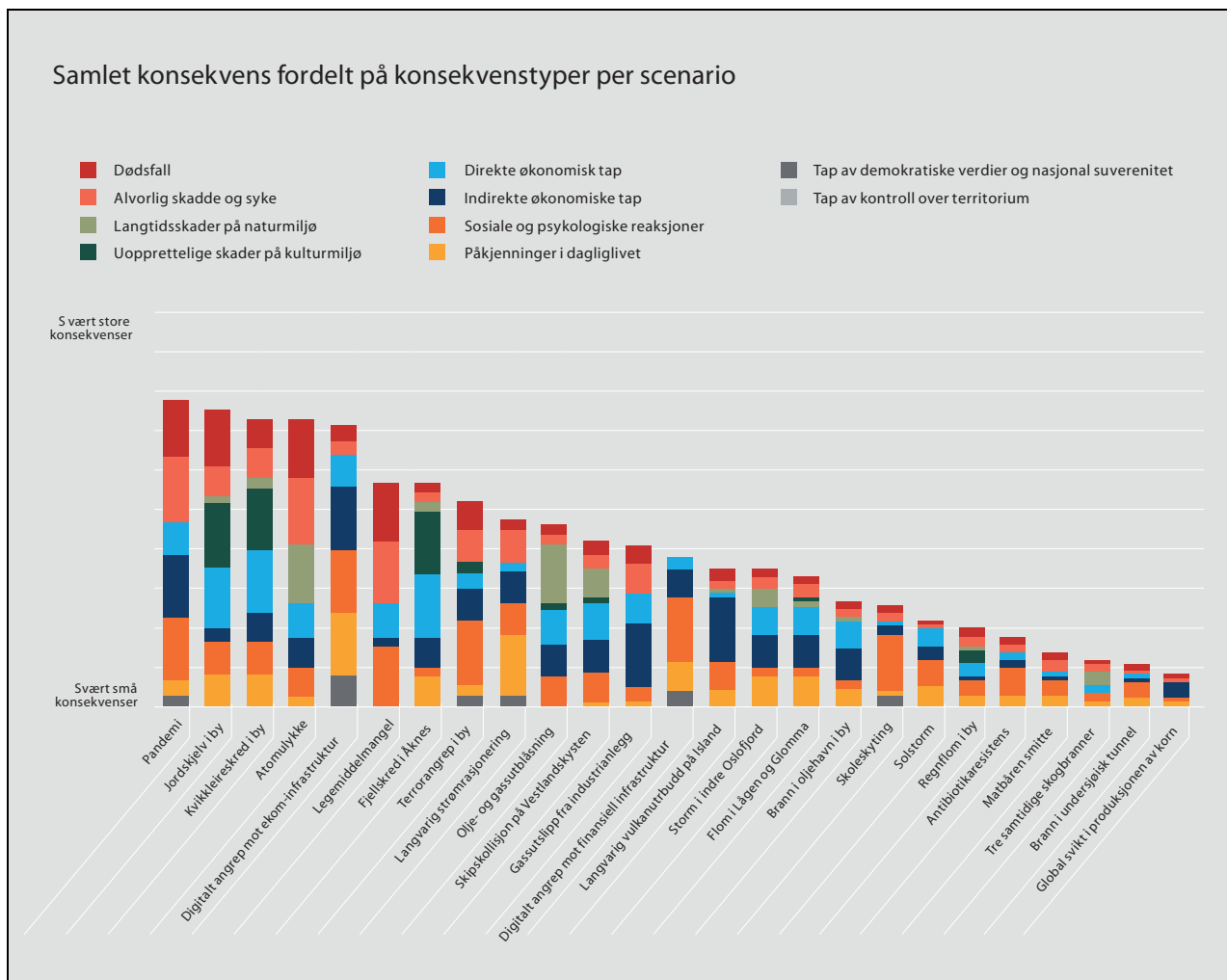
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Analyse av krisescenarioer 2019

DSB har siden 2011 gjort risikoanalyser av uønskede – utilsiktede og tilsiktede – hendelser som kan ramme det norske samfunnet, ut fra en bred «all hazards»-tilnærming.² Samlerapporten *Analyse av krisescenarioer 2019* tar for seg 25 krisescenarioer, herunder 21 ikke-tilsiktede og 4 tilsiktede hendelser, med hensyn til sannsynlighet og potensielle konsekvenser. Analysene har en lengre tidshorisont enn de årlige vurderingene fra de øvrige tre etatene. Rapporten omfatter ikke alle alvorlige uønskede hendelser som kan inntreffe i det norske samfunnet, og den « neste hendelsen kan være en vi ikke har sett eller analysert tidligere og kan derfor komme helt uventet ».³

¹ Meld St. 10 (2016–2017) punkt 13.4.

² *Ibid.*

³ DSB, *Analyse av krisescenarioer 2019*, s. 20.



Figur 6.1 Konsekvenser av krisescenarioer fordelt på konsekvenstyper

Kilde: DSB, Analyse av krisescenarioer 2019, figur 13: «Samlet konsekvens per scenario fordelt på konsekvenstyper per scenario».

Felles for hendelsene er at:

- de har konsekvenser som rammer flere viktige samfunnsverdier;
- de kan få katastrofale konsekvenser og krever ekstraordinær myndighetsinnsats;
- konsekvensene og håndteringen av hendelsen går på tvers av sektorer og ansvarsområder og krever samvirke; og
- de kan inntreffe i morgen.

Rapporten analyserer ulike hendelsers konsekvenser for befolkningen med hensyn til fem samfunnsverdier: *Liv og helse; natur og kultur; økonomi; samfunnsstabilitet; og demokratiske verdier og styringsevne*. De fem samfunnsverdiene er igjen operasjonalisert i to konsekvenstyper hver, i alt 10. Figur 6.1 illustrerer konsekvensene av de 25 analyserte krisescenarioene med hensyn til disse 10 konsekvenstypene.

Den samlede samfunnsrisikoen ved en hendelse er en funksjon av *konsekvens* og *sannsynlighet*. Scenarioene med høyest risiko er pandemi, legemiddelmangel og atomulykke, ettersom disse skårer høyt både på sannsynlighet og potensielle konsekvenser, se punkt 6.3.1–6.3.3. Sannsynligheten for tilsiktede hendelser – digitale angrep, terrorhandlinger eller skoleskyting – er ikke angitt i rapporten.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM): Risiko 2019

NSM er fagmyndighet for forebyggende nasjonal sikkerhet. NSM skal blant annet detektere, varsle og koordinere håndtering av alvorlige IKT-angrep. I rapporten *Risiko 2019* vurderes risikoen for at samfunnet skal rammes av spionasje, sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger. NSM erfarer blant annet «stadig mer avanserte og effektive nettverksoperasjoner rettet mot norske

virksomheter», noe som «utgjør en betydelig risiko for viktige samfunnsfunksjoner».

Politiets sikkerhetstjeneste (PST): Trusselvurdering 2019

Hovedoppgaven til PST er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. Den årlige trusselvurderingen omhandler blant annet trusler fra statlige og ikke-statlige aktører. *Trusselvurdering 2019* peker særlig på andre staters etterretningsevne overfor norske virksomheter, samt at den mest alvorlige terrortrusselen kommer fra ekstreme islamistiske grupper.

Etterretningstjenesten: Fokus 2019

En av Etterretningstjenestens hovedoppgaver er å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske interesser. Etterretningstjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet er ikke avgrenset til militære problemstillinger. Selv om etterretningstjenestens hovedsakelige virkeområde omhandler sikkerhets- og forsvarsmessige spørsmål som ligger utenfor rammene av mandatet, er trusselvurderinger knyttet til digitale angrep og hybride virkemidler likevel av relevans for denne utredningen. I rapporten *Fokus 2019* fremheves «etterretningstrusselen» som «den mest pågående og omfattende sikkerhetsutfordringen mot Norge og norske interesser».

6.3 Eksempler på alvorlige uønskede hendelser

6.3.1 Pandemi

En pandemi er et sykdomsutbrudd som rammer svært mange mennesker og sprer seg over store deler av verden. DSB beskriver følgende hypotetiske pandemifelle i Norge:

«Et nytt influensavirus som smitter primært ved dråpesmitte, og med 1–2 dagers inkubasjonstid, oppdages i Thailand i midten av desember. Virusets spres raskt, og influensaepidemien når Norge i midten av januar. Pandemien når toppen etter seks uker og varer i fire måneder. Vaksiner blir ikke tilgjengelig i Norge i løpet av influensaepidemien, og antivirale har ikke effekt. Unge og arbeidsføre rammes særlig sterkt.»

Konsekvensene av scenarioet vurderes samlet sett som «svært store». Det anslås rundt 6000

dødsfall som direkte følge av pandemien samt 2000 dødsfall som følge av manglende behandling for andre sykdommer. Anslagsvis 35 000 til 40 000 må legges inn på sykehus, hvorav ca. 10 000 på intensivavdeling. Det pekes videre på svært store sosiale og psykologiske reaksjoner som følge av usikre og skremmende konsekvenser, vaksinemangel samt at svært mange rammes. Demokratiske institusjoner vil også kunne rammes som følge av stort sykdomsfravær på Stortinget, i regjeringen og i departementene. Det anslås høye indirekte økonomiske tap som følge av sykefravær.

På bakgrunn av den historiske frekvensen for influensapandemier anslås det å være 75 pst. («høy») sannsynlighet for at en pandemi som beskrevet i scenariet vil inntreffe i Norge i løpet av en 100-årsperiode.

Usikkerheten knyttet til sannsynlighets- og konsekvensvurderingene er «moderat».

Kombinasjonen av høy sannsynlighet og store samfunnsmessige konsekvenser gjør pandemi til ett av scenarioene med høyest risiko for samfunnet, sammen med legemiddelmangel og atomulykke, se nedenfor.

6.3.2 Legemiddelmangel

Legemiddelmangel beskrives som et økende globalt problem. Produksjons- og forsyningslinjene til Norge er lange og uoversiktlige. Virkestoffene til legemidlene produseres i hovedsak i Asia, og Kina og India er de største eksportørene globalt. DSB beskriver hele logistikkjeden som «svært IKT-avhengig» og tilpasset «just-in-time»-prinsippet, noe som gjør systemet sårbart ved svikt i ett eller flere ledd. Det norske markedet er lite og lavt prioritert av de internasjonale legemiddelfirmaene. Egenproduksjonen i Norge er marginal, og det er et begrenset lager av kritiske legemidler hos grossistene. Legemiddelnapphet har tidligere blitt løst gjennom frivillige ordninger, men slike ordninger kan ifølge DSB «være utilstrekkelig ved mer alvorlige kriser». Ved eventuell leveringssvikt er det «ingen forhåndsdefinerte føringer» for fordeling og prioritering av legemidler mellom pasienter og pasientgrupper. Antall meldinger om leveringssvikt av legemidler i Norge er mangedoblet de siste årene. I 2017 registrerte Legemiddelverket 358 mangelsituasjoner, noe som er en dobling fra 2016.

DSB beskriver hvordan legemiddelmangel kan oppstå gjennom følgende hypotetiske scenario:

«På et anlegg i Asia som produserer virkestof-fer til antibiotika, oppstår det en eksplosjonsar-tet brann. Eierne varsler ikke om driftsforstyr-relsene, og hendelsen fanges ikke opp før man-gel på antibiotika oppstår flere uker senere. Samtidig får en av de største produsentene av insulin til Europa produksjonsproblemer fordi anlegget blir forurenset av bakterier og må stenge en periode. Etter kort tid stopper leve-ransene av insulin og noen typer antibiotika til apotekene i hele Europa. Mangelen fører til hamstring, og apotekene i Norge tømmes for legemidlene i løpet av få dager.»

De samfunnsmessige konsekvensene av et slikt scenario vurderes samlet sett som «store», og da særlig som følge av antallet dødsfall og alvorlig syke, samt sosiale og psykologiske reaksjoner. Mangel på insulin og visse typer antibiotika i tre uker vil anslagsvis føre til 2500 dødsfall, mens anslagsvis 8000 personer vil oppleve forverret sykdomstilstand. Mangelen på livsviktige medisin-er vil også kunne skape stor uro, frykt og mistil-lit til myndighetene.

Sannsynligheten for at scenarioet vil inntreffe i løpet av en 100-årsperiode, vurderes til 75 pst. («høy»). Sannsynligheten for alvorlige mangel-situasjoner knyttet til andre typer legemidler, vur-deres som «svært høy» i et 100-årsperspektiv (over 90 pst.).

Kombinasjonen av høy sannsynlighet og store samfunnsmessige konsekvenser gjør legemiddel-mangel til ett av scenarioene med høyest anslått risiko for samfunnet.

6.3.3 Atomulykke

Atomulykker kan inntreffe ved ulike typer ato-manlegg, deriblant anlegg for behandling av reaktorbrensel og radioaktivt avfall. Radioaktive utslipp etter en alvorlig atomulykke kan fraktes til Norge via luftstrømmer og påvirke folkehelse, natur og miljø. Norge er omgitt av land hvor det foregår ulike former for nukleær aktivitet. DSB beskriver et hypotetisk scenario med svikt ved gjenvinningsanlegget Sellafield i England, og hvor utslipp av «høyaktivt avfall transporteres mot Norge med luftstrømmene, og nedfallet over Norge, spesielt på Vestlandet, er høyere enn etter Tsjernobyl-ulykken».

De samfunnsmessige konsekvensene av et slikt scenario vurderes som «svært store». Blant de alvorligste konsekvensene er flere hundre omkomne som følge av fremskyndet død, samt flere tusen syke. Videre vil natur, miljø og

næringsmiddelproduksjon rammes hardt, og det blir nødvendig med nedslakting av dyr, destrue-ring av melk mv. Nedfallet spres til et område på over 3000 km² med en nedbrytningstid på flere tiår. Kriseutvalget for atomberedskap har for øvrig vide fullmakter til å iverksette tiltak i akuttfasen, jf. punkt 5.3.6, eksempelvis akutt evakuering.

Sannsynligheten for Sellafield-scenarioet vur-deres til 2 pst. i løpet av 100 år («svært lav»). Sannsynligheten for at det inntreffer en ulykke ved et lignende anlegg, med utslipp som rammer Norge, vurderes til 65 pst. i løpet av 100 år («middels»).

Usikkerheten knyttet til sannsynlighets- og konsekvensvurderingene vurderes som «mode-rat».

Kombinasjonen av middels sannsynlighet og store samfunnsmessige konsekvenser gjør atom-ulykke til ett av scenarioene med høyest anslått risiko for samfunnet.

6.3.4 Vulkanutbrudd på Island

Et vulkanutbrudd fører med seg forskjellige typer utslipp som utgjør en fare for mennesker og miljø. Ved store utbrudd vil enorme mengder giftige gasser og partikler bli kastet opp i stratosfæren og spres over store områder med vind og nedbør. Den største direkte helsefaren i Norge er knyttet til luftforurensning og konsentrasjonen av svovel-dioksid. Stengte luftrom og forstyrrelser i flytra-fikk medfører økt sårbarhet i kritiske samfunns-funksjoner dersom andre uønskede hendelser skulle inntreffe samtidig. DSB vurderer de sam-lede konsekvensene for Norge av et langvarig vul-kanutbrudd på Island som «middels».

Sannsynligheten for at et slikt hypotetisk scenario inntreffer i løpet av 100 år, anslås å være 40 pst. («middels»). Den samlede usikkerheten knyttet til kunnskapsgrunnlag og konsekvensene av et stort og langvarig vulkanutbrudd, vurderes imidlertid som «stor», og avhenger av utslipps-mengde, varighet, vær- og vindforhold, følgehen-delser som svikt i kraftforsyning, telenett og medi-sinsk utstyr som følge av flyforbud og svikt i leve-ransene av kritiske reservekomponenter.

I april 2010 ble europeisk luftfart rammet av utbruddet fra vulkanen Eyjafjallajökull på Island, og over Norge ble hele luftrummet stengt 15. april. Restriksjonene skapte utfordringer i helse-Norge, og særlig i Nord-Norge der man i stor grad er avhengig av luftambulanser. Askeskykrisen fikk store økonomiske konsekvenser, men det var ingen liv som gikk tapt grunnet mangel på luftam-bulanser.

Regjeringen vedtok å utløse helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser i 14 dager.⁴ Ifølge statsrådsforedraget var det en «ekstraordinær situasjon» som kunne få «konsekvenser for liv og helse» for intensivpasienter, og særlig i «spredtbygde områder langs kysten og i våre nordligste fylker».⁵

En evalueringsrapport fra Forsvarets Forskningsinstitutt fant at krisen var «preget av usikkerhet», ettersom «ingen hadde sett for seg at et vulkanutbrudd kunne sette alle fly i Norge og store deler av Europa på bakken i lengre tid».⁶ «Kompleksiteten i krisen» ble illustrert ved at åtte departementer, SMK samt seks etater deltok i møtene i regjeringens kriseråd. De sentrale myndighetenes krisehåndtering fremstod «enhetlig, godt fundert» og med «godt koordinert» informasjon. I andre periode av askeskykrisen var det flom og rasfare i deler av Finnmark som førte til at flere veier var stengt. Rapporten peker på at det er «usikkert» hvordan askeskykrisen hadde blitt håndtert «om det hadde skjedd en større krise samtidig som askeskykrisen».

6.3.5 Jordskjelv i by

Norge har den høyeste jordskjelvaktiviteten på det europeiske fastlandet nord for Alpene, men de fleste skjelv er knapt merkbare. DSBs rapport tar for seg et hypotetisk scenario hvor et jordskjelv med en magnitudo på 6,5 inntreffer på «Øygardenforkastningen», som strekker seg parallelt med kysten utenfor Bergen:

«Jordskjelvet inntreffer uten forvarsel og skaper store rystelser i Bergen kommune med ca. 280 000 innbyggere. I byen er det ulike bygningsstrukturer, både historiske og moderne, som eksponeres for sterke rystelser. Også veinettet og annen infrastruktur som strømforsyning og drikkevannsforsyning utsettes for rystelsene. Hele Bergen kommune rammes og et stort antall samtidige skadesteder vil være spredd rundt i kommunen.»

⁴ Jf. kgl. res. 16. april 2010. Som varslet i statsrådsforedraget, ble myndigheten delegert videre til Hdir, jf. delegasjonsvedtak 19. april 2010.

⁵ Beredskapstiltak for å sikre liv og helse i situasjonen med stengt luftrom over Norge – anvendelse av fullmaktsbestemmelsene i lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap, jf. § 1-5 nr. 2 og § 3-1, § 4-1, § 5-1 og § 5-2. Kongelig resolusjon. Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, 16. april 2010.

⁶ Se Birkemo mfl., «Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island i 2010 – norsk krisehåndtering og noen erfaringer», *FFI-rapport 2012/01319*.

De samfunnsmessige konsekvensene av hovedskjelvet vurderes samlet sett som «svært store». Følgende hendelser vil i første rekke omfatte skred og steinsprang, delvis svikt i kraftforsyningen, ustabile ekomtjenester og delvis forstyrrelser i drikkevannsforsyningen. Det anslås at i overkant av 300 vil omkomme som følge av sammenraste bygninger og skred/steinsprang eller ulykker, mens omtrent 500 vil bli alvorlig skadet som direkte følge av skjelvet og utsatt medisinsk behandling. Videre vil mange fredede kulturminner gå tapt, mens kostnadene til gjenoppbygging, reparasjon og erstatning anslås til minst 35 milliarder kroner.

Hendelsen vil utfordre samfunnets beredskapsressurser i «svært stor grad». Konsekvensvurderingen er imidlertid sensitiv for samtidige hendelser som storm, flom, strømbrydd eller store ulykker, som i så fall vil gjøre krisehåndteringen «vesentlig mer komplisert». Samlet sett vurderes usikkerheten knyttet til analyseresultatene som «stor».

Sannsynligheten for at det beskrevne scenariot inntreffer i løpet av 100 år, vurderes til 3 prosent («svært lav»), mens sannsynligheten for at et jordskjelv med lignende konsekvenser skjer et sted i Norge i løpet av 100 år, vurderes til 10 prosent («lav»).

6.3.6 Terrorhandlinger

DSB beskriver følgende hypotetiske scenario med terrorangrep i Oslo:

«En selvmordsbomber detonerer 10 kg sprengstoff i et inngangsparti til Stortinget. Tre terrorister åpner deretter ild med håndvåpen og kaster granater. Ti minutter senere stormer fire terrorister et større hotell i sentrum og kaster granater og skyter med håndvåpen. Gjester og ansatte, til sammen 300 personer, tas som gisler. Om kvelden detonerer en bombe på 5 kg i en søppelkasse på et stort kjøpesenter i byen, og to terrorister åpner ild mot publikum. Terrorister holder deler av hotellet med gisler natten igjennom og utløser bombelaster neste morgen.»

De samfunnsmessige konsekvensene vurderes som «store». DSBs rapport analyserer ikke sannsynligheten for at tilsiktede hendelser som terror skal inntreffe. Ifølge PSTs trusselvurdering kommer den «mest alvorlige terrortrusselen i 2019» fra «ekstreme islamistiske grupper». Det vurderes som «mulig» at ekstreme islamister vil forsøke å utføre terrorangrep her i landet. Terrorangrep fra

norske høyreekstreme vurderes som «lite sannsynlig», mens terrorangrep fra norske venstreekstreme vurderes som «svært lite sannsynlig».

6.3.7 Hybride hendelser

6.3.7.1 Generelt

Det konvensjonelle skillet mellom krig og fred er blitt mer utydelig, og håndteringen av såkalte hybride hendelser, trusler og virkemidler er blitt en sentral del av arbeidet med samfunnssikkerhet og totalforsvaret.

Med hybride trusler og virkemidler menes «statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utbytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål», se St.meld. 10 (2016–2017), jf. Innst. 326 S (2016–2017).⁷ Bruken av hybride virkemidler «utfordrer skillet mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt», og det kan være «krevende å fastslå om en trusselsituasjon er av sivil eller militær karakter».

DSB beskriver hybride hendelser som synkronisert bruk av ulike virkemidler av makt skreddersydd for å ramme sårbarheter over et stort spekter av samfunnsfunksjoner for å oppnå synergieffekter, designet for å ramme en nasjons sårbarheter.

NSM ser – «gjennom samarbeidet med E-tjenesten og PST» – at «truslene Norge står overfor og trusselaktørenes interesser er dynamiske og rettet mot et bredt spekter av sektorer og virksomheter».⁸ Man ser blant annet en vedvarende etterretningstrussel samt avanserte og målrettede nettverksoperasjoner mot både private og offentlige virksomheter.

Sverre Diesen har i en FFI-rapport anvendt begrepet hybridkrig for angrep «fra en annen stat der irregulære virkemidler dominerer over regulære», med visse nærmere presiseringer.⁹ Denne betegnelsen utelukker ikke at den aktuelle staten benytter en ikke-statlig aktør som stedfortreder, og denne aktøren behøver ikke nødvendigvis selv vite at den blir utnyttet av en fremmed stat. Virkemidler kan videre være både fysiske (mindre aksjoner utført av enkeltpersoner eller mindre

grupper) og ikke-fysiske (typisk cyber- og påvirkningsoperasjoner). Situasjonen kan også variere ut fra i hvilken grad det er mulig å fastslå «om det faktisk pågår et angrep eller ei» og «hvem som i så fall står bak det», med stor betydning for hvilke eventuelle tiltak som kan settes inn.

6.3.7.2 Hybride angrep

Forsvar mot hybride angrep vil ifølge Diesens FFI-rapport «i større grad være et spørsmål om total samfunnsberedskap enn om militær beredskap i tradisjonell forstand».¹⁰ Rapporten peker på noen av «de viktigste utfordringene» myndighetene vil kunne bli stilt overfor:

- påvirkning av offentlig opinion gjennom nyhetsmanipulering og andre informasjonsoperasjoner i stor skala;
- anstiftelse av opptøyer og annen uro under utnyttelse av sosialt og økonomisk marginaliserte grupper;
- cyberoperasjoner uten identifiserbare bakmenn rettet mot offentlig tjenesteyting og infrastruktur, primært for å svekke befolkningens tillit til at myndighetene evner å beskytte samfunnet, men uten at tjenesteavbruddene nødvendigvis truer samfunns- og statssikkerheten i seg selv;
- skreddersydde bakteriologiske eller kjemiske angrep rettet mot politiske nøkkelgrupperinger i kritiske øyeblikk for å vanskeliggjøre eller forsinke politiske beslutninger;
- attentater og andre voldelige aksjoner rettet mot enkeltpersoner og virksomheter i den hensikt å gi troverdighet til angriperens narrativ;
- vilkårlige bombeaksjoner eller andre voldshandlinger for å drepe eller skade et stort antall tilfeldige personer, i den hensikt å skape tvil om myndighetenes evne til å beskytte befolkningen og kontrollere situasjonen;
- politisk utnyttelse av områder med omdømmemisiko for Norge overfor det internasjonale samfunn.

Blant de tiltakene rapporten peker på, er et nasjonalt hovedkvarter hvor alle berørte beredskapsorganer er representert, og som kan «orkestrere hele spekteret av militære, politisære, informasjonsmessige, økonomiske, diplomatiske og andre tiltak i en fortløpende ledelse».¹¹ Dette vil igjen kreve «vidtgående fullmakter med hensyn til

⁷ Se også Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren* og Innst. 62 S (2016–2017).

⁸ NSM, *Risiko 2019* s. 10.

⁹ «Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt», *FFI-rapport 18/00080*, ss. 12–15.

¹⁰ *Ibid.* s. 44.

¹¹ *Ibid.* s. 47.

inn gripen i det sivile samfunn, fullmakter som i sin karakter minner om» beredskapsloven av 1950, for øvrig omtalt i punkt 8.4.

Hvordan et fremtidig hybridangrep på Norge konkret kan gjøres i praksis, er analysert i en egen rapport som er sikkerhetsgradert.¹²

6.3.7.3 Særlig om digitale angrep og trusler mot IKT-sikkerhet

Norge omtales som et av de mest digitaliserte landene i verden. Ulike former for utnyttelse av digitale sårbarheter og digitale angrep er en særlig aktuell utfordring, eventuelt også som ledd i et hybrid angrep, jf. forrige punkt.

Etterretningstjenesten peker i sin rapport på at statlige aktører har gjennomført en rekke informasjons- og påvirkningsaktiviteter de siste årene, «hjulpeløst fram av en informasjonsteknologisk utvikling som kan gjøre det svært krevende å skille mellom ordinær kommunikasjonsvirksomhet og koordinert påvirkningsaktivitet». Rapporten peker videre på at flere land opplever at digital infrastruktur blir kompromittert og utnyttet i operasjoner. Det er også observert flere tilfeller der digital sabotasje er testet i operasjoner mot europeiske land. Konsekvensene av denne typen angrep kan spenne fra mindre forstyrrelser til sammenbrudd av samfunnsviktige tjenester. Etterretningstjenesten legger til grunn at det vil være en høy terskel for å gjennomføre «dyptgripende, digital sabotasje», etter som en slik operasjon «kan oppfattes som en krigshandling».

Som beskrevet i punkt 6.3.7.1, kan det imidlertid være utfordrende å avdekke hva og hvem som i praksis står bak slike hendelser. Ifølge Etterretningstjenesten har også tilgangen til avansert skadelig programvare blitt enklere tilgjengelig både for statlige og ikke-statlige aktører.

DSB analyserer to hypotetiske scenarioer med digitale angrep mot henholdsvis finansiell infrastruktur og ekom-infrastruktur.

I førstnevnte scenario skjer det et «omfattende cyberangrep» som rammer alle betalings-terminaler og minibanker i landet. Samtidig skjer det et «koordinert og massivt tjenestene angrep på norske nettbanker». Angrepet har en «kompleksitet som gjør at det må stå en aktør med store ressurser bak», enten en stat eller annen ressurssterk utenlandsk aktør. Hendelsen

som er beskrevet kan inngå i et «større angrep der også andre virkemidler tas i bruk». Samfunnskonsekvensene vurderes samlet sett som «moderate». Det er særlig de sosiale og psykologiske reaksjonene, påkjenninger i dagliglivet, samt indirekte økonomiske tap som vil være mest alvorlige.

Enda mer alvorlig er det hypotetiske scenarioet hvor ekom-infrastrukturen angripes:

«Et logisk angrep rettet mot sentrale noder i Telenors transportnett ødelegger både fysiske komponenter og viktig programvare. All kommersiell elektronisk kommunikasjon lammes. Dette gjelder også radio- og tv-sendinger (med unntak av sendinger fra utlandet via satellitt). Svikten rammer virksomheter i mange ulike sektorer. Bak angrepet står en statlig aktør med store ressurser både med hensyn til etterretning og nettbasert sabotasjevirksomhet.»

Per i dag er det ikke alternativer til Telenors landsdekkende kjernenett. Samlet sett vurderes konsekvensene av ekom-bortfallet med følgehen delser som «svært store», og de mest alvorlige følgerne som nevnes er:

1. Håndteringen av krisen på politisk og administrativt nivå blir vanskelig med reduserte muligheter for kommunikasjon og koordinering.
2. Bortfall av radio, tv og internett medfører at viktige informasjonskanaler til publikum blir borte.
3. Redningsinnsats blir vanskelig når telefoni faller ut og alarmsentralene og Nødnett har svært redusert funksjonalitet.
4. Jernbane- og flytrafikken vil stoppe opp. Problemer også for trafikk på vei og sjø.
5. Svikt i betalingstjenester fører til store utfordringer for næringslivet og befolkningen.

Digitalt sårbarhetsutvalg (NOU 2015: 13) pekte blant annet på behovet for å redusere «kritikaliteten av Telenors kjerneinfrastruktur»:

«Telenors kjerneinfrastruktur inngår som en komponent i nær sagt alle digitale verdikjeder. Et utfall i denne får derfor alvorlige og samtidige konsekvenser på de aller fleste samfunnsområder, og for alle de kritiske samfunnsfunksjonene som er omtalt i denne rapporten. Telenors kjerneinfrastruktur er godt utbygd, den er profesjonelt operert, og den har historisk sett meget høy stabilitet. Likevel vil den kunne settes ut av spill ved menneskelige feil,

¹² Sverre Diesen, «Tre scenarioer for et fremtidig lavintensivt og hybrid angrep på Norge», *FFI-rapport 18/00081 (BEGRENSET)*.

rutinesvikt, sabotasje, terror eller utro tjenere.»¹³

6.4 Særlig om asylsituasjonen i 2015

6.4.1 Innledning

I 2015 mottok Norge 31145 asylsøknader, det høyeste antallet i løpet av ett år noensinne, og nesten en tredobling sammenlignet med 2014.¹⁴ Den sterke veksten i antall ankomster sommeren og høsten 2015 representerte en ny og uventet situasjon.

Migrantene valgte flere ulike inngangsteder til Norge. Vurdert i forhold til tilgjengelige ressurser var belastningen størst øst i Finnmark ved grensepasseringsstedet Storskog og i Sør-Varanger kommune. Utvalget har av denne grunn sett nærmere på situasjonen ved Storskog og i Sør-Varanger, se punkt 6.4.2.

Storskog er Norges eneste grensepasseringssted mot Russland, og her går også en yttergrense for Schengen-området. Mens normale ankomsttall over Storskog tidligere hadde vært på 0–10 asylsøkere per år, ble det i perioden fra august til og med november registrert om lag 5450 asylsøkere. Sør-Varanger, som ble transittkommune for asylsøkerne, har til sammenligning om lag 10 000 innbyggere.

I etterkant av Tsjernobyl-ulykken i 1986 ble det utarbeidet beredskapsplaner for en potensiell strøm av russiske migranter over Storskog i forbindelse med en mulig atomulykke. Scenariet ble aldri en realitet, men beredskapsplanene kom til anvendelse under krigene på Balkan, da det på slutten av 1990-tallet kom 950 kosovoalbanere med luftbro til midlertidig transittmottak i Fjellhallen i Kirkenes.¹⁵ Høsten 2015 ble de samme planene anvendt på ny da en stor og heterogen gruppe migranter kom over Storskog. Sør-Varanger kommune etablerte et provisorisk transittmottak i Fjellhallen 24. september, mens et nytt Ankomstsenter Finnmark med kapasitet til 600 mennesker ble åpnet 11. november i en tidligere militærforlegning. Asyltilstrømmingen fra Russ-

land opphørte i slutten av november som følge av at Norge innførte grensekontroll, hurtigbehandling og retur av asylsøkere som etter utlendingsloven hadde hatt opphold i Russland.¹⁶

Den høye tilstrømmingen av asylsøkere i 2015 skapte en rekke utfordringer lokalt både med hensyn til mottak og registrering, smittekontroll, innkvartering, helse-, sosial- og velferdstjenester mv. Det foreligger imidlertid ingen samlet evaluering eller kartlegging av norske myndigheters håndtering av situasjonen.¹⁷ Utvalget har verken hatt mulighet til eller ambisjoner om selv å gjøre noen fullstendig evaluering, noe som innebærer at både kildetilfanget og omfanget av den følgende gjennomgangen i noen grad er begrenset. Utvalget har hatt samtaler om asylsituasjonen med involverte aktører hos Øst-Finnmark politidistrikt, Sør-Varanger kommune, lokalt helsepersonell, Fylkesmannen i Finnmark, Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, jf. oversikten i punkt 1.4. Videre har utvalget sett på saksdokumenter samt særlig involverte aktørers egne erfaringsskriv og evalueringsrapporter utarbeidet i etterkant.¹⁸

Utvalget har i tillegg sett på de regelverkstiltakene som ble fremmet og/eller gjennomført underveis og i etterkant av asylsituasjonen, se punkt 6.4.3. Videre har utvalget sett på alternative krisescenarier både i et lokalt og nasjonalt perspektiv, se punkt 6.4.4.

Formålet med gjennomgangen i dette delkapitlet har – i tråd med utvalgets mandat – i hovedsak vært avgrenset til å undersøke om asylsitua-

¹³ Digitalt sårbarhetsutvalg anbefalte blant annet tiltak for å sikre at «... minst én tilleggsaktør har et landsdekkende kjernenett som er på samme nivå som Telenors ...», se punkt 11.7. I statsbudsjettet 2019 er det for øvrig satt av midler til et pilotprosjekt for alternativt kjernenett, jf. Innst. 13 S (2018–2019), jf. Prop. 1 S (2018–2019) (Samferdselsdepartementet).

¹⁴ Se Utlendingsdirektoratet, *Tall og fakta 2015*, ss. 9–10.

¹⁵ Se Asfeldt mfl., «Da bakdøra til Europa sto åpen», *Tidsskriftet den norske legeforening*, 4. utg. 2018, ss. 337–342.

¹⁶ Jf. Instruks GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90; samt Instruks GI-9001/2015 – Rutiner for rask håndtering av personer som ankommer over norsk-russisk landegrense (Storskog) uten gyldig visum eller annen gyldig innreisetillatelse til Norge.

¹⁷ Til sammenligning ble det f.eks. i Sverige gjennomført en bred, samlet kartlegging av hendelsesforløpet og de ulike myndighetenes håndtering, se SOU 2017: 12 *Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015*.

¹⁸ UDI: *Rapport Høsten 2015*, samt *Delrapport til egenevalueringen av beredskapsarbeidet i UDI høsten 2015 – Storskogporteføljen*; DSB: *DSBs håndtering av koordineringen i flyktningssituasjonen 2015*; POD: *Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015*; PU: *Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?*; Fylkesmannen i Finnmark: *Intern evalueringsrapport – Ekstraordinær flyktningestrom høst 2015*; Siviltforsvaret: *Evaluering av Siviltforsvarets håndtering av flyktningestrommen til Norge*; Nasjonalt ID-senter: *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015*.

sjonen i 2015 avdekket akutte *rettslige mangler* som kan aktualisere og begrunne et behov for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjons-hjemmel, eller om de utfordringene som oppsto knyttet til håndtering av situasjonen primært kan tilskrives andre faktorer.

6.4.2 Utvalgets gjennomgang av asylsituasjonen ved Storskog

Øst-Finnmark politidistrikt varslet allerede 9. september Politidirektoratet om at man hadde «store problemer med å håndtere den økte strømmen av asylsøkere», men opplevde ikke å bli tatt på alvor fra sentralt hold. Den 8. oktober gikk det ut nytt varsel om at situasjonen hadde «endret seg dramatisk», og det ble bedt «om tilbakemelding på at overordnet nivå har forstått alvorret i situasjonen som beskrives». Øst-Finnmark politidistrikt påtok seg en nasjonal oppgave over lang tid uten å være dimensjonert for dette.

Politidirektoratets (POD) rapport karakteriserer den utilstrekkelige oppfølgingen av politidistriktets varsel 9. september som «ett av de mest sentrale punktene i hele asylkrisen». Den løpende håndteringen i POD frem til det neste varselet 8. oktober tyder på at «situasjonsforståelsen avvek fra det inntrykket [Øst-Finnmark] politidistrikt selv hadde og forsøkte å formidle». PODs manglende erkjennelse av at det lokalt forelå en krisesituasjon, pekes ut som «hovedforklaringen» på manglende samvirke. Planverket i politiet var «ikke tilrettelagt for masseankomster generelt», og man hadde ikke ett felles dokument å forholde seg til. Dersom det «på nytt skulle komme asylsøkere over Storskog grensepasseringssted» vil norsk politi og utlendingsforvaltning» ifølge rapporten «være bedre forberedt».

Politiets utlendingsenhet (PU) peker i sin rapport på «underkommunisering» av politidistriktets behov og ressursutfordringer som en forklaring på ulik situasjonsforståelse mellom POD, PU og politidistriktet tidlig på høsten 2015. Heller ikke PU vurderte situasjonen ved Storskog som en krise. Ifølge Instruks for stab i Politiets utlendingsenhet skal stab settes blant annet «ved ekstraordinære ankomster, alvorlige uønskede hendelser, kriser og/eller ekstraordinære eller mulige ekstraordinære hendelser». PUs ledelse vurderte imidlertid at det ikke var hensiktsmessig å sette stab, blant annet fordi det fremsto som en «økning av ordinære arbeidsoppgaver» og det var usikkerhet knyttet til «når det høye antallet søkere ville avta».

Sør-Varanger kommune gikk i kriseberedskap 11. september og innledet forhandlinger med Utlendingsdirektoratet (UDI) om etablering av transittmottak for asylsøkere. Under tidspress ble det inngått avtale med UDI om etablering av transittmottak for om lag 150–200 asylsøkere i Fjellhallen, hvor botiden skulle være 1–4 dager, med den hensikt at asylsøkerne raskt etter ankomst skulle sendes videre til andre mottakskommuner. Det midlertidige asylmottaket åpnet 24. september. Kapasiteten i Fjellhallen ble raskt overskredet, og man tok i bruk en rekke andre overnattingssteder i kommunen. Det var store utfordringer med registrering av asylsøkerne allerede fra starten av krisen, og mye av registreringen ble foretatt manuelt på et system utviklet av kommunen. I ettertid ledet dette til rettslig tvist med UDI om utgiftsdekning.¹⁹ Kommunens ordfører uttrykte ved flere anledninger at kommunen savnet UDIs tilstedeværelse og at den opplevde at UDI ikke tok tilstrekkelig ansvar for og kontroll med situasjonen. Kommunen opplevde at den i liten grad ble involvert da UDI etablerte Ankomstsenter Finnmark i en tidligere militærforlegning (Vestleiren) den 11. november med det private selskapet «Hero» som driftsoperatør.

Det lokale helsevesenet fikk betydelige utfordringer både med hensyn til grunnleggende helsetjenester i transittfasen, samt smittevern og lov-pålagt tuberkulosekontroll- og oppfølging i samarbeid med spesialisthelsetjenesten (Finnmarks-sykehuset).²⁰ Det var utilstrekkelig tilgang på ressurser og kvalifisert personell, hvilket krevde omstilling, utstrakt bruk av overtid og samarbeid med Siviltforsvaret, Røde Kors, frivillige mv. for å håndtere situasjonen og samtidig opprettholde vanlig drift ved Kirkenes sykehus – et av landets minste sykehus. Det velfungerende samarbeidet både lokalt og regionalt, samt evne til improvisasjon trekkes frem som viktige årsaker til at man klarte å håndtere situasjonen. Samarbeidet med UDI ble imidlertid ansett som utfordrende. Det lokale helsevesenet savnet en fast kontaktperson i UDI. Etter tre ukers drift i Fjellhallen og med stadig økende mengde asylsøkere ble det kritisk mangel på mottaksplasser i Sør-Varanger. Med bistand fra politiet besluttet UDI da å sende et stort antall asylsøkere videre til nye mottakskommuner. Som følge av stort press på det etablerte mottaksapparatet oppstod det situasjoner med manglende registrering og/eller tilgang til UDIs

¹⁹ Det ble inngått forlik 30. januar 2017 som innebar at UDI skulle etterbetale 4,6 mill. kr.

²⁰ Se også Asfeldt mfl., 2018.

systemer. Dette gjorde at helsevesenet mistet oversikten over hvem som hadde gjennomført tuberkuloseundersøkelse. I alt 1286 asylsøkere forlot Sør-Varanger kommune før man fikk gjennomført tuberkulosekontroll, og det oppsto mye ekstraarbeid for å kartlegge hvor disse befant seg. I slutten av november 2015 hadde kommunens helsetjeneste fått en stor mengde prøvesvar, hvorav noen var positive, som ikke kunne videresendes fordi man ikke visste hvor de aktuelle asylsøkerne befant seg.

Utlendingsdirektoratet (UDI) benyttet ikke «krise» som begrep ved håndteringen av situasjonen, og tok ifølge egen evalueringsrapport ikke grep raskt nok da ankomsttallene over Storskog begynte å øke. Før Ankomstsenter Finnmark ble opprettet opplevde flere at det rådet til dels kaotiske forhold med å håndtere det store antallet søkere, og at politiet og kommunen presset på for å få asylsøkerne videresendt ut av Kirkenes selv om det fremdeles ikke var tilstrekkelig antall motaksplasser å oppdrive i andre kommuner. Det man opplevde som samarbeidsproblemer med Sør-Varanger kommune medførte behov for permanent tilstedeværelse fra UDI. UDI peker på at håndteringen må ses i lys av at UDIs budsjett og kapasitet var tilpasset et ankomstnivå på 11 000 på landsbasis, og at det på grunn av budsjettprosessene tok tid før UDI fikk tilført økte ressurser.²¹ Det pekes videre på at det tok for lang tid før JD innså alvoret i og omfanget av situasjonen. Mangelen på skriftlige økonomifullmakter fra JD medførte også en del usikkerhet i UDI med hensyn til om man kunne iverksette nødvendige tiltak. UDIs overordnede beredskapsplan var ferdigstilt, men ikke de avdelingsvise planene som omhandlet de mest sentrale oppgavene. Planene tok heller ikke høyde for en så «voldsom og langvarig krise». Planene forutså andre utfordringer enn dem som kom, og var ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet i samarbeid med tilstøtende etater, som politiet og helsemyndighetene. Det var også usikkerhet i UDI om hva DSB kunne bidra med, da UDI ikke var kjent med DSBs nasjonale koordineringsrolle. Mange i UDI var heller ikke godt nok kjent med fylkesmannsembetets koordinerende funksjon.

I Fylkesmannen i Finnmarks risiko- og sårbarhetsanalyser var massetilstrømming av asylsøkere ikke blant de analyserte scenarioene. Fylkesmannen opplevde at asylsituasjonen «utfordret embetets håndteringsevne og medførte knallharde prioriteter for enkeltavdelinger». Dersom hendel-

sen hadde vært «mer intensiv», ville den vært «svært vanskelig» å håndtere. Fylkesmannen hevet beredskapsnivået den 8. oktober. Opprettelsen av en liaisonfunksjon i Kirkenes, samt koordinerende fjernmøter med DSB og UDI fremheves som gode tiltak. Fylkesmannen opplevde imidlertid en «manglende forståelse for geografiske og ressursmessige utfordringer i Finnmark» hos sentrale aktører, og at disse ikke erkjente «alvoret i situasjonen». Dialogen med UDI fremsto til tider som den mest utfordrende, og flere kommuner har gitt uttrykk for at de tidvis følte seg «fullstendig tilsidesatt» blant annet som følge av manglende informasjon om plassering av asylsøkere. Under en befaringsavdekket Fylkesmannen svært utilfredsstillende forhold ved det nyopprettede Ankomstsenter Finnmark i Vestleiren.²²

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har per instruks ansvar for å bistå Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og øvrige departementer ved blant annet «håndtering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side».²³ Det var imidlertid ulike syn innad i og utenfor DSB på hvordan instruksene skulle tolkes, noe som bidro til at DSB var avventende og ikke tok en tydeligere rolle tidligere. DSB så imidlertid tidlig på høsten behov for å bedre koordineringen av myndighetenes håndtering av asylsituasjonen. I slutten av september startet DSB arbeidet med å skaffe et utvidet mandat fra JD for å iverksette sektorovergripende koordinering mellom berørte direktorater og mellom direktoratene og fylkesmennene. Den 13. oktober ba JD DSB om å iverksette nødvendig støtte til UDI for å sikre effektiv oppdragsløsning i en situasjon som ble beskrevet som ekstraordinær. Dagen etter gikk DSB i rød beredskap og det ble satt full krisestab. Den 20. november ga JD DSB i oppdrag å ta et utvidet koordineringsansvar i asylsituasjonen. Dette skjedde om lag fem uker etter at DSB gikk i rød beredskap, og omtrent to uker etter at ankomstene til Norge var på sitt høyeste. En generell observasjon i DSBs evalueringsrapport er at de involverte myndighetene oppfattet situasjonen «svært ulikt». Det pekes videre på at UDI var kri-

²¹ Stortingsvedtak om tilleggsbevilgninger 9. oktober, jf. Innst. 20 S (2015–2016), jf. Prop. 152 S (2014–2015).

²² I et brev av 22. november til Hdir, BUFdir, UDI og DSB skriver de blant annet følgende: «Fylkesmannen i Finnmark ser med stor bekymring på tilstanden ved Finnmark ankomstsenter Kirkenes. Bekymringen er begrunnet i forhold av helsemessig og barnevernfaglig art i tillegg til problemer vedrørende samarbeid og samhandling mellom ulike aktører og store utfordringer med hensyn til logistikk».

²³ Jf. Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller, fastsatt ved kgl. res. 24. juni 2005.

seeier i denne hendelsen, men hadde liten kompetanse på krisehåndtering og koordinering. I neste hendelse kan det være en annen del av forvaltningen som er kriseeier, men som heller ikke har krisehåndteringskompetanse.

6.4.3 Gjennomførte eller foreslåtte regelverkstiltak

Asylttilstrømmingen til Norge i 2015 dannet bakteppe for flere lovendringer og forslag til lovendringer, både underveis og i etterkant. I det følgende gis det en oversikt over gjennomførte eller foreslåtte regelverkstiltak.

Plan- og bygningsloven og midlertidig unntaksforskrift

Plan- og bygningsloven gjelder generelt og har ingen særskilte fullmakts- og unntaksbestemmelser med sikte på akutte eller ekstraordinære situasjoner. Heller ikke i tilgrensende regelverk eller lovgivningen for øvrig er det unntaks- eller fullmaktshjemler til å fravike plan- og bygningsloven.

Den 27. november 2015 vedtok regjeringen – «som et helt akutt tiltak» – en midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven²⁴ for asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Forskriften gir departementet fullmakt til å gjøre unntak fra blant annet søknadsplikt for bruksendring, nabovarsel ved søknad om dispensasjon samt flere byggtekniske krav, se også punkt 7.15. Utvalget er kjent med at bakgrunnen var at man så et akutt behov for å skaffe innkvarteringsplasser til asylsøkerne, samt en vurdering av at det ikke var tid til å vente på eventuelle endringer i plan- og bygningsloven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fremmet 18. desember 2015 – uten forutgående høring – forslag til en midlertidig fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven.²⁵ KMD omtalte hasteforskriften nevnt over som «et lite effektivt verktøy ettersom det er svært begrenset med midlertidige tiltak det er mulig å gjøre unntak fra». Det var etter KMDs syn et «klart behov for en fullmaktsbestemmelse» i plan- og bygningsloven, hvor Kongen ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner skulle kunne bemyndige KMD til å fatte beslutning om konkrete, midlertidige tiltak, uavhengig

av planer og bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Fullmakten ville også hjemle unntak fra enkelte bestemmelser i grannelova. Den konkrete bakgrunnen for forslaget var den store økningen i antallet asylsøkere høsten 2015, og for øvrig ble lignende hjemler vedtatt i Sverige og Danmark, se punkt 10.2.2 og 10.3.2. Fullmakten var imidlertid foreslått generelt utformet for å kunne anvendes også ved andre kriser, katastrofer eller ekstraordinære situasjoner av nasjonal karakter, der behovet for akutt innkvartering gjør seg gjeldende.

I forbindelse med stortingsbehandlingen ble det fra kommunal- og forvaltningskomiteen 3. mars 2016 spilt inn forslag – utarbeidet av KS – om hvorvidt beslutningskompetansen i første rekke burde ligge hos kommunene og ikke departementet. I et svarbrev 11. mars 2016 frarådet daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner en slik løsning:

«Det som ble tydelig under flyktningssituasjonen, var at plan- og bygningsloven ikke gir de nødvendige verktøyene for å kunne håndtere nasjonale akuttsituasjoner på en tilstrekkelig og effektiv måte. (...) I en akutt situasjon kan vi ikke risikere at lokale interesser settes foran viktige samfunnsmessige interesser. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende når det er snakk om tiltak som kommunen kan vurdere som lite ønskelig i sin kommune. (...) Mange kommuner håndterte flyktningssituasjonen i fjor på en god måte. Samtidig så vi også eksempler på kommuner som ikke håndterte situasjonen like godt, noe som til tider skapte betydelige utfordringer for staten. Det er altså et spenn i den kommunale håndteringen som skaper usikkerhet. (...) Dersom beslutningsmyndigheten ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner legges til kommunene, vil dette avvike fra den ansvarsfordelingen som i dag følger av annen lovgivning hvor staten er gitt beslutningskompetanse ved nasjonale akuttsituasjoner.»²⁶

Forslaget om en midlertidig fullmaktsbestemmelse fikk ikke tilstrekkelig tilslutning i Stortinget. Stortinget vedtok imidlertid komitéflertallets forslag om å anmode regjeringen om å komme med «forslag til lovendringer som ved en nasjonal flyktningkrise gir kommunene myndighet til å fravike plan- og bygningsloven og grannelova».²⁷

²⁴ Forskrift 27. november 2015 nr. 1360, i kraft til 30. juni 2016. Forskrift 24. august 2016 nr. 997 var i kraft til 1. januar 2018. Gjeldende forskrift 23. februar 2018 nr. 264 er i kraft til 1. januar 2020.

²⁵ Jf. Prop. 43 L (2015–2016).

²⁶ Se Innst. 229 L (2015–2016) vedlegg 1.

Anmodningsvedtaket er tatt inn i utvalgets mandat og omtales nærmere i punkt 11.5.2.

Utlendingsloven²⁸

Underveis og i etterkant av asylsituasjonen ble det fremmet og gjennomført flere innstramninger på utlendingsfeltet.²⁹

Den 13. november 2015 fremmet regjeringen hasteforslag – uten forutgående høring – om å blant annet endre vilkårene i utlendingsloven § 32 bokstav d for å kunne returnere asylsøkere på grensen uten realitetsbehandling.³⁰ Endringene innebar at det ikke lenger var et vilkår for retur at «utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet». Med endringen var det et tilstrekkelig vilkår for retur at søkeren har kommet til Norge etter å «ha hatt opphold» i en stat eller et område hvor utlendingen «ikke var forfulgt». En praktisk følge var blant annet at Russland da ble ansett som et trygt tredjeland for retur. Samtidig ble § 90 femte ledd endret slik at man ved returtilfeller etter § 32 d kunne sette en kortere utreisefrist eller ingen frist i det hele tatt. Endringene ble vedtatt i Stortinget ved førstegangsbehandling 16. november, andregangsbehandling 19. november og sanksjonert i statsråd 20. november, altså om lag en uke etter at lovforslaget ble fremmet. Stortingets lovvedtak innebar imidlertid at innstramningene skulle oppheves 1. januar 2018, og det ble videre fattet anmodningsvedtak om at «regjeringen på grunn av den korte tidsfristen og mangelen på høring» skulle komme tilbake til Stortinget med en evaluering av lovendringene i løpet av to år som skulle gi rom for en høring.³¹ De fleste innstramningene, herunder de ovenfor nevnte, ble imidlertid gjort permanente i 2017.³²

I 2016 fikk regjeringen også hjemmel til å iverksette en særskilt krisemekanisme med bortvisning på nordisk grense ved ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere. Det ble også gjort

innstramninger i visumfriheten i krisesituasjoner med ekstraordinært høye ankomster. Disse hjemlene omtales nærmere i punkt 7.9.

Opplæringsloven³³

Det ble også gjort en endring i opplæringsloven § 2-1 andre ledd om retten til grunnskoleopplæring. Den dagjeldende bestemmelsen ga rett til grunnskoleopplæring «når det er sannsynlig at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader». Med endringen ble det tilføyd at retten til grunnskoleopplæring «skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan éin månad».³⁴ I proposisjonen viste Kunnskapsdepartementet til at det dagjeldende regelverket medførte at barn som kommer til Norge i praksis ville ha rett til opplæring dagen etter ankomst, noe det var «urealistisk å forvente» at kommunene alltid skal klare å oppfylle. Asylstrømmen i 2015 gjorde det «særleg tydeleg at regelverket ikkje er formålstenleg, og at det heller ikkje er fleksibelt nok når asyltilstrøyminga aukar mykje».³⁵

Kunnskapsdepartementet sendte også ut høringsforslag om en dispensasjonshjemmel som ville gi kommunene midlertidig dispensasjon fra opplæringslovens bestemmelser om grunnskoleopplæring i inntil tre måneder i ekstraordinære situasjoner.³⁶ Formålet var å gjøre regelverket mer fleksibelt i møte med plutselige og uventede økninger i asyltilstrømmingen. Et hovedpoeng var at selv om det på det daværende tidspunktet «ikke [var] behov for å dispensere», burde det i lovverket «tas høyde for at det i fremtiden *kan* oppstå ekstraordinære situasjoner som utløser et slikt behov».³⁷ Som følge av nedgangen i antall asylsøkere etter gjennomførte høringsrunder, ble det imidlertid ikke fremmet forslag til slik dispensasjonshjemmel.

6.4.4 Alternative krisescenarier

DSB fikk den 12. november 2015 i oppdrag av JD å «utarbeide handlingsalternativer gjennom planer

²⁷ Innst. 229 L (2015–2016), jf. Møte i Stortinget 10. mai 2016, sak nr. 5.

²⁸ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

²⁹ Se hhv. Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger) og Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II).

³⁰ I en rapport fra NOAS rettes det kritikk mot blant annet beslutningen om ikke å gjennomføre høring, se *Norway's asylum freeze. A report on Norway's response to increased asylum arrivals at the Storskog border crossing with Russia in 2015 and subsequent legal developments* (2019).

³¹ Se lovvedtak 5 (2015–2016), samt anmodningsvedtak nr. 31 (2015–2016).

³² Prop. 149 L (2016–2017), jf. Innst. 54 L (2017–2018).

³³ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

³⁴ Lov 9. juni 2017 nr. 37 om endringar i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)

³⁵ Jf. Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3.1 og 3.5, jf. Innst. 304 L (2016–2017).

³⁶ Høringsnotat 23. juni 2016. Forslag til endringer i opplæringsloven (oppstart av grunnskoleopplæring og mulighet for dispensasjon i ekstraordinære tilfeller).

³⁷ *Ibid.* s. 10.

og tiltak for hvordan stigende antall ankomster skal håndteres», der «nødløsninger bør defineres og ulike krisescenarier utarbeides». DSBs rapport analyserer to hypotetiske krisescenarier: 1) Plutselig masseankomst med 1000 asylsøkere over Storskog hver dag første uke i mars 2016; og 2) jevn økning av asylsøkere fra 40 000 ved starten av 2016 til 200 000 asylsøkere i Norge per desember samme år.³⁸ I datagrunnlaget til rapporten inngår også to lignende krisescenarier utarbeidet av UDI.³⁹

- 1) Scenarioanalysene med plutselige masseankomster beskriver blant annet sprenget mottaks- og overnattingskapasitet; ressurs- og personellmangel i flere ledd; mangelfull registrering av asylsøkerne; manglende oversikt; mangelfull helsetjeneste, herunder vaksiner og tuberkuloseundersøkelser; lokal knapphet på mat, medisiner og forpleiningsutstyr; behov for nødløsninger med hensyn til innkvartering; frostskafer og nedkjøling; særlige utfordringer knyttet til enslige mindreårige asylsøkere; illegale grensepasseringer med og uten hjelp av private; dødsfall blant returnerte asylsøkere på russisk side som følge av manglende hjelp og dermed stans i returer; misnøye i befolkningen både med norske myndigheters håndtering og Russlands opptreden. Først når tilstrømmingen er nede på 100–200 per dag, virker det etablerte mottaksapparatet igjen.
- 2) Scenarioanalysene med hhv. 120 000 (UDI) og 200 000 (DSB) asylsøkere i Norge på samme tid beskriver situasjoner som ikke kunne blitt håndtert innenfor gjeldende mottakssystem, selv med utstrakt bruk av midlertidige løsninger. I UDIs rapport konkluderes det med at man ville måttet ty til «rene nødløsninger for store grupper». For øvrig omtales konsekvensene i DSBs og UDIs scenarier som «i hovedsak» de samme, dog litt mer omfattende i DSBs scenario. Myndighetene ville måttet prioritere hvem som skulle få tilbud om innkvartering. Registrering av de nyankomne ville være svært begrenset, og det samme gjelder helse- og smitteundersøkelser. Skulle Norge mislykkes i å forhandle frem returavtaler, ville det blitt mange krevende prosesser med tvangsretur. Skulle et større

antall asylsøkere forsvinne før registrering eller asyLintervju, ville politiet ikke hatt ressurser til å spore dem opp. De flere titalls tusen enslige mindreårige asylsøkerne i scenarioene, hvorav mange under 15 år, ville ikke kunne gis verken ordinært tilbud eller krisetilbud med godkjente unntak fra kvalitetskrav. Analysene beskriver en situasjon som fort kan nærme seg bristepunktet, med uholdbare, langvarige tilværelser på asylmottakene og sterk misnøye i deler av befolkningen for øvrig, oppblomstring av ekstreme høyremiljøer, voldelige sammenstøt, samt brannstifting og sabotasje mot asylmottak.

DSBs rapport anbefaler en rekke ulike tiltak knyttet til planlegging, forebygging og håndtering av ett eller begge typer av krisescenarier, deriblant å gjennomgå aktuelle lover og regelverk for øvrig med tanke på å definere unntak og særskilte bestemmelser som raskt kan innføres i en krisesituasjon (registrering, retur, bruksendring av lokaler, rekvirering, anskaffelser, byggesaksbehandling, brannforskrifter mv.).

Krisescenarier supplerer prognosene som ligger til grunn for dimensjoneringen av mottaksapparatet, og synliggjør hva som skjer hvis prognosene slår feil. Krisescenarioene illustrerer at asylsituasjonen i 2015 både lokalt og nasjonalt kunne vært mer omfattende og med potensielt langt større konsekvenser enn den fikk.

6.4.5 Utvalgets vurderinger av asylsituasjonen i 2015

Basert på dokumenter og evalueringsrapporter utvalget har hatt tilgang til, samt samtaler med og innspill fra en rekke involverte aktører, er det utvalgets oppfatning at asylsituasjonen i 2015 ved Storskog og i Sør-Varanger på mange områder kunne vært bedre håndtert. Utvalgets inntrykk er at håndteringsutfordringene høsten 2015 i første rekke skyldtes ulik situasjonsforståelse hos ulike aktører, mangelfull dialog mellom aktørene, mangelfull koordinering av krisehåndteringen på sentralt hold og mangelfull forståelse sentralt for behovet for tilførsel av ekstra ressurser til kommunale myndigheter og politidistriktet.

Etter utvalgets oppfatning er asytilstrømmingen i 2015 en påminnelse om hvor viktig det er å ha en godt utviklet beredskap før en krise inntreffer, samt betydningen av at det tidlig etableres en felles situasjonsforståelse både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Felles situasjonsforståelse innebærer ikke at en lokalt definert krise også må for-

³⁸ DSB, *Analyse av to krisescenarier knyttet til flyktningssituasjonen* (februar 2016).

³⁹ *Ibid*, kapittel 4: *UDI Ankomstscenarier* (28. september 2015). Scenarioene analyserer en situasjon med henholdsvis 2000 ankomster på én dag og 10 000 på én uke til en ny kommune, samt en situasjon med totalt 120 000 asylsøkere i Norge.

stås som en krise på samtlige forvaltningsnivåer. God krisehåndtering forutsetter likevel at alle involverte aktører har klart for seg hva som er situasjonen på lokalt nivå og faren for eskalering, med betydning for hvordan og hvor raskt situasjonen håndteres. Det fremstår klart at de ressurs- og kapasitetsproblemene man hadde på lokalt nivå høsten 2015, kunne og burde blitt avhjulpet raskere fra nasjonalt hold. Utvalgets inntrykk er at asylsituasjonen avfødte en rekke lærings- og forbedringspunkter både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som gjør at man i dag kan være bedre rustet dersom en lignende situasjon skulle oppstå i fremtiden. En felles evaluering av myndighetenes håndtering ville imidlertid gjort det mulig å ta lærdom av situasjonen og danne et bedre kunnskapsgrunnlag for å møte fremtidige hendelser, jf. samfunnssikkerhetskjeden beskrevet i punkt 5.2.1.

Det er videre utvalgets oppfatning at asylsituasjonen i 2015 i begrenset utstrekning avdekket behov for endringer i lovgivningen. Behovet for raskt å gjennomføre regelendringer høsten 2015, var etter utvalgets oppfatning ikke bare et resultat av selve asyltilstrømmingen, men må også dels tilskrives den sene oppfølgingen fra nasjonale myndigheter og problemene med håndteringen av tilstrømmingen. Behovet for rask innkvartering av asylsøkere og enslige mindreårige asylsøkere ble i første rekke møtt gjennom en midlertidig unntaksforskrift til plan- og bygningsloven. Stortinget stemte imidlertid ned forslaget til en mer vidtgående, generell fullmaktshjemmel til kongen i plan- og bygningsloven. Foranlediget av asyltilstrømmingen ble det også gjennomført innstramninger på asylfeltet, med flere endringer i utlendingslovgivningen, samt en justering i opplæringsloven som gir kommunene mer tid til å tilrettelegge for opplæringstilbud.

Det er videre utvalgets vurdering at nødvendige unntakshjemler som kunne ta høyde for masseinnvandring fortrinnsvis kunne og burde vært del av den helhetlige beredskapen på området. Utvalget har ikke dermed tatt stilling til hvorvidt de vide fullmaktene til KMD foreslått i Prop. 43 L (2015–2016) ville være den mest hensiktsmessige måten å regulere slike situasjoner på. I denne forbindelse kan det for øvrig vises til kritikken av forslaget, samt den alternative tilnærmingen med kommunal beslutningsmyndighet skissert i anmodningsvedtaket 10. mai 2016 nr. 646, jf. punkt 6.4.3 og 11.5.2.

Ser man forbi asylsituasjonen som manifesterte seg i 2015, beskriver de alternative krisescenariene utarbeidet av DSB og UDI imidlertid langt mer omfattende og alvorlige situasjoner som

trolig ville krevd langt mer drastiske tiltak, vanskeligere prioriteringer og utilfredsstillende nødløsninger på kort sikt. Hadde asylsituasjonen i 2015 eskalert til et slikt omfang krisescenariene beskriver, ville det kunne blitt behov for på kort sikt å fravike lovgivning og iverksette uhjemlede krisetiltak i langt større utstrekning. Enda mer alvorlig kunne situasjonen blitt dersom det samtidig skulle inntreffe en eller flere andre – utilsiktede eller tilsiktede – uønskede hendelser av et visst omfang, eksempelvis naturkatastrofer med bortfall av infrastruktur, større smitteutbrudd og/eller terrorhandlinger.

Masseinnvandring er ikke analysert som et eget scenario i DSBs analyse av krisescenarioer 2019, men innledningsvis i rapporten påpekes det hvordan «migrasjonskrisen i 2015» viste «med all tydelighet at ulikheten i livsvilkår mellom Vest-Europa og afrikanske og asiatiske land bærer i seg et potensial for betydelige folkeforflytninger med derav følgende politisk og sosial uro».⁴⁰ Utvalget vil generelt anbefale at man – på dette feltet som på andre felter – fortløpende vurderer hvordan de *rettslige rammebetingelser* skal inngå i beredskapen og hvorvidt gjeldende regelverk tar tilstrekkelig høyde for de utfordringer og behov som ut fra scenarioanalyser kan tenkes å oppstå i ekstraordinære situasjoner.

6.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil understreke at kriser, katastrofer og andre uønskede hendelser kan få store og alvorlige konsekvenser for samfunnet. I kapittel 4 beskrev utvalget hvordan bortfall av en eller flere *kritiske samfunnsfunksjoner* i en periode på bare syv døgn eller kortere, kan ha store konsekvenser for styring og kriseledelse, og for befolkningens og samfunnets grunnleggende behov, trygghet og sikkerhet.

I DSB-rapporten «Analyse av krisescenarioer 2019» vurderes konsekvensene av uønskede hendelser ut fra fem *samfunnsverdier*: liv og helse; natur og kultur; økonomi; samfunnsstabilitet; og demokratiske verdier og styringsevne. Med utgangspunkt i rapporter fra DSB, PST, NSM, Etterretningstjenesten og FFI har utvalget oppsummert ulike alvorlige hendelser og konsekvensene av disse.

Felles for krisehendelsene er at de kan få potensielt store konsekvenser for samfunnet og at de krever ekstraordinær myndighetsinnsats på

⁴⁰ DSB, *Analyse av krisescenarioer 2019* s. 9.

tvers av sektorer og ansvarsområder. De mest alvorlige, kjente hendelsene for samfunnets del vurderes i rapportene å være pandemi, legemiddelmangel og atomulykker. Kombinasjoner av hendelser er i liten grad analysert i scenarioanalyser og risikovurderinger. Dersom man ser for seg at én eller flere alvorlige hendelser inntreffer samtidig, vil konsekvensene kunne bli langt mer omfattende. Detaljerte og sammenfallende scenarioer er i noen grad sikkerhetsgradert, og utvalget har ikke sett nærmere på slik sikkerhetsgradert informasjon ved beskrivelsene i dette kapitlet. I stedet har utvalget vurdert dette med utgangspunkt i den informasjonen som er offentlig tilgjengelig. Utvalget har likevel valgt ikke å gi for detaljerte beskrivelser av egne krisescenarioer, blant annet av hensyn til faren for at aktører som ønsker å kriselamme landet, kan dra nytte av dette.

Med utgangspunkt i de ulike kriserapportene har utvalget derfor vurdert det slik at det ved alvorlige kriser blant annet kan oppstå store koordineringsutfordringer og mangel på personell, utstyr, mat og drikkevann, med påfølgende fare for kaotiske tilstander. Slike ringvirkninger kan enten ha opphav i den samme hendelsen eller i flere hendelser. Utvalget ser for seg at en hendelse som for eksempel har sitt utspring i en terrorhandling eller en ulykke som medfører forgiftning av drikkevannet til en storby, ikke bare vil lede til vannmangel, men også til omfattende dødsfall og masseevakueringer, i tillegg til akutte helseutfordringer med behandling av et stort antall syke. Inntreffer hendelsen på vinterstid, vil den kunne ha et svært omfattende skadepotensial.

Krisene blir også raskt svært omfattende dersom smittsomme og dødelige sykdommer spres hurtig i befolkningen, eller det blir nødvendig med masseevakueringer som følge av naturkatastrofer, atomulykker eller lignende som vil føre til høy dødelighet blant sårbare personer i befolkningen. Settes i tillegg kommunikasjonen under press, eksempelvis som følge av forstyrrelser av GPS-signaler eller ødelagte flyplasser, øker skadepotensialet betydelig. Man kan også tenke seg ødelagte drikkevannskilder eller stans i strømforstyrrelser til deler av landet. I kombinasjon med en mulig atomulykke på Kola-halvøya, med påfølgende masseinnvandring til Finnmark, kan man se for seg situasjoner hvor myndighetene står i fare for å miste kontrollen over enkelte områder. Dette vil igjen kunne lede til plyndring og alvorlig voldskriminalitet på utsatte steder. Det kan også tenkes scenarioer hvor større ulykker inntreffer ett sted i landet, og hvor noen utnytter momentet til å utføre terroraksjoner andre steder i landet.

Selv om Norge har vært forskånet fra ekstraordinære krisesituasjoner av et slikt vidtrekkende omfang, er det utvalgets vurdering at globalisering, klimaendringer, en tilspisset verdensorden og et sammensatt trusselbilde gjør at Norge er mer utsatt enn tidligere for alvorlige ulykker, terror, naturkatastrofer og ulike former for hybride hendelser. Norge er i tillegg sårbart, både fordi samfunnet er åpent, fordi det er store geografiske avstander, og fordi vi tidvis lever under svært røffe værforhold.

Særlig har framveksten av hybride virkemidler skapt nye utfordringer som også berører det tradisjonelle skillet mellom krig og fred, og hvor myndighetene vil kunne bruke lang tid på eller være ute av stand til å identifisere årsaken til og/eller hvilke aktører som står bak de inntrufne hendelser. For eksempel kan målrettede digitale angrep mot kritisk infrastruktur, enten fra fremmede stater eller kriminelle organisasjoner, få vidtrekkende, alvorlige følger for samfunnet. Myndighetene vil samtidig kunne være i en situasjon hvor man ikke ønsker eller har grunnlag for å utløse fullmakter som er forbeholdt krig og sikkerhetspolitisk konflikt, jf. punkt 8.3–8.5 nedenfor, men hvor det likevel er behov for å iverksette tiltak som man ikke har hjemmel for.

Gjennomgangen i neste kapittel vil vise at myndighetene allerede har en rekke fullmakter og materielle hjemler som kommer til anvendelse i ulike krisesituasjoner. Basert på krisescenarioene beskrevet i dette kapitlet, er det like fullt utvalgets vurdering at det trolig vil kunne oppstå alvorlige hendelser som man per nå ikke har sett for seg, eventuelt at det oppstår kombinasjoner og variasjoner av kjente hendelser. Hybride hendelser, så vel som flere av de øvrige scenarioene, er beheftet med en betydelig grad av usikkerhet. Både sannsynligheten for og konsekvensene av de ulike hendelsene vil variere. Denne usikkerheten begrenser muligheten samfunnet har til å ta høyde for, planlegge og utvikle beredskap mot alvorlige hendelser i framtiden. Som det påpekes i DSBs rapport:

«Ekstreme hendelser medfører alltid ekstreme utfordringer for de som skal håndtere dem. Til tross for inngående analyser av risiko og sårbarhet vil det alltid være grunnleggende usikkert hva som vil skje i framtiden. Vi kommer til å bli overrasket igjen.»⁴¹

⁴¹ *Ibid.* s. 11.

Samlet sett er det derfor utvalgets konklusjon at man ved ulike krisescenarier vil kunne se et klart behov for en fullmakt som gjør at myndighetene raskt og effektivt kan iverksette nødvendige, og potensielt inngripende, tiltak for å redusere et stort og alvorlig skadeomfang. Den nærmere vurderingen av en sektorovergripende fullmakts hjemmel kommer utvalget tilbake til i kapittel 11.

Når det gjelder asylsituasjonen i 2015, er det imidlertid utvalgets oppfatning at denne hendelsen ikke kan begrunne en slik fullmakt. Utvalgets inntrykk er at håndteringsutfordringene høsten 2015 i første rekke skyldtes ulik situasjonsforståelse hos de ulike aktørene, mangelfull dialog mellom aktørene, mangelfull koordinering av krisehåndteringen på sentralt hold, og mangelfull forståelse sentralt for behovet for tilførsel av ekstra

ressurser til kommunale myndigheter og politidistriktet. Det er utvalgets oppfatning at situasjonen samlet sett kunne vært håndtert raskere og mer effektivt, og at det i liten grad er grunnlag for å karakterisere asylsituasjonen som en så alvorlig hendelse at det påkaller en sektorovergripende fullmaktshjemmel. Dersom situasjonen hadde eskalert til et slikt omfang som beskrevet i DSBs og UDIs alternative krisescenarier, jf. punkt 6.4.4, ville det imidlertid kunne stilt seg annerledes. Enda mer alvorlig kunne situasjonen blitt dersom det samtidig hadde inntruffet én eller flere andre uønskede hendelser av et visst omfang, eksempelvis naturkatastrofer med bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner, større smitteutbrudd og/eller terrorhandlinger.

Del III
Kriseregulering

Kapittel 7

Beredskapshjemler

7.1 Innledning

I dag finnes en rekke sektorlover som inneholder ulike beredskapshjemler for den enkelte sektor i tilfelle av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner, så vel som særskilte sektorovergripende lover om sivilbeskyttelse og næringsberedskap. Hovedformålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over gjeldende beredskapshjemler, og da som et grunnlag for vurderingen av om det foreligger et behov for en sektorovergripende beredskapshjemmel ved håndteringen av ekstraordinære krisesituasjoner. Vurderingen er ikke basert på et spørsmål om hvorvidt gjeldende beredskapshjemler skal erstattes med en eventuell sektorovergripende hjemmel. Spørsmålet er i stedet hvorvidt det skal gis en sektorovergripende hjemmel i tillegg til gjeldende beredskapshjemler.

Denne oversikten over beredskapshjemler vil i hovedsak peke på fire forhold: Det første er hvilke situasjoner eller hendelser som utløser beredskapshjemler, det vil si hvilke vilkår som oppstilles og hvilken terskel man må over før beredskapshjemlene kan anvendes. Det neste er hvilket virkeområde hjemlene har, det vil si hva er det som kan, eventuelt ikke kan, besluttes i medhold av disse hjemlene. Videre pekes det på hvem som har beslutningskompetanse, det vil si hvem som kan treffe beslutning om å anvende hjemmelen, hvem som kan bemyndiges og om kompetansen kan delegeres videre til andre. Og til sist pekes det på hvilke rettslige skranker som oppstilles, det vil si hvilke innholdsmessige eller prosessuelle begrensninger som hviler på hjemlene.

Beredskap i lovgivningen kan innebære ulike typer av regler, fra rene forberedelsesregler til materielle inngrepshjemler eller mer eller mindre vide fullmakter til forvaltningen som utløses når en nærmere angitt situasjon har oppstått. Innledningsvis ble det for denne utredningens formål tatt utgangspunkt i regelverk som kommer til anvendelse ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid, jf. punkt 1.3.1.

Med denne forståelsen foretas det et grunnleggende skille mellom på den ene siden det ordinære regelverket i normaltidssituasjoner og på den andre siden det ekstraordinære, hvor det for denne utredningens formål er de sistnevnte situasjoner og hendelser som er i fokus. Ut fra en slik forståelse avgrenses det i inneværende kapittel nedad mot regelverk av forberedende art, herunder også regelverk om beredskapsplanlegging. I tillegg avgrenses det i hovedsak mot regler som kommer til anvendelse i det man noe upresist kan kalle normale beredskapssituasjoner, og som etter relevant regelverk ikke anses som ekstraordinære. Flere av disse reglene sonderer ikke mellom normale beredskapssituasjoner og ekstraordinære beredskapssituasjoner, og kommer derfor til anvendelse i begge typer situasjoner. Avgrensningen er derfor ikke til hinder for at ordinære beredskapshjemler blir berørt der det faller naturlig ut fra sammenhengen.

7.2 Helseberedskap

7.2.1 Kommunale og regionale helsetjenester

Utgangspunktet for helseberedskapen er at det er de ordinære ansvarslinjer som gjelder, og i første rekke er det kommunene og helseforetakene som skal sørge for helsetjenester. Utover arbeidsgivers normale virkemidler som overtid og omdisponering av ressurser, gir den ordinære helselovgivningen også visse andre hjemler ved ulykker og andre akutte situasjoner.

Tjenesteplikt ved ulykker og andre akutte situasjoner

Ved ulykker og andre akutte situasjoner som forårsaker ekstraordinær pågang av pasienter, kan:

- kommunen pålegge personell som utfører oppgaver i kommunen etter helse- og omsorgstjenesteloven,¹ å utføre nærmere tilvist arbeid, jf. § 5-3

- det regionale helseforetaket pålegge helsepersonell som tjenestegjør i det regionale helseforetaket og institusjoner helseforetaket eier, å utføre nærmere tilvist arbeid, jf. spesialisthelsetjenesteloven² § 2-1 d.

Bistandsplikt og samarbeid mellom kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner

Ved ulykker og andre akutte situasjoner gjelder det en gjensidig bistandsplikt mellom kommuner. Anmodning om bistand fremmes av kommunen som har bistandsbehovet. Bestemmelser om bistandsplikt er gitt i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-3, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1c, sosialtjenesteloven³ § 16 og folkehelseoven⁴ § 26.

I akuttmedisinforskriften⁵ er det for øvrig angitt at kommunene og de regionale helseforetakene skal sikre en hensiktsmessig og koordinert innsats i de ulike tjenestene i den akuttmedisinske kjeden, og sørge for at innholdet i disse tjenestene er samordnet med øvrige nødetater, hovedredningssentraler og andre myndigheter, jf. § 4.

Suspensjon av fastlegeordning

Dersom det er grunn til å tro at en kommune ikke vil kunne oppfylle plikten til å ha fastlegeordning over en periode på minst tre måneder, kan den søke Fylkesmannen om tillatelse til å suspendere fastlegeordningen for inntil ett år av gangen, jf. Fastlegeforskriften § 37.⁶ Adgangen til å gi forskrift om suspensjon av fastlegeordningen følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 tredje ledd.

7.2.2 Helseberedskapsloven

Helseberedskapsloven⁷ er en sektorfullmaktslov under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) med formål å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kri-

ser og katastrofer i fredstid. Loven omfatter nærmere angitte offentlige og private virksomheter samt personell som tjenestegjør i slike virksomheter.

Fullmaktsbestemmelsene i loven får for det første anvendelse når riket er i krig eller når krig truer, jf. § 1-5 nr. 1. For at fullmaktsbestemmelsene skal komme til anvendelse også «ved kriser og katastrofer i fredstid», må «Kongen» treffe beslutning om det, jf. § 1-5 nr. 2. En naturlig forståelse av ordlyden i § 1-5, understøttet av forarbeidene, tilsier at dette skal forstås som «Kongen i statsråd».⁸ Beslutningskompetansen er lagt til Kongen av hensyn til «rettssikkerheten og demokratisk og nasjonal kontroll og styring», samt som følge av at det i medhold av loven kan fattes «beslutninger som til dels er meget inngripende overfor enkeltpersoner». I en akutt situasjon hvor HOD anser det absolutt nødvendig for å sikre liv og helse, kan HOD treffe en foreløpig beslutning om anvendelse. En slik beslutning kan gis for maksimalt én måned og skal bekreftes av «Kongen» så snart som mulig, forutsetningsvis forstått som Kongen i statsråd, jf. over. Beslutningen kan gjentas for inntil én måned av gangen, for øvrig uten begrensninger i antall gjentak.

«Kriser og katastrofer i fredstid» er ikke definert i loven, blant annet fordi «det skal være et politisk ansvarlig organ som treffer beslutning om bestemmelsenes anvendelse i fredstid».⁹ I forarbeidene vises det til «en situasjon av ekstraordinær karakter der det akutte hjelpebehov ikke kan dekkes av tilgjengelige ressurser og ordinære ansvarsforhold og kommandoforhold ikke strekker til, og omlegging eller ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig».¹⁰ Eksempler kan være massiv pasientpågang eller massetilstrømming av flyktninger til en kommune på grunn av atomulykke, naturkatastrofe, terrorhandlinger, sammenbrudd i infrastruktur; evakuering på grunn av radioaktiv nedfall eller krig; masseskadesituasjoner, store epidemier og masseforgiftningssituasjoner. Det er ifølge forarbeidene ikke nødvendig at en krise eller katastrofe har inntruffet, og heller ikke noe krav om at en krise eller katastrofe med sikkerhet vil oppstå. Det er tilstrekkelig at det har funnet sted hendelser eller skjedd en utvikling som gjør at det er «er stor sannsynlighet for at en ekstraordinær krise eller katastrofesituasjon vil oppstå i nærmeste fremtid, og konsekvensene for befolk-

¹ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

² Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.

³ Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

⁴ Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid.

⁵ Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv.

⁶ Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene.

⁷ Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap.

⁸ Ot.prp. nr. 89 (1998–99) punkt 9.2.4. Spesiellmotivene viser imidlertid bare til «Kongen», se samme sted kapittel 13.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* punkt 9.2.

ningens liv og helse er meget alvorlige om situasjonen oppstår». ¹¹ Terskelen for å kunne utløse fullmakter fremstår dermed lavere etter forarbeidene enn om man leser ordlyden «ved kriser og katastrofer» isolert sett.

Lovens fullmaktsbestemmelser ble utløst i 14 dager i 2010 for å sikre liv og helse da askeskyen fra et vulkanutbrudd på Island førte til stengt luftrom over Norge. ¹² Dette er hittil den eneste gangen fullmaktsbestemmelsene har blitt utløst. Ifølge statsrådsforedraget var det en «ekstraordinær situasjon» som kunne få «konsekvenser for liv og helse» for intensivpasienter, og særlig i «spredtbygde områder langs kysten og i våre nordligste fylker». ¹³

Rekvisisjon

HOD kan – mot erstatning – rekvirere fast eiendom, rettigheter og løsøre av ethvert slag som trengs til bruk for helse- og omsorgstjenester eller sosiale tjenester, til bolig for personell eller lagring av materiell og utstyr, jf. § 3-1. HOD kan også gi kommuner, fylkeskommuner eller private virksomheter tilsvarende rekvisisjonsadgang. Eier eller bruker av løsøre kan videre pålegges av departementet til å stille tingen til rådighet på et nærmere angitt sted. Avståelsen kan kreves gjennomført straks, selv om erstatning ikke er betalt eller fastsatt, og kan eventuelt gjennomføres ved politiets hjelp «når det er nødvendig».

Som fremhevet i forslaget til en fullmaktshjemmel i plan- og bygningsloven, ¹⁴ jf. punkt 6.4.3, gir helseberedskapsloven ikke hjemmel til å fravike plan- og bygningsloven, med den følge at det som utgangspunkt kreves tillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene dersom man eksempelvis i en pandemisituasjon skal ta i bruk et kontorbygg til sykehus. ¹⁵

Tjenesteplikt og beordring

HOD kan etter § 4-1 pålegge personell i virksomheter som er omfattet av loven å møte på nærmere angitt sted og utføre nærmere tilvist arbeid. Arbeidsgiver kan pålegge personell å arbeide utover ordinær tjenestetid. Fullmaktene i § 4-1 gjelder uavhengig av arbeidsmiljølovens ¹⁶ arbeidstidsbestemmelser. Pålegg om tjenesteplikt i sosialtjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste kan også omfatte ansatte i NAV, jf. NAV-loven ¹⁷ § 11 annet ledd første setning. Med samtykke fra Arbeids- og sosialdepartementet kan HOD pålegge ansatte i NAV tjenesteplikt på området for helse- og omsorgstjenester, jf. annet ledd andre setning. Med mindre noe annet er bestemt i lov, må tjenesteplikten vike for militær verneplikt. I forarbeidene til helseberedskapsloven er det videre lagt til grunn at «tjenesteplikt i Sivilforsvaret ikke lenger automatisk skal gå foran tjenesteplikt i det sivile helsevesen», og at det er «nødvendig å se helhetlig på bemanningssituasjonen i en krise». ¹⁸

For øvrig kan brudd på arbeidsgivers pålegg etter § 4-1 bli straffesanksjonert, jf. § 6-5.

Ansvars-, oppgave og ressursfordeling

HOD kan etter § 5-1 pålegge virksomheter som er omfattet av loven å ta imot og å gi nødvendige helse- og omsorgstjenester eller sosiale tjenester til personer, uavhengig av hvor personene bor eller oppholder seg. HOD kan videre bestemme at en virksomhets ressurser innen helse- og omsorgstjenesten eller sosialtjenesten skal stilles til rådighet for en kommune, en fylkeskommune, et regionalt helseforetak eller staten. Bestemmelsen er etter forarbeidene ment å gi departementet mulighet til å «gjennomføre en helhetlig og samlet innsats og koordinering av helse- og sosialtjenesten». ¹⁹

Omlagging og omsetningsrestriksjoner

HOD kan etter § 5-2 pålegge virksomheter som omfattes av loven helt eller delvis å legge om driften, utvide driften eller flytte virksomheten. HOD kan videre pålegge vannverk, apotek, grossister

¹¹ *Ibid.* kapittel 13, merknader til § 1-5.

¹² Jf. kgl. res. 16. april 2010. Som varslet i statsrådsforedraget, ble myndigheten delegert videre til Hdir, jf. delegasjonsvedtak 19. april 2010.

¹³ Beredskapstiltak for å sikre liv og helse i situasjonen med stengt luftrom over Norge – anvendelse av fullmaktsbestemmelsene i lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap, jf. § 1-5 nr. 2 og § 3-1, § 4-1, § 5-1 og § 5-2. Kongelig resolusjon. Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, 16. april 2010.

¹⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

¹⁵ Eksempel brukt i Prop. 43 L (2015–2016) punkt 2.4.

¹⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

¹⁷ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

¹⁸ Ot.prp. nr. 89 (1998–99) punkt 9.6.4.5.

¹⁹ *Ibid.* kapittel 13, merknader til § 5-1.

og tilvirkere av legemidler å innføre omsetningsrestriksjoner og rasjonering.²⁰

Forskriftshjemmel

Kongen kan etter § 6-2 andre ledd gi forskrifter om «drift, organisering og ansvarsforhold» som «fraviker gjeldende helse- og sosiallovgivning». Bestemmelsen er laget etter mønster av beredskapsloven § 3, men med et mer begrenset anvendelsesområde.²¹ Bestemmelsen er også begrenset sammenlignet med forskriftshjemmelen i smittevernloven § 7-12, jf. punkt 7.2.3. nedenfor.

For øvrig gir § 2-2 departementet hjemmel til å gi forskrifter om beredskapsforberedelser og -arbeid. For eksempel følger det av drikkevannsforskriften²² § 11 at vannverkseiere skal sikre at det gjennomføres nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeides beredskapsplaner i samsvar med helseberedskapsloven, mens vannverkseier etter § 12 skal sikre at drikkevann beskyttes mot forurensning.

Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med mindre noe annet er bestemt i eller med hjemmel i lov. Etter § 6-3 kan man blant annet ved kriser og katastrofer i fredstid unnlate å gi forhåndsvarsel til sakens parter dersom forhåndsvarsel kan medføre at saken forsinkes på en uheldig måte. Videre kan Kongen bestemme at vedtak etter loven ikke skal kunne påklages ved kriser og katastrofer i fredstid.

7.2.3 Smittevern

Smittevernloven²³ er en lov under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) med formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer. Loven pålegger kommuner, helseforetak, fylkesmenn og sentrale helsemyndigheter en rekke oppgaver, i tillegg til å inneholde særskilte fullmakter for kommuner og sentrale helsemyndigheter til å bekjempe smittsomme sykdommer i utbruddssituasjoner.

Ved utbrudd eller fare for utbrudd av en «allmennfarlig smittsom sykdom» utløser loven flere

smitteverntiltak og tvangstiltak. Allmennfarlige sykdommer er eller kan utgjøre en trussel mot folkehelsen, som innebærer at særlig krevende forholdsregler må tas i bruk for å forebygge eller motvirke overføring av sykdommen. Loven har videre særskilte hjemler ved (fare for) «alvorlig utbrudd» av allmennfarlig smittsom sykdom, med andre ord mer ekstraordinære situasjoner. Etter forarbeidene vil et utbrudd anses «alvorlig» hvis det dreier seg om en «allmennfarlig smittsom sykdom med utpreget spredningstendens og det vil kreves omfattende tiltak for å bringe utbruddet under kontroll».²⁴

Vaksinering og immunisering av befolkningen

Når det er avgjørende for å motvirke et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan HOD i forskrift fastsette at befolkningen eller deler av den skal ha plikt til å la seg vaksinere, jf. § 3-8 andre ledd.

Ved et alvorlig utbrudd kan HOD ilegge ikke-vaksinerte personer restriksjoner på bevegelse, deltakelse i organisert samvær eller andre nødvendige forholdsregler, jf. tredje ledd.

Når det ved et alvorlig utbrudd er nødvendig å vaksinere hele eller deler av befolkningen med én gang for at folkehelsen ikke skal bli vesentlig skadelidende, kan Helsedirektoratet påby vaksinering etter andre ledd og tiltak etter tredje ledd. Det må gjelde en situasjon hvor det ikke er tid til å avvente generelle påbud fra departementet fastsatt i forskrift.

Etter § 3-9 kan departementet blant annet gi forskrift om «plikt for helsepersonell til å foreta eller medvirke» ved undersøkelser og vaksinasjoner etter § 3-8 andre og tredje ledd.

Møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesanering

Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført, kan kommunestyret etter § 4-1 blant annet vedta forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om begrensninger i sosial omgang der mennesker er samlet; stenging av virksomheter som samler flere mennesker; stans eller begrensning i kommunikasjoner; isolering av personer i geografisk begrensede områder eller andre begrensninger i bevegelsesfriheten i opptil sju dager om gangen; samt nærmere pålegg til pri-

²⁰ Henvisningen til § 1-3 første ledd «bokstavene e og f» skyldes trolig en inkurie og skal forutsetningsvis leses som «g og h».

²¹ Jf. Ot.prp. nr. 89 (1998–99) kapittel 13, merknader til § 6-2.

²² Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann.

²³ Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer.

²⁴ Ot.prp. nr. 91 (1992–93) s. 123.

vate eller offentlige om rengjøring, desinfeksjon eller destruksjon av gjenstander eller lokaler, samt avliving av dyr.

Ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom hvor det er avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen, kan Helsedirektoratet (Hdir) treffe vedtak som nevnt over for hele eller deler av landet.

Har kommunestyret eller Hdir truffet vedtak om tiltak som nevnt over, kan kommunestyret «sørge for at tiltak blir satt i verk» såfremt den ansvarlige nekter å rette seg etter pålegg, dersom den ansvarliges holdning eller atferd kan skape forsinkelser eller dersom det er uvisst hvem som er den ansvarlige. Kommunestyret kan også ved iverksettelsen av visse tiltak – mot vederlag – bruke eller skade andres eiendom såfremt vinningsen er «vesentlig» større enn skaden eller ulempen. Det følger av § 4-10 fjerde ledd at politiet «etter anmodning» skal bistå med gjennomføringen av tiltak som nevnt her.

Den som har satt i verk et tiltak, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig, jf. femte ledd. I «hastesaker» kan kommunelegen utøve den myndighet kommunestyret har etter denne paragrafen.

Karantenebestemmelser

Kongen har etter § 4-3 en fullmakt til å gi forskrifter for å motvirke at smittsomme sykdommer føres inn i landet eller spres til andre land, herunder «bestemmelser om tiltak som gjelder personer, dyr, transportmidler, varer og gjenstander» som kan tenkes å overføre smittsomme sykdommer.

Gravferd og transport av lik

Ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom kan kommunestyret «vedta forholdsregler i forbindelse med gravferd, herunder bestemme at avdøde personer skal kremeres, eller at det skal settes i verk andre spesielle tiltak i forbindelse med gravferder», jf. § 4-6.

Massemedier – informasjonsplikt

Ved et alvorlig utbrudd kan HOD eller Hdir etter § 4-8 pålegge ethvert innenlandsk massemedium å ta inn meldinger til hele eller deler av befolkningen.

Innsatsplikt mv. for kvalifisert helsepersonell

Ved et alvorlig utbrudd har helsepersonell med nødvendig opplæring etter § 4-9 plikt til å delta og

utføre nødvendige oppgaver i smittevernarbeidet etter kommunestyrets nærmere bestemmelse.

Tvungen legeundersøkelse, innleggelse og kortvarig isolering

Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført, skal legen eller eventuelt kommunen be en smittet person om å la seg undersøke av lege. Motsetter den smittede personen seg dette, kan smittevernnemnda gjøre vedtak om tvungen legeundersøkelse og kortvarig isolering, jf. § 5-2. Det følger av § 4-10 fjerde ledd at politiet etter anmodning skal bistå med gjennomføringen av blant annet tiltak som nevnt her.

Tvungen isolering i sykehus

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom skal legen eller kommunelegen be en smittet person om å la seg isolere, jf. § 5-3. Dersom personen motsetter seg det, kan smittevernnemnda vedta tvungen isolering for opptil tre uker når dette «etter en helhetsvurdering er den klart mest forsvarlige løsningen i forhold til faren for smitteoverføring og den belastningen som tvangsinngrepet må antas å medføre». Det må i tillegg være «overveiende sannsynlig at andre ellers vil bli smittet». Ved nytt vedtak kan isoleringstiden forlenges med opptil seks uker om gangen inntil ett år fra første vedtak. I forbindelse med en pågående revisjon av smittevernloven er det foreslått å utvide bestemmelsen slik at vedtak kan forlenges utover ett år dersom det er nødvendig å fullføre behandling av allmennfarlig smittsom sykdom av «særlig alvorlig karakter» for å forhindre smitteoverføring.²⁵ Det følger av § 4-10 fjerde ledd at politiet etter anmodning skal bistå med gjennomføringen av blant annet tiltak som nevnt her.

Hastevedtak om tvungen legeundersøkelse og tvungen isolering i sykehus

Etter gjeldende § 5-8 kan det treffes hastevedtak om tvungen legeundersøkelse og kortvarig isolering etter § 5-2. I forbindelse med en pågående revisjon av smittevernloven er bestemmelsen foreslått utvidet til også å omfatte tvungen isolering i sykehus etter § 5-3.²⁶ Etter forslaget tref-

²⁵ Jf. Prop. 91 L (2018–2019) og Innst. 328 L (2018–2019).

²⁶ *Ibid.*

fes hastevedtak av kommunelegen og vakthavende infeksjonsmedisinske overlege ved sykehus i helseregionen. Vilkåret er at «hensynet til smittevernet tilsier at vedtaket blir fattet», og det skal «særlig legges vekt på åpenbar fare for smitteoverføring». Hastevedtak om tvungen isolering gjelder frem til smittevernemnda har vurdert saken, men ikke utover sju dager.

Forskrifter om organisering, samarbeid, oppgaver, utgiftsfordeling og smittevernberedskap

HOD kan etter § 7-11 bestemme at helseberedskapsloven skal gjelde på «tilsvarende måte når det er påkrevd av hensyn til smittevernet», blant annet for å kunne pålegge kommuner, fylkeskommuner, regionale helseforetak og helsepersonell nødvendig smittevernberedskap. Helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser kan dermed anvendes til eksempelvis rekvisisjon av bygninger eller materiell for å opprette vaksinasjonsstasjoner, smitteisolat mv.

Særlig fullmakt for Kongen

Kongen har fullmakt til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, og om nødvendig fravike gjeldende lovgivning, etter mønster av beredskapsloven § 3, jf. punkt 8.4. Forutsetningen er at et utbrudd av en allmennfarlig truer folkehelsen, eller det er fare for et slikt utbrudd, og det på grunn av dette er fare ved opphold. Bestemmelser må gis med formål om å trygge folkehelsen og for at det skal kunne settes inn tiltak til vern om befolkningen. Fullmakten er i forarbeidene forutsatt brukt «bare i en alvorlig nasjonal krisesituasjon».²⁷ Idet fullmaktens saklige virkeområde er ulikt beredskapsloven § 3 første ledd, må henvisningen til at beredskapsloven §§ 3 og 4 «gjelder tilsvarende» forutsetningsvis forstås som en henvisning til de prosessuelle skrankene i § 3 andre og tredje ledd samt bestemmelsene om kunngjøring, ikrafttredelse og opphevelse i § 4.

7.3 Næringsberedskap

Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)²⁸ er en tverrsektoriell lov under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) med formål om å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og

sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester, i første rekke gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende.

Forskrifts- og tiltakshjemlene omtalt nedenfor kommer til anvendelse ved risiko for eller ved inntrufne kriser med forsyningsmessige konsekvenser. En krise er i forarbeidene generelt beskrevet som en situasjon av ekstraordinær karakter der tilgjengelige ressurser og ordinære ansvarsforhold ikke strekker til og ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig.²⁹ Loven angir og definerer tre konkrete forhold som kan lede til kriser: *etterspørselssjokk, tilbudssvikt og logistikkbrist*. Loven er ikke i seg selv knyttet til konkrete krisescenarioer, men har en «generisk tilnærming» som både gir hjemler for beredskapsplanlegging og for krisehåndtering ved «krisescenarioer som vi ikke ser for oss nå».³⁰

Lovproposisjonen var dels motivert ut fra «prinsippet om at myndighetene så langt som mulig skaper forutsigbarhet for de næringsdrivende og trygghet hos befolkningen ved å signalisere hvilke typer tiltak man ser på som meste hensiktsmessige og sannsynlige i en krisesituasjon», til tross for at man i fraværet av hjemler kan argumentere for «nødrett» i mange tilfeller kan «benyttes og forsvares i den tyngre delen av krisespekteret».³¹

Forskriftsbestemmelser

Kongen har etter § 6 en rekke materielle forskriftshjemler til å regulere tilgang på og omsetning av varer og tjenester samt pålegge næringsdrivende nærmere bestemte plikter, herunder fremstilling av varer, yting av tjenester eller midlertidig avståelse av løsøre og fast eiendom. Forutsetningen er at det foreligger en risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist som gjør det nødvendig å sørge for at blant annet befolkningens behov for varer og tjenester dekkes. Systemet legger opp til ordinære høringsprosedyrer for å involvere berørte næringer, men det tas høyde for at det ikke vil være mulig i en krisesituasjon.³² Forskriftskompetansen etter § 6 er foruten NFD delegert til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD).³³

²⁹ Prop. 111 L (2010–2011) kapittel 15, § 6.

³⁰ *Ibid.* punkt 6.3

³¹ *Ibid.* punkt 6.1.

³² *Ibid.* kapittel 9.3.

³³ Jf. kgl. res. 16. juni 2017.

²⁷ Ot.prp. nr. 91 (1992–93) s. 177–178.

²⁸ Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap.

Dersom det foreligger «særlige grunner» kan sektordepartementet (NFD) etter § 7 gi en tidsbegrenset forskrift på inntil en måned av gangen, maksimalt tre måneder, for å avverge at det kan oppstå en situasjon der en akutt krise ikke kan håndteres i tide som følge av det ikke er delegert myndighet fra Kongen.

Vedtak om særskilte tiltak

Etter § 8 er det hjemmel for å treffe enkeltvedtak om særskilte tiltak rettet mot næringsdrivende, enten med hjemmel direkte i loven eller i forskrift etter §§ 6 eller 7. Dette kan blant annet være aktuelt der myndighetene som ledd i beredskapsforberedelser eller krisehåndtering ikke har kommet til enighet om avtaler med næringen, eller der det ikke er tid til å inngå avtaler. Forutsetningen er, som i § 6, at det foreligger en risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist som gjør det nødvendig å sørge for at blant annet befolkningens behov for varer og tjenester dekkes. Kongens tiltakskompetanse er, som forskriftskompetansen etter § 6, delegert til NFD, HOD, JD, og LMD.³⁴

Særskilte tiltak etter § 8 kan bare vedtas dersom man ikke kan oppnå formålet i tide på annen måte, forutsatt at den alternative måten ikke åpenbart medfører uforholdsmessige kostnader, jf. § 9.

Pålegg om særskilte tiltak etter § 8 kan kreves gjennomført straks såfremt det er nødvendig for krisehåndtering, jf. § 10, med andre ord må tiltakene stå i umiddelbar sammenheng med at en krise vil inntreffe.

Når det er nødvendig for å gjennomføre særskilte tiltak, kan Kongen etter § 13 gjøre unntak fra forvaltningsloven og konkurranseloven.

Kongen kan etter § 14 delegere myndighet til kommuner og fylkeskommuner å gi forskriftsbestemmelser samt myndighet til å fatte vedtak om særskilte tiltak. Når særlige grunner foreligger, kan Kongen også delegere slik myndighet til næringsorganisasjoner og lignende sammenslutninger.

7.4 Siviltbeskyttelse

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (siviltbeskyttelsesloven)³⁵ er en tverrsektoriell lov underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) med formål å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og

kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt» ved krig mv., samt «ved uønskede hendelser i fredstid».

Uønskede hendelser i fredstid er i loven definert som «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur». Etter forarbeidene skal begrepet kunne «fange opp de fleste situasjoner hvor det vil være behov for ekstra innsats av blant annet Sivilforsvaret». Herunder nevnes «ekstreme værforhold, ras, flom, dambrudd, fjellskred, akutt forurensning, atomulykker mv.»³⁶ Hjemler til evakuering av befolkningen kommer bare til anvendelse ved krig eller når krig truer, jf. punkt 8.4, og altså ikke ved uønskede hendelser i fredstid.

Siviltbeskyttelsesloven har generelle regler om Sivilforsvaret (kapittel 2) tjenestegjøring i Sivilforsvaret (kapittel 3); kommunale plikter (kapittel 4) og kommunal beredskapsplikt (kapittel 5); sivile beskyttelsestiltak (kapittel 6) og rekvisisjon av fast eiendom, løsøre og rettigheter (kapittel 7). I tillegg har loven et kapittel 6A som gjennomfører et EU-direktiv om beskyttelse av europeisk kritisk infrastruktur.³⁷

Allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner

Den som i en konkret situasjon er utpekt som «leder i Sivilforsvarets innsats» kan etter § 5 første ledd kreve at enhver «deltar i innsats» når det er akutt fare for skade på liv, helse, miljø eller materielle verdier, samt stille eiendom, bygninger og materiell til disposisjon for Sivilforsvaret. Det følger av andre ledd at inngrep etter bestemmelsen bare er tillatt «dersom dette er nødvendig» for å sikre liv eller verne verdier som er «større enn» det som går tapt eller står i fare for å gå tapt ved inngrepet, og ikke alene kan håndteres av Sivilforsvaret. Det kreves altså ingen kvalifisert interesseovervekt, slik tilfellet er med nødrettsregelen i straffeloven § 17, hvor skaderisikoen må være «langt større» enn skaderisikoen ved selve handlingen for å anses lovlig. I situasjoner som ikke er akutte, kan rekvisisjonsbestemmelsen i § 25 kunne komme til anvendelse, se nedenfor.

Tjenesteplikt i beredskapssituasjoner

I «beredskapssituasjoner» kan JD pålegge tjenestepliktige å tjenestegjøre så lenge det «anses nød-

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Lov 25. juni 2010 nr. 45

³⁶ Prop. 91 L (2009–2010) kapittel 18.

³⁷ Direktiv 2008/114/EF.

vendig», jf. § 7 femte ledd. Det siktes her til uønskede hendelser som ikke kan håndteres innenfor normal tjenestetid.

Rekvisisjon

«I den grad det er nødvendig for oppfyllelse av lovens bestemmelser», kan JD – mot erstatning – kreve avstått eiendomsrett, bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom, rettigheter og løsøre av ethvert slag samt elektrisk kraft, jf. § 25. Departementet kan delegerer kompetansen videre til kommuner, fylkeskommuner og private virksomheter. Avståelse kan kreves gjennomført straks, selv om erstatning ikke er betalt eller fastsatt.

Pålegg og enkeltvedtak

Sivilforsvarets myndigheter og tilsynsmyndigheten (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap)³⁸ gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelsene i loven. Ved «overhengende fare» kan tilsynsmyndigheten stanse virksomhet og kreve at nødvendige tiltak blir iverksatt straks, selv om pålegg ikke er gitt, jf. § 34. Ved «overhengende fare» kan også pålegg som er gitt, fullbyrdes etter tvangsfullbyrdelsesloven³⁹ § 13-14 uten krav om dom.

Dersom det er nødvendig, kan pålegg og tiltak gjennomføres med politiets bistand.

Forholdet til forvaltningsloven

JD kan etter § 38 bestemme at vedtak etter sivilbeskyttelsesloven ved uønskede hendelser i fredstid ikke kan kreves grunnlagt eller påklages etter reglene i forvaltningsloven.

7.5 Atomberedskap

I akuttfasen av en atomulykke eller annen hendelse som kan innebære ioniserende stråling eller spredning av radioaktivitet, kan Kongen etter strålevernloven⁴⁰ § 16, uten hinder av myndighetstildeling i andre lover, pålegge statlige og kommunale organer å gjennomføre evakuering, adgangs-

begrensning til områder, samt tiltak knyttet til næringsmidler, herunder drikkevann og beskyttelse av dyr. Videre kan private og offentlige virksomheter pålegges å gjennomføre analyser og innhente opplysninger. Kongens kompetanse er delegert til Kriseutvalget for atomberedskap, jf. også punkt 5.3.6.⁴¹

Der gjennomføringen av rednings- eller sivil beredskapsorganisasjon gjør det nødvendig, følger det av § 17 at Kongen i forskrift kan fastsette unntak fra dosegrenser og andre krav fastsatt i eller i medhold av strålevernloven. Personell kan imidlertid ikke beordres til oppgaver som medfører fare for akutt stråleskade. I forarbeidene til bestemmelsen blir det påpekt at det å gjøre unntak fra dosegrenser, må begrunnes i en «tungtveiende interesse», noe «redning av menneskeliv» alltid vil utgjøre. Den «helsefare som skadede personer blir utsatt for ved ikke å bli hjulpet» vil normalt «langt overstige den risiko som kolleger eller redningsmannskaper utsetter seg for i forbindelse med bistanden». Nødrett blir fremhevet som et «aktuelt rettslig grunnlag for å handle», men når det «forutses behov for særskilte regler», er det etter departementets skjønn «lite tjenlig å planlegge bruk av nødrett fremfor å etablere formell hjemmel»:

«Det fremstår derfor som nødvendig med en hjemmel til å kunne gjøre unntak fra de alminnelige hovedregler i tilfeller som dette. For dem som i en nødssituasjon må treffe beslutninger, bør det foreligge en hjemmel for å handle når tungtveiende hensyn tilsier det. Uten mulighet for å gjøre unntak, vil de beslutningsansvarlige eksempelvis kunne rammes av straffansvar.»⁴²

7.6 Sikkerhet og etterretning

*Vedtak om stans av sikkerhetstruende aktivitet, påbud om tiltak og adgangsbegrensninger etter sikkerhetsloven*⁴³

Sikkerhetsloven skal blant annet trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, som blant annet er knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap, samt samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet. Loven skal bidra

³⁸ Se sivilbeskyttelsesloven § 29, jf. kgl. res. 13. desember 2012 om delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter sivilbeskyttelsesloven § 14, § 15 og § 29.

³⁹ Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse.

⁴⁰ Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling.

⁴¹ Jf. Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen, fastsatt ved kgl. res. 23. august 2013.

⁴² Ot.prp. nr. 88 (1998–99) punkt 7.5.5.

⁴³ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet.

til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhets-
truende virksomhet.

Kongen i statsråd kan etter sikkerhetsloven § 2-5 fatte nødvendige vedtak for å hindre en sikkerhets-
truende virksomhet eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.

Etter forarbeidene er § 2-5 ment å være en «sikkerhetsventil» for tilfeller hvor det «ikke foreligger andre rettslige grunnlag for å stanse en aktivitet som innebærer en risiko mot nasjonale sikkerhetsinteresser».⁴⁴ Departementet la til grunn at bestemmelsen trolig ville bli brukt i et lite antall saker, og at «sakene etter sin art vil være alvorlige og spesielle».⁴⁵ Hvilke vedtak som kan fattes i medhold av bestemmelsen vil «avhenge av hvilken type aktivitet det tas sikte på å hindre», og etter departementets vurdering ville det verken være «mulig eller hensiktsmessig å gi en opplisting» utover at de «må være egnet til å kunne hindre den aktuelle aktiviteten». At beslutningskompetansen ble lagt til Kongen i statsråd, «sikrer at eventuelle tiltak som iverksettes, er resultat av en vurdering på høyt nivå, og at de står i et rimelig forhold til den foreliggende risikoen».

Vedtak etter § 2-5 kan fattes uten hensyn til begrensninger i adgangen til å omgjøre tidligere vedtak etter forvaltningsloven § 35, og uavhengig av om aktiviteten er tillatt etter annen lov eller annet vedtak. Med dette tas det høyde for «tilfeller der forvaltningen allerede har fattet et vedtak, og det av hensyn til risiko mot nasjonale sikkerhetsinteresser anses nødvendig å omgjøre vedtaket».⁴⁶

Videre kan tilsynsmyndigheten etter sikkerhetsloven § 3-6 gi virksomheter pålegg om å gjennomføre tiltak som er nødvendige for å ivareta lovens formål, såfremt kostnadene som påføres virksomhetene, fremstår som rimelige i forhold til det som kan oppnås ved tiltaket.

Etter § 7-5 kan Kongen av hensyn til forsvar, sikkerhet og beredskap gi forskrift om eller fatte enkeltvedtak om at personer nektes adgang til eller opphold i nærheten av nærmere angitte steder eller områder.

*Suspensjon av tilsyn med EOS-tjenestene etter EOS-kontrollloven*⁴⁷

Etter EOS-kontrollloven velger Stortinget et utvalg til å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS), for å klarlegge og forebygge at noens rettigheter krenkes, påse at virksomhetene ikke utilbørlig skader samfunnets interesser samt påse at virksomheten er lovlig.

Under krise og krig kan «det departement Kongen bestemmer» helt eller delvis suspendere EOS-utvalgets kontrollvirksomhet inntil Stortinget bestemmer noe annet, jf. EOS-kontrollloven § 5 sjette ledd. Ved slik suspensjon skal Stortinget straks underrettes.

7.7 Politi

*Politilovens*⁴⁸ «generalfullmakt»

Politiet har etter § 7 første ledd vide fullmakter til å «gripe inn» for å «stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden» eller «når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser»; for å «ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet»; eller for å «avverge eller stanse lovbrudd». I slike situasjoner kan politiet «blant annet» regulere ferdsel, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert. Virkemidlene består altså av dels beslutninger og dels faktiske handlinger. Beslutninger fattes «stort sett uten formell saksbehandling og meddeles muntlig, eventuelt tilkjennevis de gjennom tegn og signaler».⁴⁹

Dersom noen unnlater å etterkomme pålegg gitt i medhold av første ledd, kan politiet for den ansvarliges regning «sørge for at det nødvendige blir gjort» for å hindre at forsømmelsen volder skade eller utsetter allmennheten for fare, jf. andre ledd.

Politiet kan etter tredje ledd gripe inn «umiddelbart» på andre offentlige myndigheters ansvarsområder når et forhold medfører «alvorlige ordensforstyrrelser eller fare for slike»,

⁴⁴ Prop. 153 L (2016–2017) punkt 7.4.5.

⁴⁵ *Ibid.* punkt 19.2.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

⁴⁸ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.

⁴⁹ Auglend, Ragnar, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, 1. utg., Oslo 2016 punkt 6.8.3.1.

såfremt vedkommende organ «ikke er tilgjengelig eller inngrep fra dette antas umulig, virkningsløst eller ikke kan skje i tide».

Lovens skranker for politiets tjenesteutførelse følger i hovedsak av politiloven § 6. Etter annet ledd skal politiet «ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjøves har vært forsøkt». Videre må de midlene som anvendes «være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig». I den utstrekning det er «nødvendig og forsvarlig», kan politiet anvende makt under tjenesteutførelsen, jf. fjerde ledd.

Ragnar Auglend beskriver § 7 som «politiets viktigste rettslige verktøy i den daglige tjenesten for å opprettholde alminnelig orden, sikkerhet og lovlighet».⁵⁰ Bestemmelsen fanger opp sentrale deler av den såkalte generalfullmakten,⁵¹ med andre ord den generelle sedvanebestemte myndigheten det var antatt at politiet hadde til å sette i verk nødvendige og forholdsmessige tiltak, om nødvendig med makt. De materielle grensene for denne fullmakten, både med hensyn til når den kom til anvendelse og hvilke tiltak den i så fall kunne gi grunnlag for, fremstod imidlertid som «uklare».⁵² Ettersom generalfullmakten ble ansett som en «gjengs og alminnelig polisier hjemmel for relativt omfattende inngrep i borgernes grunnleggende friheter og rettigheter, som representerte et unntak fra legalitetsprinsippet», var det «i all hovedsak ønsket om å kodifisere denne ulovfestede beføyelsen» som utløste utarbeidelsen av ny politilov.⁵³ Politiloven § 7 var altså ikke ment som en materiell utvidelse av politiets kompetanse, men snarere en videreføring, formalisering og presisering av dagjeldende sedvanebaserte rett.⁵⁴

Ulykkes- og katastrofesituasjoner

Dersom menneskers liv eller helse er truet, og ingen annen myndighet er pålagt ansvaret, er det politiet som iverksetter og organiserer redningsinnsats, jf. politiloven § 27.⁵⁵ I ulykkes- og katastrofesituasjoner som ikke omfattes av den

organiserte redningstjenesten (ikke fare for liv og helse), tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade. Politiet organiserer og koordinerer hjelpeinnsats inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet.

Bistand fra Forsvaret

Etter Grunnloven § 101 tredje ledd må tilfeller hvor militær makt skal kunne anvendes mot borgerne, reguleres i lov. Politiloven § 27 a angir yttergrensene for slik bistand. Politiet kan blant annet anmode Forsvaret om å bistå ved forebygging og bekjempelse av f.eks. terrorhandlinger av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, og ved ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.

For øvrig er Kystvaktens bistand til politiet og andre statsetater regulert i kystvaktloven⁵⁶ § 17.

7.8 Brannvesen

Fullmakter og hjemler etter brann- og eksplosjonsvernloven⁵⁷

Enhver plikter etter brann- og eksplosjonsvernloven § 5 fjerde ledd å delta i brannvesenets rednings- og sløkkearbeid når innsatsleder krever det, samt stille eiendom, bygninger, materiell og eventuelt personell til disposisjon for slik innsats. Dersom det er nødvendig for å gjennomføre redningsinnsats eller begrense skade, kan det gjøres inngrep i privates eiendom, såfremt inngrepet er forholdsmessig.

Mens § 5 statuerer plikter ved brann og ulykkesituasjoner, gir § 12 tilsvarende fullmakter til leder av brannvesenet, eller den som har innsatsledelsen i slike situasjoner. Bestemmelsen gir blant annet fullmakt til å rekvirere eiendom, bygninger, materiell og personell så langt det er forholdsmessig, jf. § 5 fjerde ledd.

Videre kan kommunen etter § 17 «i særskilte tilfeller» pålegge enhver myndig person bosatt i kommunen tjenesteplikt i brannvesenet «dersom dette er nødvendig» for å sikre at brannvesenet skal kunne gjennomføre sine lovpålagte oppgaver.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 60–61.

⁵² Auglend 2016, *op. cit.* punkt 6.8.3.1.

⁵³ *Ibid.*, med videre henvisninger til Ot.prp. nr. 22 (1994–95) ss. 5, 9–10 og 15 samt kapittel 4.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 19.

⁵⁵ Se også Meld. St. 13 (2015–2016) om politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen.

⁵⁶ Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten.

⁵⁷ Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver.

7.9 Innvandring og grensekontroll

*Regulering av krisesituasjoner med ekstraordinært høye ankomster etter utlendingsloven*⁵⁸

I en «krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere» følger det av utlendingsloven § 32 femte ledd at Kongen i statsråd kan beslutte at asylsøknader skal kunne nektes realitetsbehandlet dersom søkeren kommer direkte fra en nordisk stat, uten hensyn til hva som ellers ville fulgt av Dublin III-forordningens⁵⁹ regler om ansvarlig medlemsstat for asylsøknader. Kongen i statsråd kan beslutte at myndighet til å nekte slik realitetsbehandling og myndighet til å bortvise asylsøkere, kan legges til polititjenestemann, samt at slike beslutninger ikke skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I samme angitte krisesituasjon kan asylsøkeres rett til visumfri innreise etter utlendingsloven § 9 suspenderes dersom a) Kongen i statsråd på bakgrunn av krisesituasjonen har besluttet at det etter individuelle vurderinger kan treffes vedtak på grensestedet om å nekte realitetsbehandling; eller b) utlendingen ankommer grensen mot nordisk nabostat og Kongen i statsråd har truffet etter § 32 femte ledd som nevnt over.

Beslutninger etter §§ 9 og 32 som treffes av Kongen i statsråd skal fortrinnsvis gjelde for to – maksimalt seks – uker, og kan fornyes én gang, men ytterligere én gang dersom behovet oppstår når Stortinget ikke er samlet.

*Ekstraordinære adgangsbegrensninger etter grenseloven*⁶⁰

Kongen kan fatte vedtak om å forby eller begrense opphold, ferdsel og krysning av grensen i situasjoner som ikke kan håndteres gjennom ordinære kontrolltiltak. Slike tiltak skal være tidsmessig og geografisk avgrenset, og må være nødvendig

- for å trygge riksgrensen, grenseovergangsstedene og forholdene der,
- for å styrke kontrollen med grensepasseringer og ferdselen,
- for å verne samfunnet eller naturen, eller
- av andre helsemessige grunner eller sikkerhetsmessige forhold.

⁵⁸ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

⁵⁹ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013.

⁶⁰ Lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer [ikke trådt i kraft].

Det følger av forarbeidene at «behovet for særlige tiltak på grensen kan melde seg før man har en krise» som utløser fullmakter i gjeldende beredskapslovgivning. Behovet behøver heller ikke å være knyttet til en krise i «beredskapslovgivningens forstand», men kan dreie seg om masseinnvandring utløst av ulykker, politiske hendelser mv.⁶¹

Grenselovutvalget la for øvrig til grunn at eventuell grensestenging må basere seg på hjemler i «beredskapslovgivningen eller nødrett».⁶²

7.10 Energi og kraftforsyning

*Beredskapsbestemmelser etter petroleumsloven*⁶³

Ved krig, krigsfare eller «andre ekstraordinære kriseforhold» kan Kongen bestemme at rettighetshavere etter loven «skal stille petroleum til disposisjon for norske myndigheter», jf. § 4-13 første ledd. Andre ekstraordinære kriseforhold innebærer at hjemmelen «også omfatter krisesituasjoner som ikke har likhet med krig eller krigsfare, men har samme alvorlige karakter».⁶⁴

Rettighetshavere har videre etter § 9-2 første ledd en generell plikt til å opprettholde effektiv beredskap og å redusere skadevirkninger av ulykker. Ved fare- og ulykkesituasjoner som kan medføre tap av menneskeliv eller personskaade, forurensning eller stor materiell skade, kan Olje- og energidepartementet etter andre ledd bestemme at andre skal stille nødvendige beredskapsmessige ressurser til rådighet for rettighetshavers regning. Departementet kan for rettighetshavers regning også iverksette tiltak for å skaffe nødvendige tilleggsressurser på annen måte. Reglene i beredskapsloven kapittel 5 om tvangsavståing gjelder tilsvarende så langt de passer.

*Rasjonering og beredskapstiltak etter energiloven*⁶⁵

Olje- og energidepartementet (OED) kan sette i verk rasjonering, herunder tvangsmessige leveringsinnskrenkninger eller rekvisisjon, «når ekstraordinære forhold tilsier det», jf. § 6-2.

⁶¹ Jf. Prop. 161 L (2016–2017) punkt 7.4.5. *Grenselovutvalget* nevner i tillegg at grenserestriksjoner kan være nødvendig for å hindre epidemisk smittespredning, jf. NOU 2009: 20 punkt 5.6.1.

⁶² Se NOU 2009: 20 punkt 5.6.1.

⁶³ Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 72 (1982–83) s. 65, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 49.

⁶⁵ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

«Rasjoneringsmyndigheten» – Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)⁶⁶ – gjennomfører tiltak i forbindelse med rasjonering. NVE kan også delegerer denne myndigheten til Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), som består av enheter som eier eller driver anlegg eller annet som har vesentlig betydning for produksjon, omforming, overføring, omsetning eller fordeling av elektrisk energi eller fjernvarme.

Videre kan NVE som «beredskapsmyndighet»⁶⁷ i «ekstraordinære situasjoner som kan skade eller hindre produksjon, omforming, overføring, omsetning eller fordeling av elektrisk energi eller fjernvarme», pålegge KBO oppgaver og plikter etter § 9-1. Det samme gjelder der slik skade eller hindring har oppstått. NVE kan delegerer vedtaksmyndighet i forbindelse med beredskap til KBO eller enheter som inngår i KBO, jf. § 9-4. Under beredskap og i krig kan for øvrig OED etter § 9-1 siste ledd også beslutte å underlegge kraftforsyningen KBO.

NVE kan også gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om beredskapstiltak for å forebygge, håndtere eller begrense virkningene av ekstraordinære situasjoner nevnt i § 9-1 og for å gjenopprette normal situasjon, jf. § 9-2. Beredskapstiltak kan pålegges den som eier eller driver anlegg eller systemer som er eller kan bli av vesentlig betydning for produksjon, omforming, overføring, omsetning eller fordeling av elektrisk energi eller fjernvarme.

7.11 Transport, infrastruktur og kommunikasjonsnett

*Nasjonal beredskap etter luftfartsloven*⁶⁸

For å sikre nødvendig nasjonal beredskap i krig, ved krise og i andre ekstraordinære situasjoner, kan Samferdselsdepartementet etter § 13-9 pålegge aktører innen luftfarten å yte bistand i form av blant annet fysisk sikring av viktige installasjoner og transporttjenester i alle ledd av transportkjeden. Eksempler på kriser er etter forarbeidene «krigsliknende situasjoner, når krig truer, terroranslag, sabotasje og naturkatastrofer», mens andre ekstraordinære situasjoner er beskrevet som «fredssituasjoner hvor tungtveiende samfunnsinteresser må ivaretas».⁶⁹

⁶⁶ Jf. delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat, fastsatt av Olje- og energidepartementet 20. desember 2018.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart.

*Nasjonal beredskap etter jernbaneloven*⁷⁰

For å sikre nødvendig samfunnssikkerhet og beredskap i ekstraordinære situasjoner, kriser og krig, kan Samferdselsdepartementet etter § 6 b pålegge den som driver aktivitet knyttet til jernbane, å utføre oppgaver i form av blant annet fysisk og logisk sikring av viktige anlegg og systemer eller transporttjenester i alle ledd av transportkjeden.

*Sikkerhet og terrorberedskap etter havne- og farvannsloven*⁷¹

Eiere og operatører av havner og havneterminaler angitt i forskrift, skal etter havne- og farvannsloven § 43 «treffe de tiltakene som er påkrevd for å forebygge og hindre terrorhandlinger og andre forsettlig, ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneterminalen, eller fartøy som bruker havnen eller havneterminalen». Samferdselsdepartementet kan gi forskrift om blant annet forbud mot bruk av farvann, tiltak overfor fartøy, samt stenging av havner eller havneterminaler. Bestemmelsen videreføres med visse justeringer i den nye havne- og farvannsloven.⁷²

*Sikkerhet og terrorberedskap etter skipssikkerhetsloven*⁷³

Etter skipssikkerhetsloven § 39 skal det «treffes tiltak for å hindre og beskytte skipet» mot blant annet terrorhandlinger, piratvirksomhet og andre ulovlige handlinger. Når det er «nødvendig» for å hindre eller beskytte mot slike handlinger, kan skipsføreren etter nødvergebestemmelsen i § 40 beslutte at det «iverksettes tiltak og anvendes maktmidler».

*Beredskapsbestemmelser i yrkestransportlova*⁷⁴

Når det i en ekstraordinær situasjon er nødvendig av samferdselshensyn, kan Samferdselsdeparte-

⁶⁹ Ot.prp. nr. 65 (2003–2004) kapittel 9.

⁷⁰ Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.

⁷¹ Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann.

⁷² § 30: «Eiere og operatører av havner og havneanlegg skal gjøre de tiltak som er nødvendige for å forebygge terrorhandlinger og andre ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneanlegg eller fartøy i havnen», jf. Prop. 86 L (2018–2019) og Innst 301 L (2018–2019).

⁷³ Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet.

⁷⁴ Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

mentet etter § 36 gi løyvehaver pålegg om å utføre «visse transportoppgaver». Det samme gjelder andre som eier eller bruker motorvogner for gods- og persontransport, målepliktig fartøy og statens jernbanetrafikkselskap og jernbanetrafikkselskap der statens jernbanetrafikkselskap eier over halvparten av selskapet.

Videre har departementet etter § 37 kompetanse til å gi forskrifter om den sivile transportberedskapen i fredstid, ved beredskap, mobilisering og i krig samt ved ekstraordinære kriseforhold. Departementet har hjemmel til å gjøre unntak fra loven og pålegge fylkeskommunale transportberedskapsoppgaver.

*Eiendomsinngrep etter veglova*⁷⁵

Så langt «vegprot, fare for vegprot eller liknande omstende gjer det naudsynlig», kan det etter § 51 iverksettes eiendomsinngrep «straks», før det er fastsatt vederlag og uten at reglene i skjønnsprosessloven⁷⁶ § 55 skal gjelde. Regionveikontoret fatter vedtak angående riksvei og fylkesvei, mens kommunen fatter vedtak angående kommunal vei. Formålet er at veimyndigheten «under nødtilstand» skal kunne «gripe inn så raskt som mulig» for å få gjenopprettet veiforbindelser «uten å måtte følge vanlig fremgangsmåte».⁷⁷

*Sikkerhet og beredskap etter postloven*⁷⁸

Tilbyder med leveringsplikt skal etter § 17 tilby posttjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap og viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov.

*Sikkerhet og beredskap etter ekomloven*⁷⁹

Tilbyder skal etter § 2-10 tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med «forsvarlig» sikkerhet for brukere i fred, krise og krig. Forsvarlighetskravet innebærer at nett og tjenester, selv ved ekstraordinære påkjenninger, skal være tilgjengelige, og at integritet og konfidensialitet skal beskyttes.⁸⁰ Myndighetene kan presisere innholdet i forsvarlighetskravet gjennom enkeltvedtak overfor tilbyder, og for øvrig vil markedspraksis,

tilgjengelig teknologi og internasjonale krav påvirke innholdet i forsvarlighetskravet.

Myndighetene kan også treffe enkeltvedtak eller inngå avtale om at tilbyder skal gjennomføre tiltak for å sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste utover de pliktene som følger av loven.⁸¹

7.12 Media

Kringkastere skal etter «regler Kongen gir», sende meldinger fra statsmyndigheter når det har «vesentlig betydning», jf. kringkastingsloven⁸² § 2-4 første ledd og kringkastingsforskriften⁸³ § 1-7.

Kongen kan etter andre ledd gi forskrifter om kringkasteres virksomhet «under beredskap og krig». NRK er som offentlig finansiert riksdekkende allmennkringkaster pålagt særskilte plikter, jf. kgl. res. 6. oktober 1989 nr. 4154. NRK plikter «å treffe særskilte beredskapstiltak for å sikre at informasjon fra regjeringen når befolkningen under beredskap og i krig».

Det foreligger også en samarbeidsavtale mellom NRK, Telenor, Norkring og Norsk Lokalradioforbund om lokal- og riksradiostasjoners virksomhet under kriser og katastrofer.⁸⁴ Avtalen regulerer plikter i beredskapssituasjoner på regionalt og lokalt nivå. Et sentralt formål er å sikre at lokale radiostasjoner skal formidle krisemeldinger fra myndighetene uredigert i en krisesituasjon.

7.13 Pengevesen, bank og finans

*Stans i handel etter verdipapirhandelloven*⁸⁵

Finansdepartementet kan i «ekstraordinære situasjoner» vedta at all notering og handel ved børs skal stanses, jf. § 13-6. Dersom departementets vedtak «ikke kan avvertes», kan Finanstilsynet treffe slik avgjørelse, mens børsen kan treffe slik

⁷⁵ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar.

⁷⁶ Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 53 (1961–62).

⁷⁸ Lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester.

⁷⁹ Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon.

⁸⁰ Prop. 69 L (2012–2013) s. 103.

⁸¹ Se nærmere om funksjonsfordeling mellom Samferdselsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i kgl. res. 17. mars 2017 om funksjonsfordeling innen myndigheten etter ekomloven.

⁸² Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

⁸³ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle tjenester.

⁸⁴ Samarbeidsavtale mellom Norsk rikskringkasting AS, Telenor Norge AS, Norkring AS og Norsk lokalradioforbund om lokal- og riksradiostasjoners virksomhet under kriser og katastrofer (2018).

⁸⁵ Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel.

avgjørelse dersom Finanstilsynets vedtak «ikke kan avvantes».

Bestemmelsen er en videreføring av en regel som først ble introdusert som en «beredskaps- og krisefullmakt» i den nå opphevede børsloven (1988).⁸⁶ Flertallet i utvalget som foreslo regelen, pekte på at en slik beslutning ville innebære «et drastisk inngrep» i det økonomiske liv, og at bestemmelsen skulle ta sikte på «helt ekstraordinære situasjoner hvor det ikke er mulig å opprettholde en normal og forsvarlig virksomhet ved børsen».⁸⁷

*Beskyttelsestiltak etter sentralbankloven*⁸⁸

Ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene, kan Kongen etter § 28 innføre nødvendige beskyttelsestiltak i form av penge-, kreditt- eller valutaregulering eller lignende tiltak.⁸⁹

*Krisehåndtering ved soliditets- og solvenssvikt etter finansforetaksloven*⁹⁰

Finansforetaksloven §§ 20-1 til 20-57 regulerer soliditets- og solvenssvikt i banker, kredittforetak og finanskonsern. Det er Finansdepartementet som etter melding fra Finanstilsynet treffer beslutning om krisehåndtering av et foretak, jf. § 20-15. Slik beslutning skal treffes dersom et foretak er eller må ventes å bli kriserammet, det ikke er rimelig utsikt til å hindre det gjennom andre tiltak, og at «allmenne interesser tilsier at foretaket bør krisehåndteres». Dersom allmenne interesser ikke tilsier krisehåndtering, «skal» departementet treffe vedtak om avvikling av foretaket under offentlig administrasjon, jf. § 20-29. Krisehåndtering «skal anses å tjene allmenne interesser når det er hensiktsmessig og nødvendig» for å sikre videreføring av kritiske funksjoner, å unngå vesentlige negative virkninger i

⁸⁶ Ot.prp. nr. 83 (1986–87) punkt 5.4.

⁸⁷ NOU 1985: 33 punkt 19.4.

⁸⁸ Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv.

⁸⁹ I forslaget til ny sentralbanklov er bestemmelsen om beskyttelsestiltak foreslått videreført med følgende utforming, jf. Prop. 97 L (2018–2019), § 3-9: «Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift beslutte særskilte tiltak når kapitalbevegelser til og fra utlandet kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i det finansielle systemet. Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før det treffes et slikt vedtak».

⁹⁰ Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern.

finanssystemet, eller beskytte offentlige midler, innskudd eller klientmidler.

Har departementet truffet vedtak om krisehåndtering, er Finanstilsynet primær krisehåndteringsmyndighet, jf. § 20-3, og kan innenfor nærmere rammer treffe vedtak om positivt angitte krisetiltak, jf. § 20-19. Finanstilsynet er ved anvendelsen av reglene i kapittel 20 underlagt en forholdsmessighetskranke, jf. § 20-4 første ledd.

Ved «alvorlige forstyrrelser i finanssystemet», kan departementet etter § 20-28 treffe vedtak om statlige støttetiltak til et foretak under krisehåndtering på nærmere vilkår, hvorav ett er at krisetiltak etter § 20-19 ikke anses «tilstrekkelige» til å «unngå vesentlige virkninger for finanssystemet» eller «ivareta allmenne interesser» når foretaket tidligere har mottatt støtte i form av ekstraordinær kreditt eller ansvarlig kapital.

7.14 Natur og miljø

*Tiltak i alvorlige faresituasjoner etter vannressursloven*⁹¹

Når forholdene i eller utenfor et vassdrag skaper en særskilt og uvanlig fare for mennesker, miljø eller eiendom, kan vassdragsmyndigheten⁹² etter § 40 første ledd pålegge enhver tiltakshaver å innrette sin virksomhet for å redusere faren. Vassdragsmyndigheten kan selv sørge for nødvendig vedlikehold for å unngå vesentlig skade, dersom ansvarlig tiltakshaver åpenbart er ute av stand til det.

Etter andre ledd kan vassdragsmyndigheten om nødvendig iverksette tiltak på fremmed eiendom for å verne mennesker, miljø eller eiendom mot en særskilt fare for alvorlig skade.

*Omfattende ulykker og akutt forurensning etter forurensningsloven*⁹³

Kongen har etter § 45 hjemmel til å opprette et aksjonsutvalg for omfattende ulykker, som om nødvendig kan overta ledelsen av aksjoner helt eller delvis. Det er foreløpig ikke opprettet et slikt utvalg, og Kystverket har ansvaret for aksjonsledelsen ved omfattende ulykker som kan medføre akutt forurensning og som krever medvirkning fra statlige myndigheter.⁹⁴

⁹¹ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

⁹² Se nærmere i forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven.

⁹³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

Dersom det oppstår akutt forurensning eller fare for det, og den ansvarlige for forurensningen ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, skal kommunen etter § 46 første ledd søke å bekjempe ulykken og samtidig varsle statlig forurensningsmyndighet (Kystverket). Kystverket yter nødvendig bistand og kan helt eller delvis overta aksjonsledelsen, jf. § 46 andre ledd.

Ved kommunale aksjoner mot akutt forurensning plikter den som etter loven har beredskapsplikt, å stille utstyr og personell til rådighet etter kommunens pålegg, jf. § 47 første ledd. Andre kommuner skal også yte bistand så vidt mulig etter anmodning. Ved statlige aksjoner gjelder samme plikt for kommuner og beredskapspliktige etter pålegg fra forurensningsmyndigheten (Kystverket), jf. andre ledd. Er det fare for «meget betydelig forurensningsskade», kan enhver – uavhengig av beredskapsplikt – gis pålegg om å stille materiell eller personell til rådighet, jf. § 47 andre ledd, andre setning. Bestemmelsen gir en alminnelig rekvisisjonsrett ved meget alvorlige ulykker, og er ment som en konkretisering av noe som delvis antas å følge av alminnelige nødrettsbetraktninger.⁹⁵

7.15 Plan og bygg

Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven⁹⁶ for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)⁹⁷

Forskriften gjelder ved «ekstraordinære situasjoner», og det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som avgjør når det foreligger en slik situasjon. For å sikre rask etablering av mottak for innkvartering av asylsøkere samt omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, kan KMD beslutte kortere frister ved søknads- og klagebehandling, unntak fra krav om nabovarsel og visse unntak fra byggteknisk forskrift.⁹⁸

I tillegg er det en særskilt adgang for departementet – innen én uke etter anmodning fra annen

statlig myndighet – til å fatte beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse for inntil ett år om gangen, med mulighet for forlengelse én gang, jf. forskriften § 9. Terskelen for å bruke denne særskilte unntaksbestemmelsen er ifølge veilederen til forskriften forutsatt å være høy, og «kun tenkt brukt i situasjoner hvor statlige myndigheter, UDI og Bufdir, har behov for at det tas raskere avgjørelse enn det forskriften ellers legger opp til». Typiske eksempler kan være teltleirer eller brakkeleirer på statlig eiendom eller hvor midlertidig bruksendring av et byggverk er i tråd med plan og det er behov for unntak fra byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Kommunen gis frist på fem dager før departementet fatter sin beslutning, men i særskilte tilfeller kan departementet fravike kravet til å innhente uttalelse.

Forskriften ble først gitt som et hastetiltak høsten 2015 for å imøtese akutte innkvarteringsbehov som oppstod som følge av den store og uventede tilstrømmingen av asylsøkere, jf. punkt 6.4.3.

7.16 Offentlige anskaffelser

Lov⁹⁹ og forskrift¹⁰⁰ om offentlige anskaffelser

Anskaffelsesloven omfatter som utgangspunkt offentlige innkjøp av varer, tjenester mv. når verdien er lik eller overstiger hundre tusen kroner, jf. § 2 første og andre ledd. Etter tredje ledd har Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) hjemmel til å gjøre unntak fra loven i forskrift. Nedenfor gjengis tre relevante unntaksbestemmelser i anskaffelsesforskriften. Forskriften er bygget opp slik at det gjelder ulike regelsett for anskaffelser over og under nærmere angitte EØS-terskelverdier, jf. forskriften § 5-3.

Under EØS-terskelverdiene: uforutsette omstendigheter som gjør at en anskaffelse ikke kan utsettes

Ved «uforutsette omstendigheter» som medfører at oppdragsgiver «ikke kan utsette» inngåelsen av en anskaffelseskontrakt i den tidsperioden det vil ta å få gjennomført en åpen eller begrenset tilbudskonkurranse, er oppdragsgiver fritatt fra prosedyrereglene i forskriftens del 2, jf. § 5-2 første ledd bokstav c. Bestemmelsen vil ifølge NFDs veileder kunne komme til anvendelse ved force majeure-lignende forhold, som jordskjelv, oversvømmelser, brann og lignende.¹⁰¹

⁹⁴ Jf. delegering av ansvar og myndighet til Kystdirektoratet etter forurensningsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, fastsatt av Fiskeridepartementet 20. desember 2002.

⁹⁵ Jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80).

⁹⁶ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

⁹⁷ Forskrift 23. februar 2018 nr. 264 (gjelder til og med 1. januar 2020).

⁹⁸ Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk.

⁹⁹ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.

¹⁰⁰ Forskrift 12. august 2016 nr. 974.

Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om kunngjøring ved uforutsette omstendigheter

Blant de viktigste kravene i anskaffelsesregelverket med hensyn til å sikre konkurranse, gjennomsiktighet og likebehandling, er at anskaffelser må kunngjøres. Paragraf § 13-3 angir noen situasjoner hvor det er adgang til å fravike kravet om forutgående kunngjøring før konkurranse. Etter bokstav e) kan kravet fravikes dersom «det er umulig å overholde» frister «som følge av forhold som ikke skyldes oppdragsgiveren, og som oppdragsgiveren ikke kunne forutse». Typiske situasjoner hvor § 13-3 kan komme til anvendelse, er ved force majeure-lignende forhold, som jordskjelv, oversvømmelser, brann eller lignende,¹⁰² i likhet med § 5-2 første ledd bokstav c omtalt over. Det må være tvingende nødvendig å foreta en anskaffelse raskere enn minimumsfristene i forskriften, eksempelvis ved fare for oppdragsgivers eiendom eller for liv og helse, herunder ved anskaffelser av livsnødvendige varer, medisiner, matforsyning eller lignende.¹⁰³

En tilsvarende unntakshjemmel hadde man i den tidligere anskaffelsesforskriften § 14-4 bokstav d. Denne ble anvendt ved opprettelsen av Ankomstsenter Råde i forbindelse med asyltilstrømmingen i 2015. NFD uttalte også i et brev at bestemmelsen også kunne benyttes til å «kjøpe livsnødvendige varer og prioriterte tjenester til flyktningene».¹⁰⁴

Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om konkurranse ved særlig alvorlige hendelser

Et enda videre unntak enn § 13-3 følger av § 13-4, som på nærmere vilkår lar oppdragsgiver gå til direkte anskaffelse uten å gjennomføre konkurranse. Det relevante alternativet i denne sammenheng er der det er «umulig å gjennomføre en konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring etter § 13-3», jf. bokstav a. Å gjennomføre en anskaffelse uten konkurranse innebærer i praksis at man fraviker nesten alle anskaffelsesregler som normalt kommer til anvendelse. Ifølge NFDs veileder vil «et særlig aktuelt eksempel» kunne være ved «uforutsette forhold som naturulykker, epidemier e.l.», da «slike situasjo-

ner kan gjøre det tvingende nødvendig å anskaffe direkte fra en leverandør» – uten å gjennomføre en konkurranse etter § 13-3 bokstav e – «fordi enhver forsinkelse kan være til skade for menneskers liv og helse».¹⁰⁵ Unntaket skal forstås strengt og må forbeholdes de helt ekstraordinære tilfeller der det anses objektivt umulig å skape konkurranse.

7.17 Arbeid og velferd

Unntak fra folketrygdloven¹⁰⁶ ved kriser i freds- og krigstid

I krigssituasjoner har Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) etter folketrygdloven § 25-17 femte ledd kompetanse til å utløse fullmakter i første til fjerde ledd for NAV (og Helsedirektoratet ved stønad til helsetjenester). Kongen i statsråd kan beslutte at fullmaktene skal gjelde tilsvarende ved kriser og katastrofer i fredstid, for et begrenset tidsrom og maksimalt én måned av gangen.

I en krisesituasjon der NAV er, eller ventes å bli, satt ute av stand til å utbetale ytelser etter loven, kan ytelser utbetales med nedsatte beløp, holdes tilbake, stanses eller utmåles ved skjønn ved manglende opplysninger. Har krisen ført til at nødvendige opplysninger ikke kan innhentes innen rimelig tid, kan NAV også innvilge ytelser dersom det er sannsynliggjort at søkeren oppfyller vilkårene. Visse ytelser, så som sykepenger, uføretrygd og alderspensjon, skal prioriteres foran andre ytelser. NAV kan også gis fullmakt til å rekvirere naturalytelser til erstatning for ytelser etter folketrygdloven. Det er også adgang til å fravike folketrygdlovens forvaltningsmessige og finansielle bestemmelser.

Beredskap og tjenesteplikt i NAV

Etter NAV-loven¹⁰⁷ § 10 annet ledd skal NAV kunne yte fortløpende bistand til samfunnsviktige bedrifter ved å supplere arbeidskraft basert på rapportering fra ansvarlig fagdepartement eller bedriftene selv.¹⁰⁸ Dette omfatter blant annet formidling av registrerte arbeidsledige og frivillige.

I de situasjonene som er nevnt i folketrygdloven § 25-17 (se over), kan Arbeids- og velferdsdirektoratet etter NAV-loven § 11 første ledd

¹⁰¹ Se NFD, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* punkt 10.2.3.

¹⁰² *Ibid.* punkt 18.2.6.1

¹⁰³ *Ibid.* punkt 18.2.6.3.

¹⁰⁴ Gjengitt i PUs evalueringsrapport *Høsten 2015 – Et størrelsesglass over generelle trender i PU?* s. 16, jf. for øvrig punkt 6.4 i denne utredningen.

¹⁰⁵ *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* punkt 18.3.2.

¹⁰⁶ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

¹⁰⁷ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

¹⁰⁸ Jf. også Prop. 111 L (2010–2011) kapittel 11.

pålegge ansatte i NAV å utføre arbeid ved andre organer i etaten. Pålegg om å gjøre tjeneste i sosialtjenesten og kommunal helse- og omsorgstjeneste etter helseberedskapsloven § 4-1, jf. punkt 7.2.2, kan etter andre ledd første setning også omfatte ansatte i NAV. Med samtykke fra ASD kan Helse- og omsorgsdepartementet videre pålegge ansatte i NAV tjenesteplikt på området for helse- og omsorgstjenester, jf. andre ledd andre setning.

7.18 Særlige beslutningsregler

7.18.1 Kommunale hastevedtak

Etter kommuneloven¹⁰⁹ § 13 kan kommunestyret og fylkestinget «selv» bestemme at nærmere angitte organer skal kunne treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ. Vilkåret er at det må være nødvendig å treffe vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det kompetente organet.

Kommunelovutvalget (NOU 1990: 13) uttalte at utstrakt bruk av delegasjon ville kunne redusere behovet for en slik bestemmelse, men mente at det uansett var «nødvendig å ha en slik 'nødretts'-bestemmelse».¹¹⁰ Bestemmelsen kan komme til anvendelse i en krisesituasjon, men det er ikke et vilkår at det foreligger en krise.

I en situasjon hvor det ikke er truffet vedtak om tildeling av hastekompetanse § 13, vil andre organer som utgangspunkt være avskåret fra å gripe inn, selv om det skulle være ønskelig. I forarbeidene ble det imidlertid påpekt at det er tilfeller hvor det er godtatt at et forvaltningsorgan har handlet ut over sin formelle kompetanse «med hjemmel i nødrettsbetraktninger»:

«Synspunktet er da at når situasjonen krever umiddelbar handling, så får den handle som er nærmeste til å gjøre det. Det er imidlertid ingen kurant sak å påberope seg nødrett som hjemmel for å treffe vedtak. Situasjonen må være av en slik art at myndighetsutøvelsen er tvingende nødvendig. Særlig gjelder dette dersom det er tale om å gi pålegg til privatpersoner. Bedømmelsen vil trolig være noe mildere dersom det er tale om å yte hurtig hjelp for å redde liv og verdier, eller det gjelder å ivareta helt vitale offentlige interesser.»¹¹¹

Den utvidede hastekompetansen i § 13 er i hovedsak videreført i § 11-8 i den nye kommuneloven.¹¹² I tillegg til at vedtakskompetanse kan gis til formannskap eller fylkesutvalg, kommunerådet eller fylkesrådet, samt andre utvalg, er kompetansen utvidet til også å gjelde ordføreren. Departementet mente at «man i utgangspunktet bør være varsom med å åpne for at enkeltpersoner skal kunne treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning», men var likevel enig med *Kommunelovutvalget* (NOU 2016: 4) i at utvidelsen ville kunne utgjøre en «praktisk og hensiktsmessig ordning». Det pekes videre på at vilkårene for å treffe hastevedtak gjør ordningen «mindre betenkelig» og den sikkerhetsventilen som ligger i at kommunestyret kan trekke tilbake myndigheten dersom ordføreren treffer vedtak «i større grad enn det som er ønskelig og nødvendig».¹¹³

7.18.2 Nødbevilgninger

Etter Grunnloven § 75 bokstav d tilkommer det Stortinget å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter. I utgangspunktet kan regjeringen altså ikke pådra staten utgifter som ikke er bevilget, og «bestemmelser av lovgivningsmessig innhold» etter beredskapsloven § 3, jf. punkt 8.4 nedenfor, omfatter verken skatte- eller bevilgningsvedtak.

Etter § 11 i Stortingets bevilgningsreglement kan imidlertid Kongen i statsråd samtykke til at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning, for å dekke en «uforutsett og nødvendig» utgift på inntil fem millioner kroner. Kongen i statsråd kan også samtykke til at det pådras større utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning dersom det er «uomgjengelig nødvendig», men det må da fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig, og utgiftene må begrenses til det som er «strengt nødvendig» inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning.

Stortinget har lagt til grunn at bevilgningsreglementets unntaksbestemmelse kan brukes i «hastesaker der det ikke anses mulig å vente med enhver utbetaling inntil Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning», herunder «nødvendige tiltak pga. brann, ulykker eller andre akutte situasjoner».¹¹⁴

Finansdepartementet har i rundskriv gitt uttrykk for følgende forståelse av unntaksbestem-

¹⁰⁹ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

¹¹⁰ Se NOU 1990: 13, kapittel 9 punkt 4 f).

¹¹¹ Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 269.

¹¹² Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner [ikke trådt i kraft].

¹¹³ Prop. 46 L (2017–2018) punkt 11.1.4.

melsen og av hva som kan anses å være «uomgjengelig nødvendig»:

«(...) Dette kan for eksempel være situasjonen i forbindelse med brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan imidlertid fullmakten ikke brukes. Det må i denne forbindelse tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner, og at Stortinget har muligheter til å forsere behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke (...)»¹¹⁵

Nødfullmakter ved krig mv.

I tillegg til bevilgningsfullmakten i § 11, er det gitt «nødsfullmakter» til Kongen i § 12 når «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», sml. også punkt 8.3 og 8.4 nedenfor. I en slik situasjon kan Kongen gi fylkesmenn og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å dekke uforutsette utgifter «når dette må skje før» hjemmel kan gis etter § 11, jf. over. Fylkesmannen kan også pådra slike utgifter når det er «uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser», selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger.

7.19 Utvalgets vurderinger

Hovedformålet med gjennomgangen i kapittel 7 har vært å danne et grunnlag for utvalgets vurdering av behovet for å supplere beredskapslovgivningen med en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel.

Gjennomgangen viser at en rekke beredskaps-hjemler kommer til anvendelse ved ulike typer av kriser, katastrofer og andre ekstraordinære situasjoner innenfor og på tvers av ulike sektorer. Flere av beredskapshjemlene gjennomgått i dette kapitlet er fullmaktsbestemmelser hvor det er gitt ulike former for delegert kompetanse. Fullmakter

er blant annet begrunnet i at detaljregulering på forhånd kan være lite hensiktsmessig, og at det er de kompetente sektormyndigheter som best vurderer hvilke tiltak som bør iverksettes ved en krise. De videste fullmaktene i fredstid knytter seg til helseberedskap, smittevern, strålevern og næringsberedskap. Smittevernloven § 7-12 gir Kongen kompetanse til å gi forskrifter av lovgivningsmessig innhold som om nødvendig kan fravike annen lovgivning, etter mønster av beredskapsloven § 3. Begrunnelsen for en slik fullmakt er blant annet at det ved en alvorlig krise er lite hensiktsmessig at nødvendige, situasjonsbetingede lovendringer skal gjennomføres ved ordinær stortingsbehandling.

Der det er mulig å på forhånd forutse behov som kan oppstå i en krisesituasjon, er det ofte gitt mer konkretiserte materielle bestemmelser i lovgivningen som på ulikt vis hjemler eksempelvis inngrep i privates eierrådighet, bevegelses- og forsamlingsfrihet, økonomiske frihet, frihet til å disponere over egen arbeidskraft mv. Det kan variere hvor detaljerte slike bestemmelser er, og ofte vil de være supplert av utfyllende regler gitt i medhold av fullmaktsbestemmelser.

Utvalgets generelle vurdering er at beredskapslovgivningen i fredstid favner vidt og tar høyde for en rekke både erfarte og potensielle ekstraordinære situasjoner, og at den i stor grad vil være dekkende for de kjente krisescenarioene beskrevet i kapittel 6. Beredskapshjemler er integrert i sektorlover eller gitt som egne sektorielle beredskapslover, se eksempelvis helseberedskapsloven. På denne måten er krisehåndtering i vid utstrekning lagt til de myndigheter som har ansvar for sine respektive områder under ordinære forhold, jf. særlig prinsippene om likhet og ansvar, jf. punkt 5.2.2. Noe regelverk er imidlertid også tverrsektorielt, med sektorovergripende anvendelse og ansvarsfordeling, eksempelvis næringsberedskapsloven.

Utvalget vil understreke at det er viktig at de ansvarlige sektormyndigheter utarbeider og forvalter planverk for alminnelige og sannsynlige krisescenarioer innenfor sine respektive sektorer/fagområder, for slik å avdekke eventuelle manglende eller mangelfulle hjemler samt andre utfordringer knyttet til gjeldende regelverk. Det er først og fremst de respektive sektorer og fagmyndigheter som i tråd med ansvarsprinsippet må vurdere hjemmelssituasjonen som del av den totale beredskapen og eventuelt fremme forslag til nødvendige lovendringer. Utvalget vil også fremme at krisereguleringer og -tiltak som kan gis i medhold av fullmaktsbestemmelser, ofte kan og

¹¹⁴ Se finanskomiteens beskrivelse av det dagjeldende reglementet i forbindelse med vedtakelsen av nytt reglement i Innst. S. nr. 187 (2004–2005) s. 15. Uttalelsen er relevant fordi den nye bestemmelsen ikke var ment å endre tidligere praksis, men skulle snarere videreføre gjeldende ordning gjennom å kodifisere vilkårene for bruk av unntaksbestemmelsen.

¹¹⁵ Rundskriv R-2005-110 (R-110).

bør forberedes på forhånd, for å raskt kunne iverksettes når krisen inntreffer.

Det følger av mandatet at eventuelle forslag til sektorovergripende bestemmelser, om mulig bør utformes med «generelle og enhetlige kriterier for å treffe tiltak», hvor forholdet til eksisterende beredskapshjemler i særlovgevingen skal klargjøres. Utvalget påpeker i den forbindelse at den gjeldende beredskapslovgivningen bygger på en rekke ulike krise-, katastrofe- og hendelsesbegreper, med ulike terskler og vilkår for å ta i bruk nærmere bestemte virkemidler. Disse overlappende trekkene ved den sektorbaserte lovgivningen kan i en akutt krisesituasjon skape unødig uklarhet, ved at ulike hjemler med ulik rekkevidde er fordelt på ulike sektormyndigheter som under tidspress blir nødt til å koordinere og samordne krisehåndteringen, jf. også beskrivelsen av krisehåndteringssystemet i kapittel 5. I denne forbindelse kan det for øvrig også nevnes at *Lovstrukturutvalget* foreslo å samle beredskapslovgivningen ved krig mv. i én lov, blant annet fordi det «ville øke oversikten over statens virkemidler» ved krise eller krig.¹¹⁶

Utover potensielle uklarheter ved sektorfullmakter i en sektorovergripende krise, etterlater slike fullmakter også et betydelig rom for skjønn for sektormyndigheter som i varierende utstrekning er gjenstand for demokratisk kontroll. Dette beror på hvor skjønsmessig hjemlene er utformet, hvem som har beslutningsmyndighet og i hvilken grad fullmaktene er begrenset av prosessuelle og eventuelt materielle skranke. Et eksempel er politiloven § 7, som gir politiet svært vide fullmakter for eksempelvis «å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser», uten at det er skrevet inn noen prosessuelle begrensninger for slik myndighetsutøvelse.

Basert på gjennomgangen av beredskapslovgivningen, innspill, samt samtaler med relevante sektor- og fagmyndigheter, er det utvalgets oppfatning at det flere steder i lovgivningen kan påvises behov for ytterligere hjemler. I krisesituasjoner

hvor man må prioritere hvem som skal få viktige varer og/eller tjenester det er knapphet på, vil myndighetene stå overfor utfordringer som stort sett ikke er løst i lovgivningen. Innenfor helseberedskap er det eksempelvis etterlyst hjemler til å kunne gi pålegg om hel eller delvis salgsstopp fra apoteker og grossister for å unngå hamstring ved legemiddelmangel, samt formelle mekanismer for å prioritere i knapphetssituasjoner, jf. også krisescenariotet med legemiddelmangel beskrevet i punkt 6.3.2. Videre er det etterlyst særskilte unntaksbestemmelser for rask innkvartering av asylsøkere ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner, jf. punkt 6.4.3. På politifeltet er det eksempelvis påpekt hjemmelsmangler knyttet til dronebruk, blokkering av radiosignaler og cyberkriminalitet. Ved krisesituasjoner av regional karakter er det tatt til orde for at fylkesmenene bør ha en sektorovergripende beslutningsmyndighet, se punkt 8.6 nedenfor.

Utvalget har ikke tatt selvstendig stilling til behovet for eller hensiktsmessigheten ved disse eller andre forslag om ytterligere hjemler i beredskapslovgivningen. Eksemplene illustrerer imidlertid etter utvalgets oppfatning at man trolig aldri vil kunne ha en lovgivning som fullt ut tar høyde for alle behov og utfordringer som kan oppstå i ulike typer påregnelige og uventede kriser. I motsatt fall ville man ideelt sett kunne gi eller forbedre alle nødvendige krisereguleringer før krisene inntreffer.

I en alvorlig og akutt krisesituasjon som man ikke er forberedt på og ikke har tatt høyde for i lovgivningen, kan man enten se for seg at forvaltningen – rettmessig eller urettmessig – foretar disposisjoner legitimert av nødrettsbetraktninger, alternativt at usikkerheten knyttet til kompetansegrunnlag fører til at forvaltningen unnlater å handle. Flere av beredskapshjemlene som er beskrevet i dette kapitlet, er dels begrunnet med at ulovfestet nødrett er et uklart og utilfredsstillende alternativ til lovgivning for de tilfeller hvor man på forhånd kan forutse at det vil kunne oppstå behov for særskilte tiltak. Nødrett er blant de særskilte kompetansegrunnlagene som omtales i neste kapittel.

¹¹⁶ NOU 1992: 32 punkt 9.8.

Kapittel 8

Særskilte kompetansegrunnlag

8.1 Innledning

For å gi en mest mulig fullstendig oversikt over dagens rettstilstand, vil den følgende fremstillingen behandle øvrige regler som ikke umiddelbart er dekket av beredskapslovgivningen beskrevet i forrige kapittel, men som like fullt er relevante å drøfte i beredskapsøyemed. Deler av beredskapslovgivningen omtalt i kapittel 7 vil også kunne komme til anvendelse i kombinasjon med de særskilte kompetansegrunnlagene omtalt i dette kapitlet. Fremstillingen omfatter konstitusjonelle hjemler, uskrevene prinsipper om nødrett, samt folkerettslige hjemler. Punkt 8.2 beskriver Kongens adgang til å gi provisoriske anordninger (midlertidige reguleringer) i tilfeller der Stortinget ikke er samlet. Punkt 8.3 til 8.5 beskriver hjemler som kommer til anvendelse ved krig, sikkerhetspolitisk krise eller unntakstilstand. I punkt 8.6 drøftes forvaltningsrettslig nødrett som særskilt kompetansegrunnlag. Utvalgets vurderinger gis i punkt 8.7.

8.2 Provisoriske anordninger

Kongen har etter Grunnloven § 17 en formell lovgivningsmyndighet i tilfeller der Stortinget ikke er samlet og det er nødvendig å gi midlertidige reguleringer om visse nærmere bestemte formål:

Kongen kan gi og oppheve anordninger som angår handel, toll, næringsveier og offentlig forvaltning og regulering; dog må de ikke stride mot konstitusjonen og de lover som Stortinget har gitt i samsvar med de etterfølgende §§ 76, 77, 78 og 79. De gjelder provisorisk til neste Storting.

Den historiske bakgrunnen for å gi Kongen en særrett til å gi lover i Stortingets fravær, er Stortingets sjeldne møtevirksomhet på tiden da Grunnloven ble til. For å bruke provisorisk anordning i dag er det mer nærliggende å oppstille et

vilkår om at det må haste med å gi nødvendig regulering, og at man ikke vil kunne oppnå ønsket effekt ved å vente på stortingsbehandling, eksempelvis i ferier.¹ Det er imidlertid ikke noe vilkår at det foreligger en ekstraordinær situasjon.

Anordningskompetansen er underlagt visse begrensninger. For det første er kompetansen materielt avgrenset til saker som angår handel, toll, næringsveier og offentlig regulering, innenfor rammene av Grunnloven og eksisterende, ordinær lovgivning. Provisoriske anordninger har altså trinnhøyde under formell lov, men over forskrift, og kan dermed utfylle, men ikke fravike formell lov. Kompetansen er videre tidsmessig avgrenset ved at en anordning gitt i ett stortingsår – dersom den ikke er tidsbegrenset eller blir opphevet – maksimalt kan vare frem til utgangen av det neste stortingsåret. Provisoriske anordninger er «viktige saker» som krever statsrådsbehandling, jf. Grl. § 28, og kompetansen kan derfor ikke delegeres videre. Provisoriske anordninger kan oppheves av Stortinget ved ordinær beslutning i plenum.

8.3 Konstitusjonell nødrett

Konstitusjonell nødrett kan i en alvorlig situasjon danne grunnlag for å berettigede handlinger som i normalsituasjoner ville innebære forfatningsbrudd. Konstitusjonell nødrett kan for det første danne grunnlag for at et statsorgan rettmessig utøver myndighet som normalt hører under et annet statsorgan, eksempelvis at Kongen i visse situasjoner overtar Stortingets oppgaver og blant annet gir midlertidige bestemmelser som fraviker gjeldende lovgivning (se nedenfor om forholdet mellom konstitusjonell nødrett og beredskapsloven). Det kan også dreie seg om at myndighetene foretar disposisjoner som i strid med Grunnlovens menneskerettigheter eller andre grunnlovsbe-

¹ Se Benedikte Moltumyr Høgberg, *Statsrett*, 2. utg., Oslo 2016 s. 57.

stemmelser. Grunnlovsendingene som ble gjennomført november 1814 og etter unionsoppløsningen i 1905 er – på grunnlag av konstitusjonell nødrett – ansett å være gyldige selv om man ikke fulgte endringsprosedyren i (daværende) Grl. § 112. Under andre verdenskrig utstedte også London-regjeringen provisoriske anordninger som anses gyldige, selv om de gikk utover de rammene som følger av anordningskompetansen etter Grl. § 17, jf. punkt 8.2 over.

Forutsetningen for den konstitusjonelle nødretten er at det foreligger en virkelig nødssituasjon og at vesentlige interesser vil bli skadelidende hvis vanlige regler følges. Det lar seg ikke avgjøre generelt hvor alvorlig nødssituasjonen må være, og skillet mellom vanlig grunnlovstolkning og nødrettens prinsipper er ikke skarpt. Det vil bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering hvorvidt en handling som under normale forhold ville være et forfatningsbrudd, likevel anses berettiget som følge av nødssituasjonen. Bedømmelsen vil nødvendigvis måtte skje i ettertid. Tiltak iverksatt på grunnlag av konstitusjonell nødrett kan ikke gå lenger enn det som anses nødvendig for å håndtere situasjonen. Når det gjelder inngrep overfor den enkelte, vil spørsmål om alminnelig nødrett potensielt kunne gli over i spørsmål om konstitusjonell nødrett dersom inngrepshjemmelen ikke anses å tilfredsstille legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

Beredskapsloven, som omtales i neste punkt, er i stor grad en konkretisering av kompetanse utløst av konstitusjonell nødrett. I forarbeidene til beredskapsloven uttaler justiskomiteens flertall blant annet følgende:

«De fremtidige situasjoner som kan tenkes å utløse konstitusjonell nødrett, kan være ytterst varierende, og de tiltak en given situasjon må møtes med, kan være enda mer mangefarget. Det er neppe mulig på forhånd å gi noen fullt ut tilfredsstillende beskrivelse av de vesentlige trekk en nødrettssituasjon må omfatte, eller regne opp de ekstraordinære beføyelser den kan møtes med.»²

Grunnloven har imidlertid ingen positiv hjemmel til å derogere fra – fravike – rettigheter i en «unnatakstilstand». Menneskerettighetsutvalget foreslo en derogasjonshjemmel i § 116 i forbindelse med grunnlovsrevisjonen, men forslaget ble ikke vedtatt. Forslaget innebar at derogasjon skulle kunne skje der en «bekjentgjort Krigs- eller Krisetil-

stand gjør det åabenbart nødvendig for at sikre Demokratiet, Retsstaten eller Rigets Existens».³ I fraværet av en derogasjonshjemmel må man i norsk rett falle tilbake på konstitusjonell nødrett ved eventuell derogasjon fra grunnlovfestede rettigheter.

8.4 Beredskapsloven mm.

Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven] ble vedtatt i kjølvannet av andre verdenskrig, i samme periode som flere andre beredskapslover ble vedtatt.⁴ Beredskapsloven skulle opprinnelig gjelde midlertidig, men midlertidigheten ble opphevet i 1954.⁵ Et grunnleggende valg for Stortinget var om håndteringen av nødssituasjoner skulle skje på grunnlag av ulovfestede prinsipper om nødrett, eller om man snarere burde regulere nærmere vilkår for utøvelse av slik nødrett i lovs form. Da beredskapsloven til slutt ble vedtatt etter omfattende stortingsbehandling, var det blant annet med den begrunnelse at myndighetsutøvelse i nødssituasjoner burde reguleres nærmere på forhånd. Den endelige loven ble en utpreget fullmaktslov som blant annet gir Kongen vide fullmakter når riket er i krig eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.⁶

Av særlig relevans er lovens kapittel 1 («Kongens myndighet når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet») §§ 1 og 2, samt kapittel 2 («Særlige fullmakter for Kongen») §§ 3-5.

Dersom Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet, tilligger det etter § 1 Kongen å gjøre «alle vedtak som er påkrevd» for å ivareta rikets interesser og forberede overgangen til fred. Bestemmelsen kodifiserer den såkalte Elverumsfullmakten av 9. april 1940. Idet Kongen også kunne utøvd slik myndighet i kraft

³ Se Innst.187 S (2013–2014) punkt 2.11, jf. Dok. 16 (2011–2012) s. 98.

⁴ Se f.eks. lov 31. mars 1949 nr. 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg; lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner; og lov 19. desember 1952 nr. 2 om adgang til rekvisisjon av skip.

⁵ Lov 25. juni 1954 nr. 6 om brigde av midlertidig lov av 15. desember 1950 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold.

⁶ Regjeringens opprinnelige lovforslag inneholdt blant annet kontroversielle bestemmelser om forræderidomstoler, forvaring av personer ved skjellig mistanke om spionasje eller sabotasje samt begrensninger i trykkefriheten, men forslagene ble tatt ut under en omfattende stortingsbehandling.

² Innst. O. XV. (1950) ss. 15–17.

av konstitusjonell nødrett, ble det i forarbeidene uttalt at bestemmelsens betydning «ligger mer i det psykologiske og politiske plan enn det juridiske».⁷ Etter § 2 skal bestemmelser av lovgivningsmessig innhold gitt i medhold av § 1, snarest mulig meddeles Stortinget.

Fullmaktsbestemmelsene i kapittel 2 angir en snevrere ramme for Kongens fullmakter enn kapittel 1. Når Stortinget er samlet, men «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» og det «på grunn av disse forhold er fare ved opphold», kan Kongen etter § 3 gi midlertidige bestemmelser av lovgivningsmessig innhold (ikke skatte- eller bevilgningsvedtak) for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjelpekilder til fremme av disse formål. Ifølge *Beredskapsutvalget* «må man kunne si at § 3 er et utslag av de alminnelige prinsipper for lovdelegasjon»,⁸ idet delegasjonsadgangen generelt vil være videre i situasjoner hvor det er særlig nødvendig å kunne handle raskt.

I en betenkning avgitt i forbindelse med Stortingets behandling av forslaget til beredskapsloven, hevdet Andenæs at terskelen for å utløse fullmakter ved «fare ved opphold» trolig vil være lavere enn etter prinsippene om konstitusjonell nødrett alene.

«Lovgivningsmyndigheten tilkommer Stortinget. Kongen kan bare utøve slik myndighet i den utstrekning han kan påberope seg anordningsretten etter § 17 eller overdragelse av Stortingets myndighet. Griper han inn med lovgivning utenfor dette område, er det klart brudd på systemet. For at det skal skje må det foreligge en virkelig nødssituasjon som gjør det umulig eller uforsvarlig å følge forfatningens system (...) klart at en slik situasjon ikke foreligger over alt hvor det under en beredskapssituasjon er 'fare ved opphold'. Fullmakten gir derfor utvilsomt regjeringen friere hender enn den konstitusjonelle nødrett alene vil føre til.»⁹

Det er derfor antatt at beredskapslovens kapittel II «gir noe videre fullmakter enn det som ville følge av konstitusjonell nødrett».¹⁰ De tiltak som

iverksettes med hjemmel i beredskapsloven, både kapittel 1 og 2, kan imidlertid ikke strekke seg utover det læren om konstitusjonell nødrett tillater, med andre ord strekke seg utover det som er nødvendig for at man på sikt får gjenopprettet orden i samfunnet eller sikret rikets eksistens. Eventuell derogasjon fra menneskerettigheter i Grunnloven må, i fraværet av en derogasjons-hjemmel, forankres i konstitusjonell nødrett.

Bestemmelser gitt i medhold av § 3 skal snarest mulig meddeles Stortinget, som kan fatte vedtak om opphevelse. Er bestemmelsene ikke opphevet innen 30 dager, skal de snarest mulig legges frem som lovforslag.

Kongen kan etter § 5 gi Fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer samme myndighet som etter § 3 dersom et område er avskåret fra forbindelse med regjeringen eller det av andre grunner finnes nødvendig. Fylkesmannen kan også utøve myndighet etter § 3 uten fullmakt fra Kongen, dersom det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser. *Sårbarhetsutvalget* anførte for øvrig flere argumenter for at fylkesmennene burde gis en beslutningshjemmel også ved kriser i fredstid,¹¹ jf. også punkt 11.2.1 nedenfor.

Når det gjelder lovens virkeområde, la Beredskapsutvalget til grunn at beredskapsloven ikke kan anvendes ved kriser av utelukkende nasjonal karakter, deriblant isolerte tilfeller av terrorisme, humanitære katastrofer, naturkatastrofer, storulykker (f.eks. atomulykker) eller massetilstrømming av flyktninger.¹² Ved eksempelvis hybride hendelser vil det derfor etter omstendighetene kunne være uklart hvorvidt beredskapsloven kommer til anvendelse eller ikke. Beredskapsutvalget la til grunn at det i gråsonen mellom krig/krigsliknende hendelser og fred i praksis vil være avgjørende hva regjeringen og Stortinget mener er nødvendig, og hvordan de definerer en krise. Dersom det ikke er mulig for regjeringen å konsultere/innhente samtykke fra Stortinget, vil det trolig tilsi at «regjeringen vil ha relativt romslige rammer for vurderingen av om nødvendige tiltak kan iverksettes i medhold av beredskapslovgivningen».¹³

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kommer også flere andre beredskapslover og fullmakts- og unntaksbestemmelser i lovgivningen for øvrig til anvendelse.¹⁴ Etter sivilbeskyttelsesloven § 17

⁷ Innst. O. XV (1950) ss. 15–17.

⁸ Jf. NOU 1995: 31, punkt 4.2.2.

⁹ Dok. nr. 11. (1950) s. 32.

¹⁰ Jf. NOU 1995: 31, punkt 4.2.2.

¹¹ NOU 2000: 24 punkt 24.3.2.

¹² NOU 1995: 31, se særlig punkt 4.5.5.3.

¹³ *Ibid.*

kan eksempelvis Kongen «beslutte evakuering av befolkningen». Sivilforsvaret eller andre myndigheter Kongen delegerer kompetanse til, kan da gi nærmere pålegg om flytting, restriksjoner på bevegelsesfrihet mv. Evakueringspålegg kan også omfatte varelagre, transportmidler, husdyr og andre ressurser som anses nødvendige for å dekke befolkningens grunnleggende behov. Kommuner kan også pålegges å medvirke under evakuering, og kan videre gis rekvisisjonsfullmakter.

8.5 Folkerett

8.5.1 EMK og SP

Både art. 15 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og art. 4 i Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) hjemler midlertidig fravikelse – derogasjon – fra konvensjonsfestede rettigheter i krisesituasjoner.¹⁵ Derogasjonsbestemmelsene er i hovedtrekk likt utformet.¹⁶

Ved vurderingen av vilkårene etter EMK art. 15, følger det av praksis i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at faren må være aktuell, overhengende og ekstraordinær, samt at den må true hele nasjonen og organiseringen av hele samfunnet. EMD har imidlertid innrømmet den enkelte stat en vid skjønnsmargin ved denne vurderingen.

Det følger videre av EMK art. 15 tredje ledd at enhver stat som derogerer etter første ledd, skal holde Europarådets generalsekretær fullt underrettet om de tiltak som den har truffet og om grunnene til dette», samt når «når slike tiltak er brakt til opphør og konvensjonens bestemmelser igjen blir fullt ut oppfylt». Tilsvarende mekanisme følger av SP art. 4, og da gjennom FNs generalsekretær. På denne måten sikrer konvensjonens

derogasjonssystem at fravikelse av rettigheter skjer på en nærmere foreskrevet måte som tilrettelegger for kontroll.

8.5.2 EØS-avtalen

Det følger av EØS-avtalens¹⁷ artikkel 123 at avtalen ikke hindrer en avtalepart i å treffe tiltak for å ivareta nærmere bestemte formål. Etter bokstav c kan det blant annet treffes tiltak som Norge «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 ...».

8.6 Forvaltningsrettslig nødrett

Som bakgrunn for utvalgets mandat er det vist til at lovgivningen kan by på ulike utfordringer i ekstraordinære krisesituasjoner. Situasjonen kan være slik at det «innenfor gjeldende rett ikke er adgang til å treffe nødvendige tiltak, med den konsekvens at det ikke i tide vil være mulig å håndtere situasjonen på ønsket måte». I slike eller andre typer situasjoner kan presset på ressurser være så stort at myndighetene ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser, og den eneste muligheten er å bryte reglene.¹⁸

Mandatets premiss reiser etter utvalgets oppfatning en problemstilling om hvorvidt og eventuelt på hvilke vilkår ulovfestet nødrett kan danne rettslig grunnlag for myndighetenes håndtering av krisesituasjoner. Som påpekt av *Beredskapsutvalget*, viser eksistensen av nødrettsinstituttet i norsk rett at «den skrevne lovgivning langt fra gir et uttømmende svar på hvilke regler som gjelder eller kan gjelde under krise og krig».¹⁹

På grunnlag av nødrett kan handlinger og/eller rettslige beslutninger som under normale forhold ville være straffbare/urettmessige, likevel anses straffrie/rettmessige som følge av den kon-

¹⁴ Se f.eks. utlendingsloven § 130 tredje ledd; lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter § 70; lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav § 4-8; lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i forsvaret m.m. (forsvarsloven) § 34; lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner; og lov 19. desember 1952 nr. 2 om adgang til rekvisisjon av skip m.v. under krig eller kriseforhold. Det vil for øvrig være naturlig å videreføre den gjeldende unntakshjemmelen i § 5 annet ledd i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker i den nye forvaltningsloven.

¹⁵ Det kan imidlertid ikke derogeres fra de mest sentrale rettighetene, jf. EMK art. 15 annet ledd og SP art. 4 annet ledd.

¹⁶ Etter EMK art. 15 må det foreligge «krig» eller «annen offentlig nødtilstand som truer nasjonens liv», mens det etter SP art. 4 må foreligge en «offentlig kunngjort nødtilstand som truer nasjonens liv».

¹⁷ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde 2. mai 1992, jf. også lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

¹⁸ Se også Eskeland, «Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar», i: Magnus Aarbakke mfl. (red.), *Festskrift til Torstein Eckhoff; Samfunn, rett, rettferdighet*, Oslo 1986 på s. 298: «Nødrett vil i prinsippet alltid kunne begrunne ikke-oppfyllelse av rettigheter», men «... klart at det er grenser for hvor langt 'strikken kan tøyes' uten at vedtakene blir ulovlige. Hva gjør forvaltningen da? I noen tilfeller fremmer den forslag om lovendring. I andre tilfeller treffer den vedtak som er ulovlige».

¹⁹ NOU 1995: 31 punkt 4.1.5.

krete nødssituasjonen som foranlediget handlingen/beslutningen.²⁰ For denne utredningens formål er det relevant å reise spørsmålet om i hvilken grad ulovfestet nødrett kan danne kompetansegrunnlag for forvaltningens beslutninger i en kritesituasjon, og eventuelt på hvilke vilkår slik nødrettskompetanse kan utøves.

Rettslige beslutninger eller reguleringer forutsetter et kompetansegrunnlag for forvaltningsmyndighetene. Eksempelvis kan både *alminnelig handlefrihet* og *organisasjons- og instruksjonsmyndighet* tjene som tilstrekkelig kompetansegrunnlag for å iverksette omorganiseringer av ressurser, personell og arbeidsoppgaver internt i forvaltningen, og særlig i en kritesituasjon. Derimot kan man ikke på slike kompetansegrunnlag foreta inngrep overfor enkeltpersoner eller private foretak, og statsforvaltningen kan heller ikke instruere kommuner på slikt grunnlag. For lovlig å kunne gjøre inngrep i privates rettssfære, må forvaltningen – etter legalitetsprinsippet som nå er nedfelt i GrL § 113 – som utgangspunkt ha rettslig grunnlag i lov, enten inngrepet skjer ved beslutning eller gjennom faktiske tiltak.

Det er sikker rett at slike inngrep også kan ha et tilstrekkelig rettsgrunnlag i for eksempel nødverge eller nødrett. Utvalget anser nødrett som et særskilt, *sedvanebasert kompetansegrunnlag* for rettslige beslutninger. Dette synes også å være lagt til grunn i juridisk teori.²¹

Imidlertid er verken *innholdet* i eller *vilkårene* for en forvaltningsrettslig nødrettskompetanse klart. Ett synspunkt har vært at selve innholdet i og vilkårene for utøvelse av nødrett utledes gjennom analogi fra strafferettslig nødrett.²² Innenfor strafferetten kommer nødrett positivt til uttrykk i straffeloven²³ § 17 (tidl. § 47): «En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avver-

ges på annen rimelig måte, og denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen».

Strafferettslig nødrett er like fullt utslag av mer allmenne og ulovfestede nødrettsprinsipper, se f.eks. Rt. 2007 s. 404²⁴ og *Lovavdelingens* tolkningsuttalelse av 22. juli 2004.²⁵ Tolkningssuttalelsen ble avgitt i forbindelse med spørsmål om å fravike behandlingsbiobankloven²⁶ for å kunne anvende biobankmateriale i tilknytning til en straffesak. Lovavdelingen uttalte at det «helt unntaksvis» kunne være aktuelt i «tilfeller der nødrettsbetraktninger tilsier at biobanklovens bestemmelser må vike». Det skulle imidlertid «svært mye til for at nødrett kan anses å gi hjemmel for handlinger i strid med en klar lovbestemmelse». I dette tilfellet hadde lovgiver også foretatt en bevisst interesseprioritering med forrang for de registrertes interesse i hemmelighold, og det skulle da «svært mye til for at nødrettsbetraktninger» kunne gjøre det «berettiget å handle i strid med lovgivers bevisste prioriteringer», og da beholdt de «helt ekstraordinære tilfeller».²⁷

I en festskriftartikkel har *Johan Greger Aulstad* pekt på at «den uklarehet som eksisterer mht. hvilke betingelser som må være oppfylt for at forvaltningen skal kunne fastsette rettslige beslutninger med hjemmel i nødrett», er «betenkelig», og at den «kanskje eneste måten å få brakt disse problemene ut av verden på, er ved å gi lovbestemmelser som avgrenser i hvilken utstrekning forvaltningen skal kunne fastsette rettslige beslutninger i nødssituasjoner».²⁸ Utvalget kommer nærmere tilbake til problemstillingen i kapittel 11.

Lignende argumenter lå også til grunn for *Sårbarhetsutvalgets* forslag til en sektorovergripende beslutningshjemmel for fylkesmennene ved fredstidskriser som blir så omfattende at «håndteringen må samordnes fra regionalt nivå». Utvalget viste til at «fylkesmannen i verste fall har anled-

²⁰ En nødrettsbehandling kan likevel medføre erstatningsansvar etter lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 1-4.

²¹ Se i denne retning, Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind I, Oslo 1991 s. 119; Walløe Tvedt mfl., *Hvordan forstå materielle forvaltningsrett?*, Oslo 2005 s. 55; Marianne Hovde, *Nødrett som rettsgrunnlag for forvaltningens faktiske handlinger og rettslige beslutninger*, Tromsø (UiT), 2006, s. 76; Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015, s. 203; og Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018, s. 345–346.

²² Se Eckhoff og Smith 2018, *op. cit.*, s. 346. I NOU 1999: 21 s. 166 fotnote 14 omtales en «miljørettslig nødrett», hvor Grunnlovens miljøbestemmelse [nå § 112] utgjør «et sterkt argument i favor av å anvende strl. § 47 analogisk til fordel for miljøgoder». Se for øvrig også NOU 1996: 16 punkt 8.3.2.4, jf. også vedlegg 4.

²³ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

²⁴ Jf. premiss 71: «Hvis den fare som A var utsatt for da byfogden traff sin avgjørelse, anses som "uafvendelig" og "særdeles betydelig" i forhold til et forbud mot å sende TV-programmet, ville det foreligge en nødrettsituasjon etter det ulovfestede generelle prinsipp om nødrett, jf. straffeloven § 47 for spørsmålet om straff.»

²⁵ Se JDLOV-2004-1843 punkt 1, med videre henvisninger til Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 5. utg. ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, Oslo 2004, s. 183.

²⁶ Lov 21. februar 2003 nr. 12 om behandlingsbiobanker [tidligere kalt lov om biobanker (biobankloven)].

²⁷ JDLOV-2004-1843 punkt 1.

²⁸ Johan Greger Aulstad, «Bør en større del av den alminnelige forvaltningsretten lovreguleres?», i: Torstein Frantzen mfl. (red.), *Retts og toleranse. Festskrift til Helge Johan Thue*, Oslo 2007, på ss. 600–601.

ning til å ta i bruk nødretten» og at ut fra «nødretten er det mulig for (hvem som helst) å foreta seg hva som helst i en krisesituasjon». Ut fra «hensynet til demokrati og rettsstatens prinsipper» måtte slik nødrettsutøvelse være «betydelig verre enn å ha nærmere regulerte og begrensede fullmakter for krisesituasjoner».²⁹ Det må imidlertid legges til grunn at det i kraft av alminnelig nødrett ikke kan derogeres fra menneskerettigheter i Grunnloven. For slik derogasjon må det enten foreligge egen derogasjonshjemmel i Grunnloven, eller det må følge av konstitusjonell nødrett.

8.7 Utvalgets vurderinger

Dette kapitlet har tatt for seg andre kompetansegrunnlag utover beredskapslovgivningen beskrevet i kapittel 7. Gjennomgangen har vist at beredskapsloven er en konkretisering av deler av den konstitusjonelle nødretten, og at lovens regulering av myndighetsutøvelse i en alvorlig krisesituasjon er begrunnet i forutsigbarhetshensyn og rettsstatsprinsipper. I norsk rett er det tidligere foreslått, men ikke vedtatt noen positiv hjemmel i Grunnloven for å fravike grunnlovfestede rettigheter. På samme måte som med beredskapslovens konkretisering av konstitusjonell nødrett, kan man hevde at grunnlovfesting av en derogasjonshjemmel ville gitt et sikrere og mer forutsigbart grunnlag for derogasjon. En slik bestemmelse ville blant annet kunne ha en pedagogisk og klargjørende funksjon, idet det bare vil være adgang til derogasjon dersom de positivt angitte vilkårene er oppfylt, samt når myndighetene kunnngjør offentlig at det foreligger en unntakstil-

²⁹ Se NOU 2000: 24 punkt 24.3.2.

stand. Som beskrevet i punkt 8.5.1, finnes det i folkeretten slike derogasjonshjemler i EMK og SP.

Kompetansegrunnlagene beskrevet over – samt de situasjonene hvor disse kommer til anvendelse – faller som utgangspunkt utenfor rammene av denne utredningen. For utvalgets del er spørsmålet hvorvidt man bør lovfeste regler for forvaltningens nødrettsutøvelse i en krisesituasjon, og da på en måte som tilsvarer den funksjonen som beredskapsloven har med hensyn til utøvelse av konstitusjonell nødrett ved krig mv.

Flere av beredskapshjemlene som er beskrevet i kapittel 7, er dels begrunnet i synspunkter om at ulovfestet nødrett er et uklart og utilfredsstillende alternativ til lovgivning for de tilfeller hvor man på forhånd kan forutse at det vil kunne oppstå behov for særskilte tiltak. Samtidig vil det være tilfeller hvor ulovfestede nødrettsbetraktninger anvendes for å strekke eksisterende hjemmelsgrunnlag lenger i mer krisepregede situasjoner. Som vist i punkt 7.7, er politiet etter ordlyden i politiloven § 7 gitt svært vide fullmakter for «å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser», uten noen prosessuelle begrensninger for slik myndighetsutøvelse. Det kan være uklart hvor langt bestemmelsen kan gå, uten å bryte kravet til klar nok lovhjemmel etter Grl. § 113.

De betenkeligheter som knytter seg til nødrett som selvstendig kompetansegrunnlag og som grunnlag for å utvide eksisterende hjemler, tilsier at det bør utformes nærmere rettslige prosessuelle og materielle rammer for forvaltningens utøvelse av nødrett i en krisesituasjon, der eksisterende kompetansegrunnlag helt eller delvis ikke strekker til. Utvalget drøfter denne problemstillingen nærmere i del 4 av utredningen.

Kapittel 9

Vedtaksprosessen ved lov og forskrift

9.1 Innledning

I mandatet er det lagt til grunn at det «også i fredstid kan oppstå ekstraordinære situasjoner hvor det er behov for å handle raskt, og hvor dagens lovgivning ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet». Situasjonen kan være slik at det «innenfor gjeldende rett ikke er adgang til å treffe nødvendige tiltak, med den konsekvens at det ikke i tide vil være mulig å håndtere situasjonen på ønsket måte», eventuelt at «den eneste muligheten er å bryte reglene».

Som drøftet i kapittel 8, kan forvaltningsrettslig nødrett potensielt danne kompetansegrunnlag for beslutninger i en krisesituasjon. Det ble også påpekt at det ut fra hensynet til forutberegnelighet og rettsstatsprinsipper kan være betenkelig å ty til ulovfestet nødrett.

Alternativet til nødrett er å gi nødvendige reguleringer gjennom lov eller forskrift. Utvalget skal utrede hvorvidt regjeringen bør gis en forskriftshjemmel til å gi nødvendige reguleringer i akutte krisesituasjoner hvor det ikke anses å være tid til å gjennomføre stortingsbehandling.

En forutsetning for å kunne vurdere behovet for en slik forskriftshjemmel, er å klargjøre hvilke muligheter og innenfor hvilket tidsrom Stortinget og regjeringen har til å gi reguleringer gjennom henholdsvis lov og forskrift. Dette er temaet i det følgende. I punkt 9.2. beskrives i korte trekk forutsetningene for hurtig lovgivningsprosess i Stortinget. I punkt 9.3 beskrives prosessen med å vedta forskrift ved kongelig resolusjon, se 9.3.1 og 9.3.2, forskriftsfastsettelse på departementsnivå, se 9.3.3, særskilt om reglene for kunngjøring av forskrift og ikrafttredelse, se 9.3.4, samt en beskrivelse av tre gjeldende forskriftshjemler som gir adgang til å fravike lovgivning, se 9.3.5. For å illustrere forskjellene mellom prosessene for henholdsvis lovgivning og forskriftsfastsettelse, gis det noen forenklede eksempler i punkt 9.4. Utvalgets vurderinger gis i punkt 9.5.

9.2 Om lovvedtak i Stortinget

Regler som fraviker lovgivning og griper inn i privates rettssfære, skal som utgangspunkt gis ved lov. Dette kan enten skje gjennom en – fortrinnsvis mest mulig klar – lovhjemmel til å regulere slike forhold ved forskrift, eller direkte i selve lovgivningen. For denne utredningens formål er det relevant å beskrive hvor lang tid det anslagsvis kan ta for Stortinget å vedta lovendringer i en akutt krisesituasjon.

Første steg er at ett eller flere departementer forbereder en lovproposisjon og melder den opp til behandling av Kongen i statsråd, med en tilråding om at proposisjonen fremmes for Stortinget uten forutgående høring.¹ Innkallingen til statsråd beskrives i neste punkt. Omfanget av og utformingen av en lovproposisjon vil variere, men samlet sett må proposisjonen oppfylle de krav til regjeringens opplysningsplikt som følger av Grunnloven § 82. Det innebærer at Stortinget skal ha «alle de opplysninger som er nødvendige» for å behandle et lovforslag, samt at det for øvrig ikke må fremlegges «uriktige eller villedende opplysninger» for Stortinget. Sammenlignet med statsrådsforedraget som utgjør bakgrunnen for en kongelig resolusjon, må det legges til grunn at det generelt vil være mer tid- og ressurskrevende å utarbeide en lovproposisjon.

Statsministerens kontor oversender deretter proposisjonen til Stortingets presidentskap. Etter oversendelsen til Stortinget overbringes proposisjonen av ett av regjeringens medlemmer ved begynnelsen eller slutten av et møte i Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 38. Proposisjonen blir deretter «referert», det vil si at den videre behandlingsmåten blir avgjort, jf. Stortingets forretningsorden § 39. Fra regjeringens overbringelse av proposisjonen og til den blir referert, går

¹ Etter utredningsinstruksen punkt 3-3 kan høring unnlates blant annet dersom den «ikke vil være praktisk gjennomførbar» eller «kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket».

det som regel noe tid. Lovforslag vil som hovedregel sendes til den rette fagkomité på Stortinget for å avgi innstilling før en senere førstegangsbehandling av Stortinget i plenum. Det følger av Grunnloven § 76 at det må gå «minst tre dager» – forstått som 72 timer – fra førstegangsbehandling og til andregangsbehandling.

I prinsippet kan imidlertid førstegangsbehandling av en lovproposisjon skje i samme møte som den overbringes, og uten komitébehandling. Dette følger av Stortingets forretningsorden § 39 bokstav d), som angir at Stortinget kan avgjøre at proposisjonen skal «tas opp til avgjørelse straks hvis ikke presidenten eller en femtedel av de representantene som er til stede, motsetter seg dette». En praktisk forutsetning er at Stortingets presidentskap gis tilstrekkelig varsel på forhånd, slik at proposisjonen kan føres særskilt opp på dagsorden med opplysning om at den vil bli forelått behandlet straks.

Stortinget vil kunne andregangsbehandle proposisjonen etter 72 timer, og man vil da ha et lovvedtak. Dette kan i prinsippet overbringes Kongen i statsråd umiddelbart etterpå, hvor loven sanksjoneres, det vil si signeres av kongen og kontraskjones av statsministeren. Etter at en lov er sanksjonert, sendes den tilbake til departementet som har fagansvar for loven, og som har ansvar for å gjøre loven gjeldende. Loven kan tre i kraft straks den kunngjøres i Norsk Lovtidend, noe som i prinsippet kan skje kort tid etter sanksjonering i statsråd.² Det må legges til grunn at forberedelse, vedtakelse og kunngjøring som et minimum vil ta to uker.

Den ovenstående fremgangsmåten forutsetter at det i praksis er mulig å samle et beslutningsdyktig Storting på kort tid. Det er grunn til å anta at det kan være utfordrende i visse perioder av året, eksempelvis i tiden fra sankthans og til åpning av Stortinget i oktober.

9.3 Om forskrifter fastsatt av regjeringen

9.3.1 Kort om statsråd og kongelige resolusjoner

Alle «saker av viktighet» skal etter Grl. § 28 første setning avgjøres av Kongen i statsråd. Betydningen av at en sak behandles i statsråd, er at hele regjeringen formelt står bak beslutningen (kongelig resolusjon), ikke bare den statsråden som beslutningen sorterer under. Videre er kongelige

resolusjoner underlagt regelmessig parlamentarisk kontroll av Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 a, jf. Grl. § 75 bokstav f. Saksfremstillingen i en kongelig resolusjon kalles statsrådsforedrag, som må være så utfyllende at det danner et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

For at statsrådet skal være beslutningsdyktig, må over halvparten av regjeringens medlemmer være til stede, jf. Grl. § 27 andre setning. Møter i statsråd tilpasses etter behov, men avholdes normalt hver fredag kl. 11 på Slottet. Kongen leder møtene dersom han ikke har forfall. Skyldes forfallet reiser innenlands, kan kongen etter Grl. § 13 «overdra styret av riket til statsrådet». Skyldes forfall sykdom eller reiser utenlands, leder kronprinsen møtet, jf. Grl. § 41. Dersom verken kongen eller kronprinsen deltar, avholdes møter i statsråd enten på Statsministerens kontor eller unntaksvis i statsrådsalen på Stortinget, og det er da statsministeren eller dennes stedfortreder som leder møtet.³

9.3.2 Forberedelse og vedtakelse av kriseforskrifter

For denne utredningens formål er det relevant å beskrive hvor lang tid det i en akutt krisesituasjon anslagsvis kan ta å forberede en forskrift til vedtakelse og sanksjonering i statsråd, med den forutsetning at det foreligger en lovfestet forskriftshjemmel.

Når det gjelder forberedelse av en forskrift som skal fattes ved kongelig resolusjon, kan man, basert på kilder utvalget har vært i kontakt med, som et generelt utgangspunkt legge til grunn at en forskrift med statsrådsforedrag kan forberedes i løpet av ett til to døgn. I praksis vil tidsrammen i stor grad avhenge av forskriftens kompleksitet og omfang, behovet for tverrsektoriell koordinering, ressursituasjonen mv. Ved utarbeidelsen vil det trolig være aktuelt å trekke på ressurser fra Justis- og beredskapsdepartementet, Statsministerens kontor og eventuelt Regjeringsadvokaten.

Et neste spørsmål er hvor lang tid man må anta at det vil ta å hasteinnkalle til statsråd. Tidsanslag over responstid i en større krisesituasjon vil nødvendigvis være beheftet med usikkerhet. Basert på kilder utvalget har vært i kontakt med, kan det trolig legges til grunn at det kan innkalles til statsråd innenfor en tidsramme på 5-12 timer. Dersom det eksempelvis oppstår en større krisesituasjon som foranlediger møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg om morgenen eller på formidda-

² Se SMKs veileder *Om statsråd*, kapittel 19.

³ Se *Om statsråd*, punkt 1.3.

gen, vil man trolig kunne ha klar en nødvendig statsrådsbeslutning i løpet av ettermiddagen eller kvelden.

Forutsatt at man har fungerende kommunikasjonsmuligheter, kan det på denne bakgrunn legges til grunn at to til tre døgn er en realistisk tidsramme for forberedelse, vedtakelse og kunngjøring av en midlertidig kriseforskrift. Dersom kunngjøring etter omstendighetene ikke er praktisk, kan en kriseforskrift i medhold av forvaltningsloven likevel tre i kraft uten kunngjøring, se nærmere i punkt 9.3.4 nedenfor.

9.3.3 Forskriftskompetanse på departementsnivå

Dersom forskriftskompetanse i stedet legges på departementsnivå, vil ett eller flere bemyndigede departementer selv kunne fastsette og kunngjøre forskrifter uten å måtte gå veien om kongelig resolusjon i statsråd. Denne tidsforskjellen mellom statsrådsbehandling og departementsbeslutning ble eksempelvis drøftet i helseberedskapslovens forarbeider. Selv om myndigheten til å iverksette helseberedskapslovens bestemmelser som utgangspunkt er lagt til Kongen, forutsetningsvis forstått som statsråd, kan Helse- og omsorgsdepartementet treffe foreløpig beslutning «dersom det er nødvendig for å sikre liv og helse». Som begrunnelse for denne unntaksregelen ble det blant annet påpekt at «Regjeringen er et kollegium», og at den «tid det tar å kalle inn til et møte for å samle kollegiet kan være kritisk».⁴

9.3.4 Særlig om kunngjøring av forskrift og ikrafttredelse

Det følger av formkravene til forskrifter etter forvaltningsloven § 38 at en forskrift blant annet skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. første ledd bokstav c. I § 38 tredje ledd første punktum er det imidlertid et unntak for forskrifter som «knytter seg til en bestemt hendelse» eller som ellers skal «gjelde for bare kort tid», og kunngjøring i Norsk Lovtidend ikke er «formålstjenlig». I slike tilfeller kan kunngjøring i stedet foregå på «annen måte». Overholdes ikke kravene etter § 38, følger det av § 39 at en forskrift som utgangspunkt ikke kan påberopes overfor den enkelte, med mindre det kan påvises at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent, eller at den det gjelder har fått kjennskap til forskriften.

Forvaltningslovutvalget har foreslått å fjerne unntaket i § 38 tredje ledd første setning. Det vises blant annet til at «kunngjøring kan i dag skje i løpet av få dager, til dels samme dag som forskriften ble vedtatt».⁵ Når det gjelder virkningen av manglende kunngjøring, foreslås det i hovedsak å videreføre regelen i § 39 ved at en forskrift som ikke er kunngjort, i utgangspunktet bare kan anvendes til skade for den enkelte, såfremt vedkommende kjente til forskriften eller burde gjøre det fordi den er kunngjort på annen forsvarlig måte. Forvaltningslovutvalget foreslår imidlertid også en ny, særskilt regel om at forskrifter kan gjøres gjeldende uten kunngjøring der forskriften må virke straks. Dette gjelder tilfeller hvor formålet med forskriften vil bli forfeilet dersom man utsetter å gi forskriften umiddelbar virkning. Slike forskrifter skal publiseres på annen hensiktsmessig måte og kunngjøres i Norsk Lovtidend så snart som mulig.⁶

9.3.5 Gjeldende forskriftshjemler til fravikelse av annen lovgivning

Utvalget er kjent med at det i hvert fall er tre forskriftshjemler som på nærmere vilkår gir Kongen en vid eller generell adgang til å fravike annen lovgivning i ekstraordinære situasjoner.

For det første har Kongen, som beskrevet i punkt 7.2.3, en vid forskriftsfullmakt etter smittevernloven § 7-12. Når et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen, eller når det er fare for slikt utbrudd og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi «bestemmelser av lovgivningsmessig innhold» som «om nødvendig» innebærer «avvik fra gjeldende lovgivning». Formålet med forskriften må være å trygge folkehelsen og verne om befolkningen. Fullmakten er i forarbeidene forutsatt brukt «bare i en alvorlig nasjonal krisesituasjon».⁷

For det andre har Kongen etter helseberedskapsloven § 6-2 andre ledd en snevrere adgang til å gi forskrifter om «drift, organisering og ansvarsforhold» som «fraviker gjeldende helse- og sosiallovgivning». Forutsetningen er at Kongen i statsråd, eller i akutte tilfeller HOD, har utløst lovens fullmaktsbestemmelser etter § 1-5 nr. 2, jf. punkt 7.2.2.

For det tredje er Kongen gitt en sektorovergripende forskriftshjemmel for det tilfelle at Storbritannia skulle tre ut av EU uten en fremfor-

⁵ Se NOU 2019: 5 punkt 31.5.5.2, jf. s. 631, merknader til § 90.

⁶ *Ibid.*, merknader til § 91.

⁷ Ot.prp. nr. 91 (1992–93) s. 177–178.

⁴ Ot.prp. nr. 89 (1998–99) punkt 9.2.4.

handlet utmeldingsavtale («no deal Brexit»), dvs. uten en overgangsperiode.⁸ Kongen kan i en slik situasjon gi forskrifter «om forhold som berøres av» Storbritannias uttreden fra EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet og andre avtaler mellom Norge og Den europeiske union som Storbritannia har vært bundet av som medlemsstat i unionen. Forskriften «kan avvike fra bestemmelser i annen lovgivning». I forarbeidene er det forutsatt at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendring dersom det blir fastsatt «forskrifter som fraviker annen lovgivning og som ikke kun har midlertidig virkning».⁹

9.4 Illustrasjon på forskjellene mellom lov og forskrift

Dersom det oppstår én eller flere alvorlige uønskede hendelser, jf. eksemplene i kapittel 6, som potensielt truer kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser, jf. kapittel 4, tas krisehåndteringssystemet beskrevet i kapittel 5 i bruk. Dersom det som anses som nødvendige krisetiltak ikke kan gjennomføres innenfor gjeldende reguleringer, er et av alternativene å forsøke å skaffe seg tilstrekkelig hjemmel. I det følgende beskrives et scenario som er ment å illustrere hovedforskjellene mellom regulering gjennom forskrift og gjennom lovgivning i en akutt krisesituasjon:

Bakgrunn for begge eksemplene:

Som følge av en eller flere alvorlige hendelser trer Regjeringens sikkerhetsutvalg sammen onsdag kveld for å håndtere krisesituasjonen som har oppstått. Gjennom kanalene for situasjonsrapportering meldes det om at statlig og kommunal forvaltning har iverksatt tiltak, dels med hjemmel i lov, dels uten sikkert hjemmelsgrunnlag. Krisesituasjonen omfatter flere sektorer, og flere sektorielle regelverk kommer potensielt til anvendelse. Fra flere sektorer i forvaltningen blir det etterspurt hjemler til å iverksette ulike tiltak for å imøtese særlige behov og utfordringer som har oppstått eller er i ferd med å oppstå. Tiltakene anses så vidt viktige at man vurderer å iverksette dem på grunnlag av nødrett.

⁸ Lov 29. mars 2019 nr. 9 om overgangsregler mv. ved Storbritannias uttreden fra Den europeiske union.

⁹ Prop. 45 LS (2018–2019) kapittel 9.

Eksempel 1 (forskriftshjemmel til Kongen i statsråd)

Regjeringsapparatet tar i bruk nødvendige ressurser for å utrede det juridiske handlingsrommet for krisetiltak, og i løpet av 24 timer utarbeides det en kriseforskrift med midlertidige reguleringer som dels supplerer og utfyller, dels fraviker gjeldende lovgivning. Med forslaget følger et kortfattet statsrådsforedrag som forklarer bakgrunnen for og nødvendigheten av reguleringene. Reguleringene gis i første omgang for en periode på maksimalt tre måneder. Det innkalles til statsråd på fredag, hvor forskriften vedtas ved kongelig resolusjon og settes i kraft samme dag ved ordinær kunngjøring. 10 dager senere redegjør regjeringen i Stortinget for hvilke tiltak som er iverksatt, samt bakgrunnen og begrunnelsen for disse. Stortinget aksepterer regjeringens fremstilling, men anmoder regjeringen om å nøye vurdere behovet for å opprettholde reguleringene i tiden fremover. Noen måneder etter at krisesituasjonen er over og forskriften er opphevet, fremmes det forslag om at deler av krisereguleringene vedtas som særskilte lovfestede beredskapshjemler i bearbejdet form, for det tilfelle at lignende situasjoner skulle oppstå i fremtiden.

Eksempel 2 (lovendringer)

Regjeringsapparatet tar i bruk nødvendige ressurser for å utrede det juridiske handlingsrommet. Fredag varsler Statsministerens kontor (SMK) Stortingets presidentskap om at det på møte i Stortinget tirsdag om halvannen uke vil bli fremmet en proposisjon om midlertidige lovendringer, og det bes om at proposisjonen behandles i samme møte som den blir overbrakt. SMK innkaller samtidig til ekstraordinært statsråd mandagen før for å behandle proposisjonen. Proposisjonen utarbeides i løpet av ca. 10 dager, med bistand fra både Justis- og beredskapsdepartementet, SMK og Regjeringsadvokaten. Mandag morgen vedtar Kongen i statsråd en resolusjon om å fremme proposisjonen for Stortinget, hvorpå SMK oversender proposisjonen til Stortinget umiddelbart etterpå. Ved starten av stortingsmøtet tirsdag morgen overbringes proposisjonen av en statsråd. Et tilstrekkelig flertall på Stortinget og Stortingets presidentskap aksepterer at proposisjonen behandles i samme møte. Voteringen avsluttes kl. 14.30 tirsdag. Fredag kl. 14.30 – 72 timer senere – gjennomfø-

res annengangsbehandling i Stortinget, hvor lovendringene vedtas med midlertidig virkning. I statsråd fredag ettermiddag sanksjoneres lovendringene, og kunngjøres i Norsk Lovtidend kl. 16.30 med umiddelbar ikrafttredelse – 16 dager etter at krisesituasjonen brøt ut. Noen måneder etter at krisesituasjonen er over, fremmes det forslag om at deler av krisereguleringene vedtas som særskilte lovfestede beredskapshjemler i bearbeidet form, for det tilfelle at lignende situasjoner skulle oppstå i fremtiden.

9.5 Utvalgets vurderinger

Gjennomgangen har vist at både forskrifter og lover kan vedtas på relativt kort tid. Det er imidlertid en del sentrale forskjeller mellom de to prosessene som særlig kan ha betydning i en krisesituasjon.

For det første vil tiden det tar å vedta en forskrift være kortere enn tiden det tar å vedta lovendringer. En forskrift kan potensielt forberedes, vedtas og kunngjøres i løpet av to til tre døgn fra en krisesituasjon har oppstått. Utvalget vil for øvrig bemerke at Forvaltningslovutvalgets forslag til en særskilt adgang til å iverksette forskrifter straks uten kunngjøring vil kunne komme til anvendelse. Til sammenligning må man legge til grunn at selve prosessen med å få gjennomført lovendringer som et minimum vil ta to uker.

For det andre vil de faktorene som påvirker hvor lang tid det tar å gjennomføre reguleringer, være langt mer usikre og vanskelige å kontrollere ved stortingsbehandling av lovendringer enn ved forskrifter vedtatt i statsråd. Rask stortingsbehandling forutsetter at regjeringen har tilstrekkelig oversikt til tidlig å varsle Stortingets presidentskap om at det vil bli fremmet en lovproposisjon som man ønsker å få førstegangsbehandlet i samme møte. Slik ekstraordinær behandling forutsetter dernest at det er praktisk mulig å innkalle et beslutningsdyktig Storting på kort tid, og

videre at presidentskapet og minst fire femtedeler av de fremmøtte representantene aksepterer en slik fremgangsmåte. Flere usikkerhetsmomenter gjør at stortingsbehandling potensielt sett kan ta betydelig lengre tid.

For det tredje er kravene til innholdet i en lovproposisjon strengere enn ved en forskrift med statsrådsforedrag. En proposisjon må oppfylle de krav til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget som følger av Grunnloven § 82. Det innebærer at Stortinget skal ha «alle de opplysninger som er nødvendige» for å behandle et lovforslag, samt at det for øvrig ikke må fremlegges «uriktige eller villedende opplysninger» for Stortinget. Under asylsituasjonen i 2015 ble det gjennomført flere endringer i utlendingslovgivningen i løpet av åtte dager, fra fremleggelse av proposisjon 13. november til andregangsbehandling 19. november og sanksjonering i statsråd 20. november, jf. punkt 6.4.3. Man må imidlertid legge til grunn at prosessen i sin helhet tok betydelig lengre tid når man medregner tiden det tok å forberede den i alt 24 sider lange proposisjonen.

Til sammenligning vil det ved fremleggelsen av en kriseforskrift være tilstrekkelig med et kortere statsrådsforedrag. Dersom regjeringen pålegges å meddele Stortinget forskriften innen en viss tid eller snarest mulig, jf. eksempelvis beredskapsloven § 3 andre ledd, er det etter Grl. § 82 bare krav om ikke å fremlegge «uriktige eller villedende opplysninger», jf. andre setning. Ved sammenligningen av de to prosessene kan det i tillegg være grunn til å spørre hvor mye som i realiteten kan vinnes ved stortingsbehandling av en hastepreget lovproposisjon som behandles i Stortinget uten verken høring eller komitébehandling. Dersom Stortinget raskt gjennomfører lovendringer på bakgrunn av en utredning som er relativt begrenset, men som likevel anses å oppfylle de grunnleggende kravene til informasjonsgrunnlag etter Grl. § 82, vil denne fremgangsmåten svekke Stortingets muligheter for parlamentarisk kontroll overfor regjeringen i etterkant.

Kapittel 10

Reguleringer og erfaringer i andre land

10.1 Innledning

Ifølge mandatet skal det innhentes erfaringer og ses hen til lovgivningstiltak i andre land. I det følgende gis det en ikke uttømmende fremstilling av aktuelle beredskapshjemler i Sverige (punkt 10.2), Danmark (punkt 10.3), Finland (punkt 10.4) og Storbritannia (punkt 10.5).

10.2 Sverige

10.2.1 Regulering av fredstidskriser i Regeringsformen

Gjeldende regulering i Regeringsformen

Beredskap ved krig, fare for krig mv. er detaljert regulert i Regeringsformens kapittel 15. For kriser i fredstid har Regeringsformen ikke noen tilsvarende særskilt regulering. Slike kriser må derfor som utgangspunkt rettslig sett håndteres innenfor rammene av de alminnelige reglene i Regeringsformen samt alminnelig lovgivning.

I Regeringsformen (1974:152) kapittel 8 («Lagar och andre föreskrifter») er det blant annet regler av betydning for regjeringens handlingsrom ved kriser mv. Riksdagen kan gjennom fullmaktshjemmel i lov bemyndige regjeringen til å vedta reguleringer innenfor saksområder som etter Regeringsformen ikke krever regulering i lovs form. Det kan for eksempel gjelde beskyttelse av liv, personlig sikkerhet eller helse, utlendingers opphold i riket, inn- eller utførsel av eiendeler, kommunikasjon og rasjonering. På denne bakgrunn har Riksdagen vedtatt flere lovfestede fullmaktshjemler til regjeringen for blant annet kriser i fredstid (se eksempler nedenfor i punkt 10.2.2).

Utredning av ytterligere kriseregulering i Regeringsformen

I 2008 vurderte et utvalg blant annet behovet for endringer i reglene om kriseberedskap i Rege-

lingsformen.¹ Mandatet gjaldt først og fremst Regeringsformens regler om beredskap ved krig mv., men utvalget tok også opp spørsmål knyttet til fullmakter ved sivile kriser. Generelt anså utvalget at virkemidlene etter gjeldende rett «till stor del fyller behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil kris».² Blant de tiltakene man imidlertid «möglichen» kunne «överbäga att införa», var utvidede fullmakter til regjeringen i sivile kriser, eksempelvis ved å se hen til den britiske Civil Contingencies Act, som for øvrig omtales i punkt 10.5 nedenfor.

Det første alternativet utvalget skisserte, var å åpne for utvidede forskriftsfullmakter til regjeringen i lovgivningen. I den gjeldende Regeringsformen kapittel 15, § 6 er det en fullmaktshjemmel for krig og krigslignende situasjoner:

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.³

Etter Regeringsformen kapittel 15 § 6 har altså Riksdagen hjemmel til å gi lov som bemyndiger regjeringen til å regulere spørsmål som etter Regeringsformens system normalt må reguleres i lov. Regjeringen kan imidlertid ikke gis fullmakt til å vedta, endre eller oppheve bestemmelser i «grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen». Det er med hjemmel i § 6 at den svenske beredskapsloven («lag om totalförsvaret och höjd beredskap») er gitt.⁴ Det følger av § 6 andre ledd at det i en fullmaktslov gitt av Riksdagen

¹ Se SOU 2008:61 «Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick» kapittel 5 samt punkt 7.3.

² *Ibid.* s. 106.

³ Inspirert av inspirert av den norske beredskapsloven, jf. punkt 8.4 i denne utredningen. Se *ibid.* s. 9: «Det är erfarenheterna från Norge under andra världskriget som utgör bakgrunden till regleringen».

etter første ledd, nøye skal angis under hvilke forutsetninger regjeringens forskriftskompetanse kan utøves.

Problemstillingen utvalget reiste, var hvorvidt den eksisterende fullmaktshjemmelen i § 6 burde utvides til også å omfatte kriser i fredstid. En slik utvidelse kunne formuleres slik, med en definisjon av fredstidskriser og et kvalifiserende tilleggsvilkår om fare ved opphold:

Även i en nödsituation som

1. innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och
2. kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag om dröjsmål kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning.

Utvalget mente at man i tilknytning til en slik eventuell utvidelse burde vurdere visse prosessuelle skranker for kompetansen, herunder at forskrifter bør være tidsbegrensede – for eksempel et par uker – samt obligatorisk foreleggelse for Riksdagen for godkjenning.⁵

Som følge av kravet i § 6 andre ledd om å angi nøye forutsetningene for regjeringens forskriftskompetanse, ville et slikt alternativ forutsette at Riksdagen forutser behov som kan dukke opp i en sivil krise og angi det nærmere saklige virkeområdet for regjeringens forskriftskompetanse i lov. Siden det ifølge utvalget «knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå», anså man at den praktiske nytten av en slik regel ville være begrenset.⁶

For det andre skisserte utvalget en mer «radikal» tilnærming, med en generell forskriftsfullmakt direkte til regjeringen i Regeringsformen, for å dekke akutte reguleringsbehov i ulike krisesituasjoner der det er fare ved opphold. I motset-

ning til det første alternativet beskrevet over, ville en slik fullmakt ikke forutsette en nærmere lovhemmel gitt av Riksdagen. En slik hjemmel kunne eventuelt formuleres slik at regjeringen – ved en kritesituasjon som definert over – får fullmakt til å «genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag om dröjsmål med föreskriften kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning».

En slik regel ville innebære at regjeringen ved en sivil krise kan gi regler som normalt må gis ved lov. Det ville i så fall innebære en sektorovergripende fullmaktshjemmel til regjeringen på konstitusjonelt nivå. Krisereguleringer ville etter forslaget ikke kunne innebære endringer i «grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagsordningen», og forslaget ville ellers innebære de samme materielle begrensningene for regjeringen som for Riksdagen når det gjelder muligheten til å innskrenke grunnleggende friheter og rettigheter. For å imøtegå risikoen for myndighetsmisbruk, mente utvalget at en slik eventuell fullmaktshjemmel burde kombineres med prosessuelle regler om at en «nödföreskrift» fra regjeringen snarest mulig måtte forelegges Riksdagen, og aldri skulle kunne gjelde lengre enn tolv dager. Videre burde det eventuelt gis regler om at ikrafttredelse skulle kunne skje etter offentlig kunngjøring – «i vart fall» gjennom riksdekkende radio og fjernsyn – av bakgrunnen for krisereguleringer samt det geografiske virkeområdet. Dersom Riksdagen ved sin prøving skulle komme til at en forskrift burde fortsette å gjelde, ville den måtte utformes som lov og følge de reglene som gjelder for lovgivning.

For det tredje skisserte utvalget mindre langt-rekkende løsninger, eksempelvis ved å materielt avgrense en fullmakt til visse saklig avgrensede områder. Utvalget vurderte det imidlertid slik at det allerede er omfattende muligheter til dette i gjeldende rett, eksempelvis nevnte § 7 i Regeringsformens kapittel 8. Utvalget pekte også på at det kan være vanskelig å på forhånd forutse hvilke ytterligere regler det kan være behov for i en ukjent fremtidig krise, og anså derfor at den praktiske nytten av en slik fullmakt trolig ville være begrenset.

Utredningen inneholder ikke anbefalinger knyttet til hvorvidt de skisserte alternativene burde gjennomføres, og så vidt *Beredskapshjemmelutvalget* er kjent med er ingen av alternativene fulgt opp i ettertid.

⁴ Lag (1992:1403). Se prop. 1992/93: 76: «De nya bestämmelserna innebär att regeringen bemyndigas att besluta om höjd beredskap i en utsträckning som fullt ut utnyttjar de möjligheter som [15] kap. 6§ regeringsformen ger.»

⁵ SOU 2008:61 s. 111.

⁶ *Ibid.*

10.2.2 Eksempler fra lovgivning

*Skyddslagen*⁷

Loven inneholder blant annet bestemmelser om forsterket beskyttelse av bygninger, områder og andre objekter mot sabotasje, terror, spionasje og grovt ran.

*Hälso- och sjukvårdslagen*⁸

Loven gir blant annet en generell fullmakt til regjeringen eller den myndighet regjeringen bestemmer, til å vedta regler om «hälso- og sjukvårdslagen i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser», jf. kapittel 6 § 2 nr. 3.

*Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*⁹

Loven har som formål å legge til rette for at kommuner og landsting reduserer egen sårbarhet og settes i stand til å håndtere blant annet krisesituasjoner i fredstid. Loven definerer «extraordinær hendelse» som en hendelse som «avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner», og som krever «skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting».

Kommuner og landsting skal etter loven ha en nemnd som tar seg av oppgaver ved ekstraordinære hendelser i fredstid («krisledningsnämnd»). Nemnden kan blant annet vedta å «överta hela eller delar av verksamhetsområden» fra øvrige nemnder i kommunen eller landstinget i den utstrekning det er nødvendig med hensyn til den ekstraordinære hendelsens art og omfang.

*Ransoneringslagen*¹⁰

Loven inneholder regler om markedsregulering, varetilgang, rasjonering mv. I hovedsak fire fullmaktshjemler kommer til anvendelse ved krig, og dersom regjeringen bestemmer det kan hjemlene helt eller delvis også komme til anvendelse dersom det av «annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen».

*Plan- och bygglagen*¹¹, *plan- och byggförordningen*,¹² samt *endringer som følge av asylsituasjonen i 2015*

Kapittel 16 i den svenske plan- og bygningsloven inneholder en rekke fullmaktsbestemmelser som gir regjeringen forskriftskompetanse. Regjeringen eller den myndighet regjeringen bestemmer kan etter plan- og bygglagen § 2 nr. 5 gi regler om at visse lovfestede krav ikke behøver å oppfylles ved nybygg, ombygging eller annen endring av bygning. I forbindelse med asylsituasjonen i 2015 ble det med hjemmel i § 2 nr. 5 gitt flere bestemmelser om særskilte unntak for midlertidige asylmottak i plan- og byggförordningen av 2011.¹³ Formålet var å gjøre det enklere for Migrationsverket å etablere midlertidige innkvarteringstilbud for asylsøkere.

Videre kan regjeringen i ekstraordinære situasjoner gi regler om nærmere bestemte, tidsbegrensede unntak fra loven. Dersom det har inntruffet en «naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egenedom» og det «behövs» for at «nödvändiga åtgärder snabbt skal unna viddas», kan regjeringen etter § 13 gi regler om tidsbegrensede unntak fra en rekke lovfestede krav.

På bakgrunn av erfaringene med asyltilstrømmingen ble det også vedtatt en ny særskilt hjemmel i § 13 a.¹⁴ Dersom «tilstrømmingen av asylsökande» har vært eller kan ventes å bli «särskilt omfattande» og det er «nödvändigt» for å «snabbt» kunne skaffe til veie botilbud, kan regjeringen etter § 13 a gi forskrifter om unntak fra visse nærmere angitte bestemmelser i loven. Hjemmelen til å gjøre unntak strekker seg videre enn etter § 2 nr. 5, beskrevet over.

Forskrifter gitt i medhold av § 13 skal være proporsjonale sett opp mot interessene som beskyttes og fremmes i bestemmelsene det unntas fra. Reglene kan bare gjelde vedtak om endring av bygg eller oppføring av enkle byggverk, og som har varighet på maksimalt tre år.

10.3 Danmark

10.3.1 Anordninger etter Grundloven

Den danske grunnloven har ingen bestemmelser om unntakstilstand mv., men § 23 hjemler utste-

⁷ Lag 2010:305.

⁸ Lag 2017:30.

⁹ Lag 2006:544.

¹⁰ Lag 1978:268.

¹¹ Lag 2010:900.

¹² Förordning 2011:338.

¹³ Förordning 2015:934 om ändring i plan- och byggförordningen.

¹⁴ Jf. lag (2017:985) om ändring i plan- och bygglagen.

delse av foreløpige lover i fraværet av et samlet folketing:

I særdeles påtrængende tilfælde kan kongen, når folketinget ikke kan samles, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter folketingets sammentræden skal forelægges dette til godkendelse eller forkastelse.

Forutsetningen for å gi foreløpige lover er at det foreligger et «særdeles påtrængende tilfælde», at det haster og at Folketinget ikke kan samles. Bestemmelsen kan sammenlignes med § 17 i den norske Grunnloven om provisoriske anordninger, jf. punkt 8.2. Det er imidlertid noen forskjeller. Mens provisoriske anordninger er saklig avgrenset og verken kan stride mot konstitusjonelle regler eller ordinære lover, er det etter ordlyden ikke saklige eller materielle skranker for «foreløpige love» utover at de må ligge innenfor rammene av Grundloven. «Særdeles påtrængende tilfælde» er videre et vilkår som tolkes strengt, med en svært høy terskel for anvendelse. Så vidt utvalget er kjent med, har bestemmelsen ikke blitt anvendt i nyere tid.

10.3.2 Eksempler fra lovgivningen

*Beredskapsloven*¹⁵

Beredskapsloven er den sentrale loven for regulering av myndighetenes kompetanse i krisesituasjoner. Formålet er å «forebygge, begrense og afhjælpe skader på personer, eiendom og miljøet» ved «ulykker og katastrofer, herunder terror- og krigshandlinger, eller overhængende fare herfor», jf. § 1 første ledd.

Beredskapsloven regulerer i hovedsak beredskapsplanlegging og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå, forsvarsministerens overordnede ansvar, øvrige ministeres sektoransvar, ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåer mv. Det danske «redningsberedskabet» omfatter statlig, statlig regional og kommunal redningsberedskap, jf. § 1 annet ledd. Forsvarsministeren er øverste administrativ myndighet for den statlige beredskapen, jf. § 4 første ledd, mens det er delegert til Beredskabsstyrelsen å lede den statlige redningsberedskapen, jf. § 5 første ledd.

Loven inneholder flere beredskapshjemler. Når det er nødvendig for å yte en «forsvarlig indsats mod skader på personer, eiendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder terror- og

krigshandlinger», har «redningsberedskabet» etter § 21 «uden retskendelse ret til i fornødent omfang at skaffe sig adgang til privat eiendom, om nødvendigt ved at gennembryde og fjerne hindringer». Videre har blant annet politidirektøren etter lovens kapittel 4 hjemler til evakuering og andre tiltak; etter kapittel 8 har forsvarsministeren eller den ministeren bemyndiger hjemler til ekspropriasjon; i kapittel 9 hjemles diverse påbud og plikter for allmennheten ved brann mm., mens hjemler til å pålegge tjenesteplikt mv. er gitt i lovens kapittel 10. Loven gir også forsvarsministeren og Beredskabsstyrelsen hjemmel til å gi nærmere forskrifter, og i medhold av loven er det gitt forskrifter innenfor en rekke sektorer.

*Sundhedsloven*¹⁶

Kapittel 65 i sundhedsloven regulerer planlegging og gjennomføring av helseberedskap. Etter sundhedsloven § 211 kan helseministeren «i tilfælde av ulykker og katastrofer» pålegge regionsrådet eller kommunalbestyrelsen å «løse en sundhedsberedskapsoppgave på en nærmere bestemt måte».

Lovendringer i plan- og bygningslovgivningen og utlendingslovgivningen som følge av asylsituasjonen i 2015

Underveis og i etterkant av asylsituasjonen i 2015 ble det gjort flere lovendringer i Danmark for å håndtere asylsituasjonen. I det følgende beskrives noen av de sentrale endringene.

Bruksendringer og midlertidig bruk av bygninger reguleres blant annet i planloven¹⁷ og bygge-loven.¹⁸ I april 2015 ble det vedtatt et nytt kapittel 2e i planloven («Midlertidige opholdsstede til flygtninge») med fullmakter til kommunestyret til blant annet utvidet dispensasjonsadgang, unntak fra planer, saksbehandlingskrav mv. I «særlige tilfælde» kan også næringsministeren gi kommunestyret utvidede unntaksfullmakter. Dispensasjoner og tillatelser har etter loven en tidsbegrensning på maksimalt fem år. Formålet med lovendringene var i hovedsak å gi «give kommunerne mulighed for hurtigt at kunne afhjælpe det akutte behov for midlertidig indkvartering af flygtninge, som bl.a. er forårsaget af den aktuelle situation i Syrien».¹⁹

¹⁶ Senest lovbekendtgørelse 2. november 2018 nr. 1286.

¹⁷ Senest lovbekendtgørelse 16. april 2018 nr. 287.

¹⁸ Senest lovbekendtgørelse 23. september 2016 nr. 1178.

¹⁹ Se 2014/1 L 165, forslag til lov om ændring af lov om planlægning av 18. mars 2015.

¹⁵ Senest lovbekendtgørelse 3. april 2017 nr. 314.

Det ble i tillegg innført sektorovergripende fullmaktshjemler i udlændingeloven²⁰ som gir adgang til flere unntak fra planloven og bygge-loven, gjennom et nytt kapittel 6a («Håndtering af massetilstrømning af flygtninge og migranter til Danmark»). En rekke av disse opprinnelig tidsbegrensede hjemlene er senere videreført.²¹ Der-som det foreligger «særlige tilfælde», utløses det etter §§ 37 f-k en rekke fullmaktshjemler.

Etter § 37 f kan utlendings- og integreringsmi-nisteren gjøre flere unntak fra planloven og fra lokale planer for eiendommer som enten skal bru-kes av utlendingsmyndighetene til innkvartering eller av politiet til frihetsberøvelse.

For bruk av eksisterende bygninger til tilsva-rende formål kan utlendings- og integreringsmi-nisteren beslutte at bygge-loven ikke kommer til anvendelse, forutsatt at «tilfredsstillende tryghed i brand- og sikkerhedsmæssig henseende» er iva-retatt. Formålet er å sikre at det på kort varsel skal være mulig å ta i bruk idrettshaller, nedlagte skoler, næringseiendommer mv.

Utlendings- og integreringsministeren kan også bestemme at politiet og utlendingsmyndig-hetene mot vederlag kan ta i bruk eiendommer eid av forvaltningsmyndigheter, dersom det er «nødvendigt for varetagelsen af opgaver» etter loven, jf. § 37 g. Videre kan utlendingsmyndighe-tene pålegge kommuner hvor det etableres inn-kvarteringssted, å være driftsoperatør («indkvar-teringsoperatør»), jf. § 37 h.

Politiet eller utlendingsmyndighetene kan også innhente bistand fra private til å utføre myn-dighetsoppgaver, herunder vakt- og transportopp-drag, jf. § 37 i. I «ganske særlige tilfælde» kan poli-tiet legge ned forbud mot tog-, buss og ferjedrift over danske landegrenser, jf. § 37 j.

Etter § 37 k har utlendings- og integreringsmi-nisteren hjemmel til å suspendere retten etter § 37 første ledd til automatisk domstolsprøving av fri-hetsberøvelse innen tre døgn, hvor domstolen skal ta stilling til lovligheten av frihetsberøvelsen og eventuelt forlengelse. Domstolsprøving må skje senest innen fire uker.

Etter § 37 i «skal» utlendings- og integrerings-ministeren i «særlige tilfælde» fastsette et måned-lig tak på antallet familiegjenseforeninger som kan innvilges, med mindre dette «med sikkerhed» vil være i strid med Danmarks internasjonale forplik-telser.

For øvrig kan utlendings- og integreringsmi-nisteren i «særlige tilfælde» beslutte at migranter som påberoper seg beskyttelse etter Flyktning-konvensjonen, kan nektes innreise fra land omfat-tet av EUs Dublinforordning, jf. § 28 sjuende ledd punkt sju. Slik beslutning treffes for en periode på opptil fire uker, som kan forlenges med opptil fire uker om gangen.

10.4 Finland

I Finlands beredskapslovgivning reguleres krig og krigslignende situasjoner i *lag om försvarstillst-ånd*,²² mens *beredskapslagen*²³ regulerer relativt sett mindre alvorlige kriser. Den lovregulerte beredskapen finnes altså på to trinn. Beredskaps-lagen har et omfattende, sektorovergripende virkeområde, og regulerer myndighetenes kom-petanse når det foreligger en unntakstilstand. For-målet med loven er å beskytte befolkningen, sikre forsyninger til befolkningen og næringslivet, opp-rettholde rettssystemet, de grunnleggende frihe-tene og rettighetene og menneskerettighetene samt trygge rikets territoriale integritet og selv-stendighet, jf. § 1.

Etter § 3 er det fem situasjoner eller hendelser som kan kvalifisere til unntakstilstand, hvorav de tre sistnevnte er relevante i fredstid:

1. Væpnet angrep mot Finland eller annet angrep av tilsvarende alvorlighetsgrad, samt forholdene umiddelbart etter angrepet;
2. Trussel om væpnet angrep mot Finland eller annet angrep av tilsvarende alvorlighetsgrad, slik at beredskapshjemler etter denne loven må tas i bruk umiddelbart for å avverge virkningene av trusselen;
3. Særlig alvorlige hendelser eller trusler mot for-syninger til befolkningen eller mot grunnlaget for landets næringsliv som innebærer en vesentlig risiko for samfunnets vitale funksjo-ner;
4. En særlig alvorlig storulykke og forholdene umiddelbart etter den;
5. En pandemi med konsekvenser som tilsvarer en særlig alvorlig storulykke.

Kompetansen til å erklære unntakstilstand ligger etter § 6 hos «statsrådet i samverkan med republi-kens president», som i samråd «konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet».

²⁰ Senest lovbekendtgørelse 10. mars 2019 nr. 239.

²¹ Se lov 8. juni 2018 nr. 740 om ændring af udlændingeloven og lov om ændring af lov om planlægning.

²² Lag 22. juli 1991/1083.

²³ Lag 29. desember 2011/1552.

Dersom det blir erklært unntakstilstand, kan regjeringen gjennom forskrift («ibruktagningsförordning») beslutte at nærmere bestemte fullmakter og hjemler i beredskapslovens del II (se nedenfor) utløses midlertidig. Kompetansen er ilagt flere prosessuelle skranker etter § 6. Forskriften kan for det første ikke gis for mer enn seks måneder, og skal angi både materiell og geografisk rekkevidde. Videre skal forskriften umiddelbart forelegges Riksdagen, som helt eller delvis kan oppheve den samt forkorte forskriftens virkningsperiode. Forskriften faller bort dersom den ikke er forelagt Riksdagen innen en uke. Når Riksdagen har fattet vedtak om at forskriften helt eller delvis kan forbli i kraft, kommer hjemlene i forskriften til anvendelse.

I akutte situasjoner som gjør at det ikke er mulig å involvere Riksdagen uten i vesentlig grad å vanskeliggjøre realiseringen av forskriftens formål, kan regjeringen etter § 7 første ledd gi forskrift om at fullmaktene i lovens del II kan iverksettes umiddelbart. En slik forordning kan maksimalt gjelde i tre måneder og skal snarest mulig forelegges Riksdagen, som kan beslutte å oppheve den helt eller delvis. Forskriften faller bort dersom den ikke er forelagt Riksdagen innen en uke, og Riksdagen kan vedta å helt eller delvis oppheve forskriften.

Dersom unntakstilstanden vedvarer, kan regjeringen etter § 8 vedta en forskrift om forlengelse («förlängningsförordning») som kan vare i maksimalt seks ytterligere måneder, og som umiddelbart skal forelegges Riksdagen.

Fullmakt gitt til myndighetene – samt utøvelsen av kompetanse i medhold av disse – må etter § 4 være formålmessig, jf. § 1, og forholdsmessig. En sentral forutsetning er at fullmakter etter beredskapsloven bare kan utøves dersom en situasjonen «inte kan fås under kontroll» ved hjelp av myndighetenes normale kompetanse.

Beredskapslovens del II er tverrsektoriell, med sektorvis inndeling av fullmakter og materielle hjemler som kommer til anvendelse i én eller flere av de fem situasjonene nevnt i § 3 som kan utløse erklæring om unntakstilstand etter § 6:

- finansmarkeder og forsikringsvirksomhet (kapittel 4)
- næringsberedskap og energiforsyning (kapittel 5)
- byggevirksomhet (kapittel 6)
- innkvartering (kapittel 7)
- trygd og pensjon (kapittel 8)
- elektroniske data, kommunikasjonsnett og posttjenester (kapittel 9)

- transport og regulering av flytende brennstoff (kapittel 10)
- helse- og sosialtjenester (kapittel 11)
- forvaltning av statsfinansene (kapittel 12)
- offentlig- og privatrettslige ansettelsesforhold (kapittel 13)
- arbeidsplikt (kapittel 14)
- organiseringen av forvaltningen (kapittel 15)
- militær forsvarsberedskap (kapittel 16)
- sivil beskyttelse og evakuering (kapittel 17).

For eksempel gir kapittel 17 § 118 regjeringen forskriftshjemmel til å begrense eller forby ferdsl på et bestemt sted eller område i opptil tre måneder, dersom det er nødvendig for å avverge en alvorlig fare som truer liv eller helse. I fredstid kommer hjemmelen til anvendelse ved unntakstilstand etter en særlig alvorlig storulykke eller pandemi, jf. § 3 punkt 4 og 5.

Et annet eksempel er regjeringens vide fullmakter etter lovens kapittel 5 til å gjennomføre en rekke markedsregulerende tiltak ved unntakstilstand som følge av særlig alvorlige hendelser eller trusler mot forsyninger til befolkningen eller mot grunnlaget for landets næringsliv som innebærer en vesentlig risiko for samfunnets vitale funksjoner, jf. § 3 punkt 3.

Kriseforskrifter regjeringen fatter i medhold av fullmaktshjemlene i lovens del II, skal forelegges Riksdagen snarest mulig for etterkontroll, jf. § 10. Riksdagen beslutter om forskriftene skal oppheves eller forbli i kraft.

10.5 Storbritannia

Den britiske Civil Contingencies Act²⁴ er en omfattende, sektorovergripende beredskapslov for å håndtere kriser og katastrofer som utfordrer det etablerte krisehåndteringssystemet. Loven er i hovedsak delt i to. Del 1 («Local arrangements for Civil Protection») regulerer den lokale kriseberedskapen og gjennomgås ikke nærmere her.

Del II («Emergency Powers») gir regjeringen fullmakter til å gi midlertidige krisereguleringer («emergency regulations») ved alvorlige kriser av regionalt eller nasjonalt omfang. Loven definerer tre former for kriser:

- en hendelse eller situasjon som utgjør en alvorlig trussel mot borgernes trygghet og grunnleggende behov, herunder tap av liv, sykdom eller skade, hjemløshet, skade på eiendom, eller forstyrrelser i samfunnskritiske funksjo-

²⁴ Civil Contingencies Act (2004, c 36).

ner som pengesystem, mat, vann, energi, brennstoff, kommunikasjon, transport eller helsetjenester;

- en hendelse eller situasjon som utgjør en alvorlig miljøtrussel, herunder forurensning av jord, vann eller luft med biologiske, kjemiske eller radioaktive stoffer, samt forstyrrelser eller ødeleggelse av plante- eller dyreliv;
- krig eller terroranslag som utgjør en alvorlig trussel mot samfunnssikkerheten.

Forutsetningen for å kunne vedta midlertidige krisereguleringer er for det første at en krise som nevnt over har inntruffet, er underveis, eller er i ferd med å inntreffe. For det andre må det kunne påvises et behov for å forhindre, kontrollere eller avbøte forhold ved eller konsekvenser av krisen. For det tredje må det være fare ved opphold, slik at det ikke er tid til å skaffe hjemler gjennom ordinær lovgivningsprosess. Det kan enten være at gjeldende lovgivning ikke kan anvendes uten betydelig fare for forsinkelse i krisehåndteringen, at utredningen av gjeldende hjemler kan medføre slik forsinkelse eller at gjeldende lovgivning anses utilstrekkelig.

Beslutningskompetansen ligger i utgangspunktet hos «Her Majesty by Order in Council», (sml. Kongen i statsråd i norsk rett, jf. punkt 9.3). Dersom det er nødvendig for å forhindre alvorlig skade eller for ikke å i vesentlig grad forsinke eller vanskeliggjøre krisehåndteringen, kan beslutningskompetansen også utøves av statsministeren eller en av regjeringens «senior ministers» alene.

Krisereguleringer har en «solnedgangsklausul» på 30 dager, men kan også gis for en kortere periode. Det er ingen skranke for regjeringens adgang til å gi nye reguleringer. Videre skal krisereguleringer så raskt som mulig forelegges parlamentet, som skal sammenkalles straks dersom det ikke er samlet. Krisereguleringer faller bort automatisk sju dager etter foreleggelse, med mindre begge kamrene i denne perioden godkjenner dem. Krisereguleringer kan også oppheves eller endres ved beslutning av begge kamrene. Regjeringen står imidlertid fritt til å gi nye reguleringer.

Krisereguleringer kan omfatte alle de tiltak som anses egnet til å forhindre, kontrollere eller avbøte forhold ved eller konsekvenser av den gjeldende krisesituasjonen som aktualiserer krisereguleringene. En generell, materiell skranke er at krisereguleringer må være forholdsmessige og ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig.

Formålet kan for eksempel være å beskytte liv, helse eller sikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller miljøgoder. Krisereguleringer kan være av lovgivningsmessig innhold og kan supplere eller fravike gjeldende lovgivning, unntatt den britiske menneskerettsloven og Del II i herværende lov. Eksempler på tiltak som gis i loven er:

- konfiskering eller rekvisisjon av eiendom;
- ødeleggelse av eiendom, dyre- eller planteliv;
- bevegelsesrestriksjoner for borgerne;
- evakuering eller folkeforflytning;
- straffesanksjonering av unnlatt etterlevelse av pålegg gitt i medhold av krisereguleringer.

Del IV
Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Kapittel 11

Utvalgets vurderinger av en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel

11.1 Innledning og struktur

Utvalgets oppdrag har i kortform vært å vurdere hvorvidt det bør gis en hjemmel som tildeler regjeringen kompetanse til å utstede sektorovergripende kriseforskrifter som om nødvendig kan fravike gjeldende lovgivning og suspendere rettigheter innenfor rammen av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Del 2 og 3 har beskrevet de faktiske og rettslige utgangspunkter som denne vurderingen bygger på.

I punkt 11.2 tar utvalget for seg noen generelle problemstillinger relatert til en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, der slike hjemler særlig vurderes i lys av hvilke alternativer man står overfor og hvordan legalitetsprinsippet kan ivaretas på best mulig måte. I punkt 11.3 drøfter utvalget hvilke materielle (innholdsmessige) betingelser og vilkår som bør oppstilles for anvendelse av en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, mens utvalget i punkt 11.4 drøfter prosessuelle betingelser og vilkår. Avslutningsvis i punkt 11.5 drøfter utvalget plasseringen av en eventuell sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, herunder hvilke aktuelle alternativer man står overfor samt forholdet mellom hjemmelen og øvrig beredskapslovgivning.

11.2 Generelle problemstillinger ved fullmakts- og suspensjonshjemler

11.2.1 Forholdet mellom lovgivning og ulovfestet nødrett

Den norske forfatningen bygger på prinsipper om folkesuverenitet, maktfordeling, rettsstat og menneskerettigheter. Statlig og kommunal forvaltning utøver sin myndighet innenfor de rammene Stortinget har vedtatt gjennom Grunnloven og alminnelig lovgivning, mens det ligger til domstolene å påse at de andre statsmaktene samt kommune-

nes myndighetsutøvelse er lovlig og innenfor Grunnlovens grenser, jf. Grl. § 89. Etter Grunnloven er det Stortinget som gir og opphever lover, jf. § 75 a, samt bevilger penger til statens utgifter, jf. § 75 d. Offentlige inngrep i borgernes frihet og rettssfære krever som utgangspunkt hjemmel i lov vedtatt av Stortinget, jf. legalitetsprinsippet som nå er nedfelt i Grunnloven § 113. Lovhjemmel er også et grunnvilkår for å lovlig kunne gjøre begrensninger i Grunnlovens menneskerettigheter.¹ Den provisoriske anordningskompetansen som ligger til Kongen etter Grl. § 17 når Stortinget ikke er samlet, kan bare benyttes til å utfylle – ikke fravike – lovgivningen på visse saklig avgrensede områder.

På denne bakgrunn vil en forskriftshjemmel som lar regjeringen utløse og utøve kompetanse til også å fravike gjeldende lovgivning og begrense lovfestede rettigheter, prinsipielt sett innebære brudd med Grunnlovens normalordning. Som beskrevet i kapittel 2 har utvalgets mandat reist en prinsipiell debatt i Stortinget om disse spørsmål både forut for og etter oppnevningen av utvalget.

Et sentralt spørsmål for utvalget har vært i hvilken utstrekning den ulovfestede nødrett som legitimerer myndighetenes beslutninger og handlinger bør konkretiseres gjennom lovgivning. Problemstillinger knyttet til forholdet mellom ulovfestet nødrett og positiv lovgivning har blitt omtalt i flere sammenhenger tidligere, men utvalget anser det hensiktsmessig å gjengi noen relevante utdrag her i sammenheng med utvalgets vurderinger av dette spørsmålet. I punkt 8.6 beskrev utvalget ulovfestet nødrett som et sedvanebasert kompetansegrunnlag, og fremstillingen der viser at innholdet i og rekkevidden av et slikt kompetansegrunnlag er beheftet med usikkerhet. Det er neppe mulig å definere det materielle inn-

¹ Se Rt. 2015 s. 155, jf. Rt. 2015 s. 93 og Rt. 2014 s. 1105, HR-2016-2554-P samt HR-2018-104-A.

holdet i nødretten på generelt grunnlag, ettersom rettmessigheten av enhver nødrettsbeslutning må vurderes konkret ut fra den aktuelle nødssituasjonen. For utvalgets del kan det overordnede spørsmål innledningsvis brytes ned til en drøftelse av hvorvidt de fordeler man kan oppnå ved lovfesting av vilkår og rammer for nødrettsutøvelse, vil overgå de ulemper som slik lovfesting også kan innebære.

Forslaget til beredskapsloven av 1950² var gjenstand for en omfattende stortingsdebatt, der forholdet mellom ulovfestet konstitusjonell nødrett og lovgivning var et sentralt spørsmål, jf. også beskrivelsen i punkt 8.3 og 8.4. Justiskomiteen («Justisnemnda») påpekte blant annet at beredskapslovens regler «aldri ville kunne brukes i videre utstrekning enn den foreliggende nødssituasjon gjorde det forsvarlig», og at «lovens regler kan altså ikke skape noen selvstendig hjemmel».³ Det ble videre henvist til en betenkning avgitt av *Frede Castberg* vedrørende valget mellom nødrett og positive lovbestemmelser, der utvalget særlig har festet seg ved følgende uttalelse:

«Nettopp i et demokratisk rettsstatssamfund er det rimelig at både regjering og borgere skal ha en viss orientering i skrevne rettsbestemmelser om hva det er de må være forberedt på. Jo mere man trenger nødretten tilbake i statslivet, desto mere realiserer man det elementære krav i en rettsstat om at lov og grunnlov skal gi borgerne beskjed om deres rettigheter og plikter...»⁴

Beredskapslovgivningen fra 1950-tallet ble gitt ut fra en tanke om at det i et rettssikkerhets- og demokratiperspektiv ville være et bedre alternativ å gi positiv lovgivning fremfor å basere krisehåndtering på uklar nødrett. Justiskomiteen understreket den gang at lovregler som tar høyde for nødsituasjoner, spiller inn på hvordan selve nødretten vurderes og tolkes, i tillegg til at regler som er gitt på forhånd gir praktiske fordeler.⁵ Med andre ord ville det å lovfeste vilkår for nødrettsutøvelse, i noen grad påvirke innholdet i og forutsetningene for den nødretten man søker å lovfeste.

I en betenkning knyttet til beredskapslovens utforming problematiserte imidlertid *Johs. Andenæs* det han mente var en risiko for at terskelen for å utløse fullmakter ville bli lavere ved lov-

festing, og advarte mot at beredskapsloven kunne bli anvendt selv om det ikke forelå en «nødrettssituasjon i egentlig forstand»:

«En kan spørre om fullmakten går lenger enn Kongen ville være berettiget til å opptre i kraft av konstitusjonell nødrett. Det er etter mitt skjønn ikke tvilsomt at en må svare ja på spørsmålet. En befinner seg her på et område hvor grunnloven gir klare kompetanseregler. Lovgivningsmyndigheten tilkommer Stortinget. Kongen kan bare utøve slik myndighet i den utstrekning han kan påberope seg anordningsretten etter § 17 eller overdragelse av Stortingets myndighet. Griper han inn med lovgivning utenfor dette område, er det klart brudd på systemet. For at det skal skje må det foreligge en virkelig nødssituasjon som gjør det umulig eller uforsvarlig å følge forfatningens system. Det må foreligge en nødrettssituasjon i egentlig forstand. Enten en vil trekke videre eller snevrere grenser om dette begrep, er det klart at en slik situasjon ikke foreligger over alt hvor det under en beredskapssituasjon er 'fare ved opphold'. Fullmakten gir derfor utvilsomt regjeringen friere hender enn den konstitusjonelle nødrett alene vil føre til.»⁶

Beredskapsutvalget, som i 1995 vurderte behovet for endringer i beredskapslovgivningen i krig mv., konkluderte derimot med at hensynet til demokrati og rettssikkerhet ikke talte mot å gi særskilte beredskapslover – «tvert i mot» ville beredskapslover «i noen grad bidra til å redusere usikkerheten» knyttet til nødrett og «øke forutsigbarheten»:

«Egne beredskapslover med uttrykkelige fullmakter fra Stortinget vil etter utvalgets syn medvirke til å legitimere regjeringens handlinger i større utstrekning enn om tilsvarende handlinger utføres direkte på grunnlag av nødrettens prinsipper, og vil således være et bedre grunnlag for å klargjøre de politiske myndigheters konstitusjonelle ansvar.»⁷

Sårbarhetsutvalget la på sin side vekt på de uklare, uheldige sidene ved nødrettsutøvelse da de foreslo å gi fylkesmennene en sektorovergripende hjemmel til å treffe beslutninger ved regionale krisesituasjoner i fredstid:

² Se Ot.prp. nr. 78 (1950).

³ Innst. O. XV. (1950) s. 15–17.

⁴ Dok. nr. 11. (1950) s. 5–6.

⁵ Innst. O. XV. (1950) s. 15–17.

⁶ Dok. nr. 11. (1950) s. 32.

⁷ NOU 1995: 31 punkt 6.2.1.

«Det kan være frykt for at en slik generell fullmakt vil kunne skape forvirring omkring ansvarsforhold og roller i en situasjon som allerede fremstår som uoversiktlig. Imidlertid er dette egentlig bare et spørsmål om fylkesmannens evne til å utøve lederskap. Det kan også vises til at fylkesmannen i verste fall har anledning til å ta i bruk nødretten. (...) Nødretten har (nødvendigvis) et ubestemt og udefinert innhold. Ut fra nødretten er det mulig (for hvem som helst) å foreta seg hva som helst i en krisesituasjon. Ut fra hensynet til demokrati og rettsstatens prinsipper er dette betydelig verre enn å ha nærmere regulerte og begrensede fullmakter for krisesituasjoner. Nødrett gir i tillegg ikke noe planleggingsgrunnlag.»⁸

I utvalgets mandat er det forutsatt at terskelen for å utløse en eventuell fullmaktshjemmel i fredstid skal ligge lavere enn terskelen for å anvende konstitusjonell nødrett. Et grunnleggende spørsmål er derfor hvorvidt situasjoner og hendelser som for rikets del er av en relativt sett lavere alvorlighetsgrad, i det hele tatt kan begrunne og legitimere en sektorovergripende forskriftsfullmakt til Kongen som kan fravike lovgivning og suspendere visse rettigheter. Svaret vil kunne bero på om man anser en slik hjemmel som en *materiell utvidelse* av hva utøvende myndigheter kan beslutte og iverksette i en krisesituasjon, eller om man anser en slik hjemmel for å være en forhåndsregulering av *rammene* for iverksettelse av nødrettslige beslutninger, der de ellers ville blitt legitimert helt eller delvis av ulovfestet nødrett. Anlegger man sistnevnte perspektiv, vil en sektorovergripende forskriftshjemmel ikke kunne danne en materiellrettslig hjemmel isolert, men bare benyttes i den grad en krisesituasjon gjør det rettmessig.

I de utdragene utvalget har gjengitt og kommentert i dette delkapittelet, argumenteres det gjennomgående for at lovfesting og konkretisering av nødrettsutøvelse har større fordeler enn ulemper sammenlignet med ulovfestet nødrettsutøvelse, både ut fra praktiske, demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn. Utdragene er dels knyttet til beredskapslovgivningens virkeområde, som overlapper delvis med konstitusjonell nødrett, og dels knyttet til situasjoner utenfor beredskapslovgivningens område hvor alminnelige nødrettsbetraktninger gjør seg gjeldende. En gjennomgående forutsetning for argumentasjonen er samtidig at lovfesting som utgangspunkt

ikke er ment å innebære noen materiell utvidelse av myndighetenes kompetanse, men snarere en konkretisering og utforming av de reglene som gjelder for nødrettsutøvelse.

Utvalgets vurdering er at de samme hensyn i stor grad gjør seg gjeldende i relasjon til en eventuell forskriftshjemmel for krisesituasjoner i fredstid. I en rettsstat er det særlig viktig å synliggjøre det rettsgrunnlag som beslutninger hviler på. Utvalget vil peke på at nødretten er uklar med hensyn til hvem som kan treffe beslutninger, hvilke vilkår som gjelder for anvendelse, hvilke beslutninger som kan treffes, varigheten av nødrettsbeslutninger, hvilke prosessuelle garantier som gjelder og om det stilles krav om meddelelse til Stortinget. I utvalgets gjennomgang av beredskapslovgivningen i kapittel 7 er det vist til eksempler på lovfesting av regler som ellers ville være basert på nødrett. Unntaket fra normale dosegrenser i strålevernloven § 17 ble i forarbeidene blant annet begrunnet med at det for «dem som i en nødssituasjon må treffe beslutninger, bør det foreligge en hjemmel for å handle når tungtveiende hensyn tilsier det». Det ble videre pekt på at dersom loven ikke angir unntaksadgang, «vil de beslutningsansvarlige eksempelvis kunne rammes av straffeansvar».⁹ Et annet eksempel er næringsberedskapslovens fullmakter i ekstraordinære situasjoner der tilgjengelige ressurser og ordinære ansvarsforhold ikke strekker til, både i kjente og hittil ukjente krisescenarioer. Loven var dels motivert ut fra «prinsippet om at myndighetene så langt som mulig skaper forutsigbarhet for de næringsdrivende og trygghet hos befolkningen ved å signalisere hvilke typer tiltak man ser på som mest hensiktsmessige og sannsynlige i en krisesituasjon», til tross for at man i fraværet av lovhjemler kan argumentere for at «nødrett» i mange tilfeller kan «benyttes og forsvares i den tyngre delen av krisespekteret».¹⁰

Ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen, oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer. Det reduserer rommet for handlinger og beslutninger som må legitimeres med ulovfestet nødrett. Klare regler vil samtidig ha den fordel at Stortinget vil bidra til å fastsette hvilke vilkår og betingelser som skal oppstilles for anvendelsen, og på den måten etableres en sterkere demokratisk styring i en krisesituasjon. Klare regler vil også tilrettelegge for både parlamentarisk kontroll og domstolskontroll. For enkeltindividet vil dette innebære en styrking av

⁸ NOU 2000: 24 punkt 24.3.1.

⁹ Ot.prp. nr. 88 (1998–99) punkt 7.5.5.

¹⁰ Prop. 111 L (2010–2011) punkt 6.1.

rettssikkerheten. Lovfestede hjemler vil samtidig gi den nødvendige ryggdekning til de ansvarlige myndigheter som i en alvorlig krisesituasjon blir tvunget til å treffe vanskelige og potensielt inngripende beslutninger. Lovfestede regler om utøvelse av forvaltningsrettslig nødrett, jf. punkt 8.6, gir dermed Stortinget anledning til å utforme rammer for myndighetsutøvelse i en nødrettsituasjon. Det er derfor i utgangspunktet utvalgets vurdering at lovfesting vil kunne være en styrke for demokratiet, og ikke en svekkelse.

Samtidig som at utvalget ser klare rettsstatlige og demokratiske fortrinn ved å regulere myndighetenes nødrettskompetanse i en ekstraordinær krisesituasjon, kan det også være ulemper ved en slik lovregulering. Utvalget ser at lovfesting av nødrettskompetanse innebærer en risiko for at terskelen for å utløse kompetansen blir lavere, jf. også Johs. Andenæs' betenkning gjengitt over. Den uklarheten som nødretten er beheftet med, kan også hevdes å være en *fordel* som følge av at den kan bidra til å gjøre terskelen for nødrettsutøvelse svært høy. Dette kan igjen generelt sett hevdes å være fordelaktig for samfunnet fordi det reduserer muligheten for at myndighetene handler på uklart – og potensielt utilstrekkelig – rettsgrunnlag. Spørsmålet er likevel om det samlet sett er heldig for samfunnet at de som har ansvaret for å håndtere en akutt krisesituasjon, holdes tilbake av ulovfestede, uklare virkemidler som kan skape beslutningsvegring og handlingslammelse. Det er utvalgets oppfatning at faren for at terskelen senkes og at man potensielt gir regjeringen «fri hender» gjennom lovregulering, kan avhjelpes gjennom prosessuelle mekanismer som vil forhindre misbruk av reglene, jf. punkt 11.4.

Utvalget vil på denne bakgrunn formulere et forslag til regler for forvaltningsrettslig nødrettsutøvelse i form av en ekstraordinær beslutningskompetanse i ekstraordinære krisesituasjoner. Utvalget vil særlig trekke frem følgende to forhold som begrunner en slik konklusjon: For det første vil lovfesting av reglene for nødrettsbaserte beslutninger ikke være ment å utvide den utøvende makts materielle kompetanse utover den nødrettskompetansen som forutsetningsvis utløses av en konkret krisesituasjon. Og for det andre vil lovregulering gjøre det mulig å gjennomføre en åpen, demokratisk debatt der Stortinget kan påvirke forvaltningens nødrettsutøvelse gjennom å sette vilkår, betingelser, rammer og skranker for anvendelsen av den ekstraordinære kompetansen. Dette siste er viktig for å motvirke faren for at terskelen for å benytte nødrettskompetansen senkes fordi den lovreguleres nærmere. En nødvendig

forutsetning for utvalgets forslag er en rekke materielle og prosessuelle betingelser beskrevet i punkt 11.3 og 11.4, som sikrer Stortingets involvering innen kort tid. På disse betingelser anser utvalget at fordelene ved lovregulering oppveier ulempene.

11.2.2 Sektorovergripende og sektorielle fullmakter

Utvalget skal etter mandatet ta stilling til om reguleringer bør skje «samlet i beredskapsloven eller gjennom flere fullmakts- og suspensjonshjemler i særlovgivningen».

Utvalget vil først bemerke at såfremt det er mulig å identifisere og vurdere hjemmelsbehov på forhånd, vil dette være den tilnærmingen til krise-regulering som best ivaretar demokrati- og retts-sikkerhetshensyn. Med sektorielle fullmakter kan man i noen grad saklig og materielt tilpasse reguleringer til identifiserte behov og utfordringer i de respektive sektorer og innenfor de respektive lovverk. Dette vil kunne ivareta hensynet til forutberegnelighet i større grad enn ved mer generelle, sektorovergripende hjemler. Et aktuelt eksempel på beredskapslovgivning som har blitt foreslått eller kommet til som følge av identifiserte behov og utfordringer, er nyere regler i plan- og bygningslovgivningen og utlendingslovgivningen i Danmark, Sverige og Norge som tar høyde for ekstraordinære situasjoner med massetilstrømming av asylsøkere.

Samtidig hviler en sektoriell tilnærming på en forutsetning om at man klarer å vurdere behov og utfordringer gjennom mer detaljerte reguleringer i forkant av at situasjonen inntreffer. Det er utvalgets oppfatning at man bare til en viss grad kan klare det, og at lovgivningen aldri fullt ut kan ta høyde for følgene av og behovene i større krisesituasjoner. Særlig har et mer sammensatt og komplekst trusselbilde ledet til større grad av usikkerhet relatert til hvilke sektorielle og sektorovergripende utfordringer vi har i vente. Videre kan det være uheldig og betenkelig om man i normaltid har stående lovgivning som beskriver inngripende og belastende tiltak. Forsøk på mer detaljert eller kasuistisk forhåndsregulering innebærer en risiko for at regelverket ikke er tilstrekkelig fleksibelt dersom uforutsette hendelser oppstår. Hensynet til fleksibilitet taler derfor for at det i tillegg til hjemler i særlovgivningen, også bør gis en sektorovergripende forskriftshjemmel som kan fungere både som en sikkerhetsventil og som et rettslig virkemiddel for å regulere det som er uheldig eller vanskelig å regulere i normaltid.

De alvorlige krisesituasjoner det tas sikte på i denne utredningen, vil trolig være av et sektorovergripende omfang for i det hele tatt å kunne fanges opp av betegnelsen «ekstraordinær krisesituasjon», jf. punkt 11.3. Ved uoversiktlige, sektorovergripende krisescenarioer kan det foreligge unødig uklare rundt hjemmelssituasjonen, ved at hjemler er fordelt på ulike sektormyndigheter som under tidspress må koordinere og samordne krisehåndteringen, herunder hjemmelssituasjon, ressursbruk og prioriteringer. Etter utvalgets oppfatning bør man generelt utvise en viss varsomhet med å gi sektorovergripende fullmaktshjemler i sektorlovgivningen.

Etter mandatet skal eventuelle reguleringer som foreslås, «om mulig utformes med generelle og enhetlige kriterier for å treffe tiltak». For at en nødrettsbasert lovhjemmel skal kunne fungere som et fleksibelt verktøy som tar høyde for uventede, sektorovergripende krisesituasjoner hvor gjeldende lovgivning ikke strekker til, er det etter utvalgets vurdering mest hensiktsmessig at den tar form av en relativt generelt utformet fullmakts- og suspensjonshjemmel med et sektorovergripende virkeområde. Utvalget vil foreslå at denne hjemmelen supplerer gjeldende beredskapshjemler, og ikke søker å erstatte den. Dette henger sammen med at terskelen for å anvende en sektorovergripende forskriftshjemmel, vil være svært høy.

11.2.3 Særlig om legalitetsprinsippet

En sektorovergripende forskriftshjemmel som kan utfylle, supplere eller fravike lovgivning, vil som utgangspunkt kunne anvendes til reguleringer som griper inn i privates rettssfære. Og det er kanskje særlig her hjemmelen vil ha sin viktigste funksjon, ved at myndighetene sikrer at inngripende beslutninger og handlinger har grunnlag i lov. En slik hjemmel reiser dermed spørsmål om forholdet til legalitetsprinsippet i norsk rett.

Det følger av legalitetsprinsippet, som fra og med 2014 er grunnlovfestet i § 113, at «myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Legalitetsprinsippet i norsk rett speiler samtidig det folkerettslige kravet til lovhjemmel for inngrep i rettigheter vernet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Legalitetsprinsippet uttrykker en grunnleggende materiell rettssikkerhetsgaranti, ved at eventuelle myndighetsinngrep må ha et rettsgrunnlag i lovgivning vedtatt gjennom en demokratisk prosess. På den måten har private rettssubjekter gjennom

Stortinget bestemt i hvilken grad forvaltningen kan foreta inngrep i deres rettssfære. Legalitetsprinsippet henger dermed nært sammen med formålsbestemmelsen i Grunnloven § 2 om å verne om rettsstaten, demokratiet og menneskerettighetene.

Kravet til lovhjemmel gjelder i utgangspunktet uavhengig av om et aktuelt inngrep er å anse som en rettslig beslutning eller en faktisk handling.¹¹ At inngrep må ha «grunnlag» i lov, er ment å presisere at det etter gjeldende rett trolig ikke er krav til at det må fremkomme helt eksplisitt av loven hvilke beslutninger og handlinger som er tillatt.¹² Hvorvidt en lovhjemmel *materielt sett* strekker til som grunnlag for en rettslig beslutning eller faktisk handling, vil måtte bero på en nærmere tolkning, der kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes, slik Høyesterett formulerte det i Rt. 1995 s. 530.

Samtidig følger det av legalitetsprinsippet at borgerne i størst mulig grad skal kunne forutberegne sin rettsstilling basert på skreven lovgivning. Forutberegnelighet forutsetter dermed at lovgivning som hjemler inngrep i privates rettssfære, presiseres i størst mulig grad og ikke etterlater et for stort rom for skjønnsvurderinger. Presisjon tilrettelegger samtidig for at det kan føres kontroll med og etterprøving av forvaltningens myndighetsutøvelse. En sektorovergripende forskriftshjemmel legitimert av ulovfestede nødrettsprinsipper, vil med nødvendighet måtte være relativt vid og skjønnsmessig utformet for å kunne fungere som et fleksibelt og effektivt verktøy ved krisehåndtering. På generelt grunnlag kan det hevdes at slik fullmaktslovgivning vil utfordre hensynet til forutberegnelighet og potensielt komme i konflikt med legalitetsprinsippet i Grl. § 113.

Som diskutert i punkt 11.2.1, vil man i alvorlige krisesituasjoner hvor lovgivningen ikke strekker til, stå overfor valget om hvorvidt krisereguleringer skal gis på nærmere foreskrevet måte på bakgrunn av en forskriftshjemmel, eller om man skal legitimere nødvendige beslutninger på grunnlag av ulovfestet nødrett. For denne vurderingen kan det argumenteres med at anvendelsen av en forskriftshjemmel begrunnet ut fra den nødssituasjonen som utløser hjemmelen, vil kunne bidra til å oppfylle kravet om at inngrep må

¹¹ Se Dok.nr. 16 (2011–2012) punkt 41, jf. Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.12.

¹² Dok.nr. 16 (2011–2012) punkt 41.5.

ha grunnlag i lov etter § 113. Særlig gjelder dette dersom det i forskriftshjemmelen også er angitt et prosessuelt krav om å involvere eller informere lovgiver innen kort tid, jf. nedenfor i punkt 11.4. Oppfyllelse av lovkravet vil imidlertid ikke i seg selv være nok til å foreta inngrep i privates rettssfære. Ethvert inngrep må begrunnes konkret ut fra den foreliggende situasjonen, jf. punkt 11.2.1, og tilfredsstille de øvrige vilkår for å utløse og anvende nødrettskompetansen. Det grunnleggende rettsikkerhetsprinsippet om proporsjonalitet eller forholdsmessighet ved anvendelsen av en suspensjonshjemmel, vil stå sentralt i denne vurderingen.

I noen grad står man derfor overfor et paradoks på legalitetsprinsippets område når det er tale om å lovfeste nødrett der man gjennom forskrift kan fravike lov. På den ene siden kan det hevdes at det innebærer et brudd med legalitetsprinsippet dersom forskrift kan fravike lov. På den annen side kan det hevdes at det innebærer en oppfyllelse av legalitetsprinsippet at nødrettsbeslutningene konkretiseres gjennom en kriseforskrift som har sitt rettsgrunnlag i en lovfestet forskriftshjemmel. Dette rettslige paradoks har ingen fasitløsning, og jurister vil trolig ha ulike oppfatninger av hvilken løsning som er å foretrekke. Det er derfor utvalgets oppfatning at det må overlates til de politiske og demokratiske beslutningsprosesser hvorvidt man vil videreføre det uskrevne nødrettsinstituttet for myndighetenes beslutninger og handlinger eller om man vil konkretisere denne gjennom lovgivning.

11.3 Materielle betingelser og vilkår

11.3.1 Vilkår

I punkt 11.2.1 kom utvalget til at fordelene ved å gi en forskriftshjemmel som konkretiserer reglene for regjeringens krisereguleringer, samlet sett overstiger de ulemper og betenkeligheter som knytter seg til en slik lovhjemmel. Ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen, oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer. I forlengelsen av dette reises spørsmålet om hvilke nærmere materielle betingelser og vilkår som bør oppstilles for at regjeringen skal kunne utløse en slik forskriftshjemmel.

Som redegjort for i kapittel 7, tar gjeldende beredskapslovgivning høyde for en rekke typer kriser, katastrofer og ekstraordinære situasjoner og de behov som ventelig kan oppstå i slike situasjoner. Ved beskrivelsen av krisescenarioer i kapittel 6 la utvalget imidlertid til grunn at det kan

tenkes uforutsette krisescenarioer som vil kunne skape behov for fullmakter som gjør det mulig å iverksette nødvendige tiltak raskt og uhindret av lovgivningen for å redusere et stort og alvorlig skadeomfang som truer samfunnets kritiske funksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser. Utvalget legger til grunn at sektorlovgivningen trolig aldri fullt ut vil kunne ta høyde for de behov og utfordringer som kan oppstå i slike situasjoner. Det fordrer i så fall en svært vid og vag sektorlovgivning, hvilket i seg selv vil være lite forutberegnelig, lite transparent, og øke risiko for misbruk innen den enkelte sektor.

Forutsetningen for at regjeringen skal kunne ta i bruk en sektorovergripende forskriftshjemmel, må derfor *for det første* være at den aktuelle krisesituasjonen antas å overskride gjeldende hjemler og ikke kan håndteres forsvarlig innenfor ordinære reguleringer. Lignende forutsetninger ligger eksempelvis til grunn for den finske beredskapsloven og den britiske Civil Contingencies Act, se kapittel 10.

Det normale utgangspunktet er at regjeringen da må skaffe forvaltningen tilstrekkelige hjemler gjennom å fremme en proposisjon til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer. Forutsetningen for at regjeringen i stedet skal kunne supplere eller fravike Stortingets lovgivning gjennom midlertidige reguleringer, må derfor *for det andre* være at det som følge av krisesituasjonen ikke anses å være tid til ordinær stortingsbehandling. Krisesituasjonen må altså avføde et akutt behov for tiltak. I beredskapslovgivningen er dette gjerne formulert som at det må være «fare ved opphold», se eksempelvis beredskapsloven § 3 og smittevernloven § 7-12. Lignende vilkår ble blant annet drøftet i den svenske utredningen av ytterligere krisehjemler i Regeringsformen, og ligger også til grunn for den finske beredskapsloven og den britiske Civil Contingencies Act, se kapittel 10.

Et neste spørsmål er hvor langt man bør gå i å utforme presise og spesifikke vilkår for å utløse forskriftskompetansen. Hensynet til forutsigbarhet og risikoen for misbruk kan tale for et begrenset skjønn med hensyn til vurderingen av hva som utgjør en alvorlig krise. På den annen side er noe av hovedformålet med en nødrettsbasert fullmaktshjemmel at den må utformes relativt vidt for nettopp å gi myndighetene nødvendig skjønnsfrihet i en krisesituasjon. Beredskapsutvalget anbefalte blant annet å utforme vilkår så «fleksibelt at de ikke utelukker muligheten for konkret vurdering i det enkelte tilfelle», ettersom «lovgiver hverken kan eller bør oppstille helt klare og generelle

retningslinjer for når beredskapslovgivningen skal benyttes». ¹³

Det er utvalgets oppfatning at de nærmere vilkårene for å utløse en ekstraordinær krisefullmakt, bør formuleres såpass åpent at den kan ta høyde for uoverskuelige hendelser, gjennom en til dels generell tilnærming. Snarere enn at det er hendelsen i seg selv som utløser en fullmakt, bør det avgjørende etter utvalgets oppfatning være hvilke konkrete *konsekvenser* en inntruffet hendelse har for kritiske samfunnsfunksjoner og tungtveiende samfunnsinteresser. Imidlertid kan ikke enhver situasjon som truer kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser være tilstrekkelig. Det må ha inntruffet en eller flere uventede og alvorlige hendelser. I nær sammenheng med denne vurderingen står utvalgets oppfatning om at det først og fremst er gjennom prosessuelle mekanismer at man kan fremme rettssikkerhetsgarantier, motvirke misbruk og sikre demokratisk kontroll, se nærmere i punkt 11.4 nedenfor. Blant annet vil man for en sektorovergripende fullmakt kunne bøte på ulempene ved en generell tilnærming, gjennom krav om at beslutningen om å utløse fullmakten må treffes av Kongen i statsråd, slik at samtlige statsråder gjøres ansvarlige.

Samlet sett er det utvalgets vurdering at en eventuell lovfestet fullmaktshjemmel bare bør kunne tas i bruk når følgende tre grunnleggende vilkår er oppfylt:

- det må som følge av en eller flere alvorlige hendelser foreligge en ekstraordinær krisesituasjon som har rammet eller truer kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser;
- situasjonen kan ikke håndteres forsvarlig som følge av at gjeldende lovgivning positivt stenger for nødvendige tiltak og/eller ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å iverksette nødvendige tiltak;
- som følge av situasjonen anses det ikke å være tid til å skaffe nødvendige hjemler gjennom ordinær stortingsbehandling, ved at det som følge av krisesituasjonen er fare ved opphold.

Det er for øvrig en grunnleggende forutsetning at det innen rimelig tidsperiode vil være mulig å samle et beslutningsdyktig Storting og en beslutningsdyktig regjering. I motsatt fall vil man være over på området for beredskapsloven og/eller konstitusjonell nødrett, jf. punkt 8.3 og 8.4, og dermed utenfor de situasjonene som omfattes av denne utredningen.

11.3.2 Formål, rekkevidde og skranker

Forutsatt at vilkårene for å utløse en sektorovergripende forskriftsfullmakt er til stede, er spørsmålet dernest hva som konkret skal kunne reguleres gjennom en slik fullmakt. I mandatet er det pekt på at det i gjeldende beredskapslovgivning i fredstid ikke er noen «generell adgang til å supplere eller gjøre avvik fra lovgivningen». Lovgivningen kan «by på utfordringer av ulikt slag» i ekstraordinære situasjoner, herunder at det mangler hjemmel til å «treffe nødvendige tiltak» eller at det «ikke lar seg gjøre å oppfylle de forpliktelsene som påhviler myndighetene». Utvalget har videre forstått mandatet slik at forskriftshjemmelen og tiltak i medhold av denne skal ligge innenfor rammene av Grunnloven og konvensjoner gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ikke kunne suspendere eller begrense grunnleggende helserettigheter. Utover disse forutsetningene og begrensningene vil en sektorovergripende forskriftshjemmel som utgangspunkt kunne omfatte alle typer av pålegg, forbud, rettighetsbegrensninger, fravikelse av saksbehandlingsregler mv.

Utvalget mener at det overordnede formålet med kriseforskrifter må være å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser, gjennom en forsvarlig og effektiv krisehåndtering.

Som redegjort for i punkt 11.2, vil de konkrete tiltakene som iverksettes i medhold av forskriften, forutsetningsvis aldri rettmessig kunne gå lenger enn det som nødrettslig kan begrunnes ut fra den konkrete krisesituasjonen. Det bør dermed stilles opp et forholdsmessighetskrav om at kriseforskrifter ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå dette formålet. Det innebærer for eksempel at krisereguleringer må avpasses det geografiske området de skal virke i og at en strengt geografisk avgrenset krisesituasjon ikke er ment å kunne begrunne reguleringer med nasjonal rekkevidde.

Utvalget vil dernest særlig peke på to forhold hvor det kan reises spørsmål om en generell, sektorovergripende forskriftshjemmel bør begrenses saklig og/eller materielt utover det som er nevnt over.

Det første forholdet knytter seg til regjeringens instruksjonsmyndighet overfor og regulering av forvaltningen. Spørsmål er om forskriftshjemmelen bør begrenses slik at regjeringen ikke skal kunne fravike lovgivning som direkte regulerer statsorganer og/eller kommuner.

¹³ NOU 1995: 31 punkt 6.2.3.

En sektorovergripende forskriftshjemmel med en generell adgang til å fravike lovgivning, vil for det første kunne hjemle en instruksjonsmyndighet som strekker seg utover den alminnelige instruksjonsretten Kongen har overfor statsforvaltningen, utledet gjennom sikker tolkning av Grunnloven § 12. Med en lovfestet forskriftshjemmel som potensielt kan anvendes til å fravike lovgivning, vil regjeringen i utgangspunktet kunne regulere slike organer gjennom forskrift. I en ekstraordinær krisesituasjon vil det kunne oppstå behov for raske reorganiseringer, omdisponering av ressurser og andre former for instruering. Det vil også kunne være behov for å fravike skranker i gjeldende lovgivning som det per i dag ikke er hjemmel for å gjøre.

En sektorovergripende forskriftshjemmel vil for det andre innebære adgang til å gi reguleringer overfor kommuner og fylkeskommuner. Verken kommuner eller fylkeskommuner er del av statsforvaltningen, og kan som utgangspunkt bare reguleres gjennom lovgivning. Grunnloven § 49 andre ledd første punktum knesetter det lokale selvstyret, ved at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer». Etter andre punktum skal nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov. Den nye kommuneloven lovfester det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og oppstiller visse skranker for begrensninger i dette. Etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd andre punktum må begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ha hjemmel i lov. Videre følger det av § 2-2 første ledd at selvstyret ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». En forskriftshjemmel til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold vil som utgangspunkt kunne hjemle reguleringer som vedrører kommuners og fylkeskommuners rettsstilling. Etter utvalgets oppfatning blir dette igjen et spørsmål om å avveie de hensyn som taler for og mot en lovfesting og konkretisering av vilkårene for å utøve nødrettskompetanse.

Utvalgets oppfatning er at en forskriftshjemmel trolig vil være lite effektiv dersom regjeringen i en alvorlig, sektorovergripende krisesituasjon spesielt skal være avskåret fra å instruere kommuner, fylkeskommuner og/eller lovregulerte organer i forbindelse med krisehåndtering. Det vil da kunne oppstå risiko for at regjeringen iverksetter nødvendige tiltak på grunnlag av ulovfestet nødrett. Utvalget vil av den grunn ikke foreslå at en sektorovergripende forskriftshjemmel avgrenses materielt mot inngrep i det kommunale og/

eller fylkeskommunale selvstyret eller mot inngrep i regulering av oppgavene til andre lovregulerte organer. Det vil derfor være adgang til å restrukturere ressursene innen forvaltningen på en mest mulig forsvarlig og effektiv måte. Utvalget vil imidlertid legge til at det bør utvises varsomhet med å gripe inn i det kommunale selvstyret, med mindre dette vurderes som nødvendig i den konkrete situasjonen.

Det andre forholdet knytter seg til suspensjon av rettigheter, som utvalget etter mandatet er bedt om å vurdere. Den forskriftshjemmelen utvalget foreslår, omfatter i utgangspunktet også – blant flere typer tiltak – en hjemmel til å suspendere eller begrense rettigheter innenfor rammene av Grunnloven og menneskerettsloven. Spørsmålet om hvorvidt det bør være hjemmel til å suspendere rettigheter, blir dermed et spørsmål om hvorvidt forskriftshjemmelen bør eller ikke bør *avgrenses* mot suspensjon av rettigheter. Gitt de argumentene som hittil er drøftet i favør av å lovfeste vilkårene for krisereguleringer, er det utvalgets oppfatning at man ikke bør avgrense en forskriftshjemmel mot suspensjon av rettigheter. Hvorvidt og eventuelt hvordan man bør utforme en særskilt suspensjonshjemmel, drøftes nærmere i neste punkt.

11.3.3 Suspensjonshjemmel

Utvalget skal vurdere om det i tillegg til en eller flere fullmaktshjemler skal utformes en hjemmel for midlertidig suspensjon av enkeltpersoners lovfestede rettigheter, eventuelt modifisere hvordan rettighetene må oppfylles. Unntatt er konvensjonsfestede rettigheter gjort til norsk lov, grunnlovfestede rettigheter, samt grunnleggende rettigheter innen helse. Bestemmelsen skal gi adgang til «suspensjon eller modifikasjon av både materielle og prosessuelle rettigheter». Ifølge mandatet tas det sikte på «situasjoner hvor ressursmangel og lignende gjør det umulig eller svært vanskelig å oppfylle» rettigheter, «eller hvor det er behov for særlig raskt å kunne omprioritere ressurser».

Etter utvalgets oppfatning må det legges til grunn at myndighetene i en alvorlig krisesituasjon, i medhold av nødrett, rettmessig vil kunne treffe nødvendige og konkret begrunnede beslutninger – herunder suspensjon – uten hjemmel med grunnlag i lov. Og som redegjort for i forrige punkt, vil en sektorovergripende forskriftshjemmel som konkretiserer slik nødrettsutøvelse og blant annet hjemler avvik fra gjeldende lovgivning, også kunne hjemle suspensjon av rettigheter innenfor de rammene som er trukket opp i Grunn-

loven og i menneskerettighetskonvensjoner som er gjennomført med forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

Spørsmålet om hvorvidt det bør gis en suspensjonshjemmel blir på denne bakgrunn først og fremst et spørsmål om det er særskilte hensyn som taler for at det bør utformes en egen hjemmel som klargjør vilkårene for suspensjon av rettigheter, eller om suspensjonsadgangen bør følge av den generelle sektovergripende forskriftshjemmelen.

Som redegjort for i punkt 11.2.3, vil de krisesituasjoner som utløser en sektorovergripende forskriftshjemmel, også aktualisere suspensjon av rettigheter. En forskriftshjemmel vil kunne danne grunnlag for alle typer av inngrep, uavhengig av om det innebærer suspensjon eller ikke. I en krisesituasjon vil det også være vanskelig å skille mellom hvilke deler av et tiltak som berører rettigheter og hvilke som ikke berører rettigheter. Hensynet til rettssikkerhet og forutsigbarhet taler derfor etter utvalgets oppfatning for at rammene for myndighetenes adgang til å gjøre inngrep i privates rettssfære, så presist som mulig reguleres nærmere sammen med og på samme vilkår som forskriftshjemmelen.

Lignende argumenter ligger for øvrig til grunn for forslag om å kodifisere vilkårene for derogasjon i Grunnloven der det foreligger en offentlig kunngjort unntakstilstand, se punkt 8.3. Grunnlovfesting av en derogasjonshjemmel ville trolig gitt et sikrere og mer forutsigbart grunnlag for derogasjon. En slik bestemmelse ville blant annet kunne ha en pedagogisk og klargjørende funksjon, idet det bare vil være adgang til derogasjon dersom de positivt angitte vilkårene er oppfylt og myndighetene kunngjør offentlig at det foreligger en unntakstilstand

Ettersom en eventuell sektorovergripende forskriftshjemmel må være forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, er det utvalgets oppfatning at den bør undergis en negativ materiell avgrensning som reflekterer disse rammene. Dermed vil forskriftshjemmelen ikke kunne medføre noen endringer i rettstilstanden med hensyn til rettigheter som helt eller delvis er nedfelt i Grunnloven og/eller gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Eventuelle begrensninger i slike rettigheter må da skje på akkurat de samme vilkårene og med de samme begrensninger som gjelder i dag, se nedenfor. Tiltak som går lenger i å begrense slike rettigheter enn det som er tillatt etter gjeldende rett, krever derogasjonshjemmel på grunnlovs nivå. Dette innebærer eksempelvis

at man i medhold av forskriftshjemmelen ikke lovlig kan innskrenke ytringsfriheten, herunder innføre forhåndssensur av mediene, utover den svært begrensede adgangen som i dag følger av Grl. § 100 med tilhørende rettspraksis. En alvorlig og akutt krisesituasjon kan naturligvis påvirke selve forholdsmessighetsvurderingen som må foretas ved eventuelle begrensninger i ytringsfriheten, men forskriftshjemmelen gir i seg selv ingen utvidet adgang til slike begrensninger.

I tillegg til Grl. § 100 om ytringsfrihet er det kun et fåtall av rettighetene i Grunnloven som angir noe om hvilke begrensninger som kan gjennomføres (Grl. § 95 og § 106). Det er ikke skrevet inn noen generell begrensningshjemmel i Grunnloven.¹⁴ Begrensninger i grunnlovfestede rettigheter følger i stedet av Høyesteretts praksis, enten gjennom tolkning (Grl. § 97 og § 105) eller gjennom vilkår for begrensningsadgangen.¹⁵ Vilrårene kan i korte trekk beskrives slik at 1) inngrep må ha grunnlag i lov; 2) inngrepet må ivareta et legitimt formål; 3) inngrepet må være egnet til å ivareta det legitime formålet; 4) inngrepet må være nødvendig; og 5) inngrepet må være forholdsmessig. Den siste forholdsmessighetsvurderingen innebærer en avveining mellom den interessen man søker å ivareta ved inngrepet og den interessen som det gripes inn i.

Disse inngrepvilkårene finner man igjen både innenfor EU- og EMK-retten. Etter EMK er noen rettigheter absolutt vernet mot begrensninger, mens andre rettigheter er formulert sammen med særskilte begrensningshjemler. En tredje gruppe rettigheter kan generelt begrenses ved lov dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere bestemte formål. Sistnevnte gruppe favner vidt, herunder ytringsfrihet, retten til privatliv, hjem og familieliv, religions- og livssynsfrihet, forenings- og forsamlingsfrihet og bevegelsesfrihet.

Når det gjelder rettigheter som ikke er vernet av Grunnloven eller konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, eller som

¹⁴ Menneskerettighetsutvalget foreslo en generell begrensningshjemmel, jf. Dok. 16 (2011–2012) kapittel 13, men behandlingen av forslaget ble utsatt, jf. Innst. 187 S (2013–2014) punkt 2.10. I inneværende stortingsperiode er det fremmet et nytt forslag til begrensningshjemmel: «Enhver begrensning av rettigheter i denne grunnlov må være fastsatt ved lov, være forholdsmessig og respektere kjernen i rettighetene.» Se Dok. 12: 8 (2015–2016), forslag til ny § 113 a. Etter forslagetets annet ledd kan det ikke gjøres begrensninger i §§ 16 første punktum, 93, 94, 95, 96, 100 fjerde ledd første punktum og 105, tilsvarende for § 97 ved spørsmål om straff.

¹⁵ Se Rt. 2015 s. 155, jf. Rt. 2015 s. 93 og Rt. 2014 s. 1105, HR-2016-2554-P samt HR-2018-104-A.

overoppfyller kravene disse stiller, vil myndighetene i utgangspunktet kunne fravike/begrense disse. Et eksempel på overoppfyllelse knytter seg til barns «rett til å motta grunnleggende opplæring» etter Grunnloven § 109 første ledd andre setning. Den grunnlovfestede retten er gjennomført i opplæringsloven. Før asylsituasjonen i 2015 ga daværende § 2-1 andre ledd rett til grunnskoleopplæring når det var sannsynlig at barnet skulle være i Norge i mer enn tre måneder. Dette kunne forstås slik at en stor andel barn som kom til Norge i praksis ville ha rett til opplæring dagen etter ankomst, noe myndighetene mente det var «urealistisk å forvente» at kommunene alltid skulle klare å oppfylle.¹⁶ Det ble derfor gjort en innstramming som innebar at retten «skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan éin månad», se punkt 6.4.3. Ettersom Grunnloven § 109 ikke kan *tolkes* slik at barn har rett på opplæringstilbud umiddelbart etter ankomst, er dette en innstramming som regjeringen også kunne foretatt i medhold av en forskriftshjemmel. Det er imidlertid en grense for hvor langt man kan stramme inn opplæringstilbudet før det blir tale om å gjøre begrensninger i eller innskrenkende fortolkninger av Grunnloven § 109.

11.4 Prosessuelle betingelser og vilkår

11.4.1 Beslutningsmyndighet og forskriftskompetanse

For å kunne utøve forskriftskompetanse i en krisesituasjon som beskrevet i forrige punkt, må det foreligge en beslutning av et ansvarlig organ om at situasjonen er slik at det er nødvendig å iverksette fullmakten. Et første spørsmål av prosessuell art er hvilket eller hvilke organer som bør kunne ha en slik beslutningsmyndighet til å utløse forskriftskompetanse og videre ta i bruk en slik kompetanse til å gi kriseforskrifter. Etter utvalgets oppfatning er det særlig to hensyn som gjør seg gjeldende ved denne vurderingen.

For det første tilsier rettssikkerhets- og demokratihensyn at slik beslutningsmyndighet må ligge til politisk ansvarlige organer underlagt parlamentarisk kontroll. Risikoen ved en vid, sektorovergripende forskriftshjemmel er at myndighetspersoner kan forsøke å tilta seg større makt på bekostning av lovgiver enn det situasjonen tilsier at det er behov for. Hensynet til å redusere slik risiko, samt å i størst grad ivareta rettssikkerhets-

og demokratihensyn, taler derfor for å legge beslutningsmyndighet på regjeringsnivå.

For det andre vil hensynet til fleksibel og effektiv krisehåndtering gjøre seg gjeldende i nettopp de typene av akutte krisesituasjoner som aktualiserer anvendelsen av en forskriftshjemmel, noe som taler for at beslutninger bør kunne tas på departementsnivå, eller eventuelt enda lavere nivå – eksempelvis direktorat eller fylkesmann – i akutte situasjoner.

I lys av den fare for misbruk som knytter seg til en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, mener utvalget for det første at selve beslutningsmyndigheten om å utløse forskriftskompetanse, må ligge på regjeringsnivå. Det kan enten skje ved å legge kompetanse til «Kongen», som i utgangspunktet da står fritt til å delegerer kompetansen videre innenfor rammene av sin instruksjonsmyndighet, eller til «Kongen i statsråd», som innebærer at beslutninger må fattes ved kongelig resolusjon i statsråd, uten delegasjonsadgang til å utløse forskriftshjemmelen.

Et første alternativ som i noen grad ivaretar de to hensynene nevnt over, kunne være utformet slik at Kongen eller Kongen i statsråd fatter beslutning om at ett eller flere departementer får utøve en nærmere bestemt kompetanse til å gi forskrifter som utfyller eller fraviker lov, herunder også suspendere rettigheter. Med et slikt alternativ vil det ligge en kollektiv regjeringsbeslutning bak å utløse forskriftskompetanse, mens selve utøvelsen av forskriftskompetansen finner sted på departementsnivå, eksempelvis ved Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig fagdepartement for beredskap og sektorovergripende koordinering.

Helseberedskapsloven er et eksempel på en slik løsning. Ved kriser og katastrofer «i fredstid» kan Helse- og omsorgsdepartementet som utgangspunkt først ta i bruk helseberedskapslovens fullmakter «etter beslutning av Kongen». En naturlig forståelse av ordlyden i bestemmelsen, understøttet av forarbeidene, tilsier at dette skal forstås som «Kongen i statsråd», jf. punkt 7.2.2, slik at beslutning forutsetningsvis må foretas i statsråd og ikke kan delegeres videre. I akutte situasjoner kan imidlertid Helse- og omsorgsdepartementet treffe foreløpig beslutning om anvendelse som snarest mulig skal bekreftes av «Kongen».

Et ytterligere eksempel på det første alternativet er forslaget til en generell unntakshjemmel i plan- og bygningsloven, se punkt 6.4.3. Etter forslaget skulle «Kongen» for inntil 1 år av gangen kunne «bemyndige» KMD «til å fatte beslutning

¹⁶ Jf. Prop. 79 L (2016–2017) punkt 3.1 og 3.5.

om midlertidige tiltak uavhengig av foreliggende planer og uavhengig av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven». ¹⁷ Forslaget innebar at selve beslutningen om å utløse fullmakten ville skje på regjeringsnivå – dog ikke krav om statsrådsbeslutning, mens KMD som ansvarlig departement i opptil ett år ville ha relativt frie fullmakter til å gjennomføre tiltak for å sikre rask innkvartering, uhindret av saksbehandlingskrav i forvaltningsloven, klageadgang for berørte parter, midlertidige forføyninger og på bekostning av det kommunale selvstyret.

Et annet alternativ, som i større grad ivaretar rettssikkerhets- og demokratihensyn og i mindre grad hensynet til fleksibilitet og effektivitet, vil være å stille krav om at både beslutningen om å utløse forskriftskompetansen og utøvelsen av selve forskriftskompetansen, må skje på regjeringsnivå.

Begrunnelsen for at forvaltningen skal ha forskriftskompetanse til bruk i en krisetid, er først og fremst behovet for tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom til å håndtere en krisesituasjon. Dersom det skal gis en generell, sektorovergripende forskriftshjemmel for å fange opp de behov og utfordringer som gjeldende lovgivning ikke har tatt høyde for, taler rettssikkerhets- og demokratihensyn med tyngde for at slik kompetanse både må iverksettes og utøves på regjeringsnivå. I den forbindelse kan det vises til § 2-5 i den nye sikkerhetsloven, hvoretter kompetansen til å «fatte nødvendige vedtak» ved risiko for skadevirkninger for nasjonale sikkerhetsinteresser, er lagt til Kongen i statsråd. Formålet er å sikre at tiltak som iverksettes, «er resultat av en vurdering på høyt nivå, og at de står i et rimelig forhold til den foreliggende risikoen». ¹⁸

Etter utvalgets oppfatning bør utøvelse av forskriftskompetanse anses blant de «saker av viktighet» som må behandles av Kongen i statsråd etter Grl. § 28. Som redegjort for i punkt 9.3, vil man i en krisesituasjon på relativt kort tid kunne innkalle til beslutningsdyktig statsråd, slik at krav om statsrådsbehandling i begrenset grad rammer hensynet til fleksibilitet og rask håndtering. Dette er også forutsatt for provisoriske anordninger etter Grl. § 17.

Betydningen av at en sak behandles i statsråd, er at hele regjeringen formelt står bak en resolusjon om å ta i bruk fullmakter, ikke bare den eller de statsråder som beslutningen sorterer under. For at statsrådet skal være beslutningsdyktig, må

over halvparten av regjeringens medlemmer være til stede, jf. Grl. § 27. Behandling i statsråd sikrer at ikke noen av regjeringens statsråder fatter reelle beslutninger uten at alle statsrådene er kjent med sakens alvor og hvilke virkemidler man ønsker å iverksette. Statsrådsbehandling sikrer videre at det må utarbeides skriftlig dokumentasjon for behovet for krisereguleringer i statsrådsforedraget. Dermed kan samtlige statsråder som er til stede holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom hjemmelen misbrukes av noen få, jf. også Stortingets kontroll etter forretningsordenen § 14 nr. 8 a, jf. Grl. § 75 bokstav f. Et ytterligere moment er at de delene av forvaltningen som i praksis må håndtere en krise, får nødvendig ryggdekning fra øverste hold. Ved at det stilles krav om statsrådsbeslutning, vil regjeringen som nevnt ikke kunne delegere selve beslutningskompetansen videre til et departement eller annet lavere nivå.

Ved utøvelsen av forskriftskompetanse vil Kongen i statsråd kunne fastsette forskrifter som utfyller, supplerer eller fraviker lovgivning, herunder også suspenderer lovfestede rettigheter. Kravet om at forskriftsfullmakter utløses og utøves ved kongelig resolusjon er imidlertid ikke i veien for at det i medhold av en kriseforskrift kan delegeres nærmere fullmakter til departement, direktorat, etat, fylkesmann eller andre for å iverksette de nødvendige krisetiltak. På denne måten vil man både kunne sikre at overordnede krisebeslutninger er forankret på regjeringsnivå og at de nærmere tiltak gjennomføres på de forvaltningsnivåer hvor man står nærmest den faktiske krisesituasjonen.

11.4.2 Tidsbegrensninger

Det følger av punkt 11.3 at forskriftskompetansen bare er ment å kunne brukes i krisesituasjoner hvor det ikke anses å være tid til ordinære prosesser for å vedta reguleringer. Dermed er det viktig å vurdere hvilke prosessuelle mekanismer som i størst mulig utstrekning kan bidra til å realisere dette formålet. En sentral mekanisme vil etter utvalgets oppfatning være å innføre en eller flere begrensninger knyttet til varighet, både for selve forskriften og tiltakene denne hjemler.

En grunnleggende forutsetning for forskriftskompetansen er at en forskrift gitt i medhold av en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, ikke bør kunne hjemle tiltak for en lengre periode enn det som er nødvendig for å håndtere en krisesituasjon. Ut fra denne forutsetningen vil varigheten imidlertid nødvendigvis måtte

¹⁷ Jf. Prop. 43 L (2015–2016) samt punkt 6.4.3 i utredningen.

¹⁸ Prop. 153 L (2016–2017) punkt 19.2, merknader til § 2-5.

varierte fra situasjon til situasjon, noe som overlater et rom for skjønn til regjeringen.

For å motvirke at dette skjønnnet kan misbrukes, mener utvalget at det i en forskriftshjemmel bør fastsettes både maksgrenser for hvor lenge en forskrift kan være virksom, samt at det bør oppstilles absolutte begrensninger knyttet til forlenget og gjentakelse. Slike begrensninger må videre ses i sammenheng med både parlamentarisk kontroll og domstolskontroll, jf. nedenfor.

11.4.3 Parlamentarisk kontroll

En fullmakt til å gi forskrifter som potensielt fraviker gjeldende lovgivning og begrenser eller suspenderer lovfestede rettigheter, er i realiteten en fullmakt til at regjeringen midlertidig kan opptre som lovgiver. En slik fullmakt er ikke ment å utvide den utøvende makts materielle kompetanse utover den nødrettskompetansen som forutsetningsvis utløses av den konkrete krisesituasjonen, jf. punkt 11.2 og 11.3.

Videre er det utvalgets oppfatning at det – for i størst mulig grad å redusere risikoen for misbruk – bør etableres strenge prosessuelle mekanismer for at Stortinget som fullmaktsgiver raskt konsulteres og gis mulighet til å føre kontroll med og eventuelt også overprøve regjeringens anvendelse av fullmaktene. Dette er ikke bare et konstitusjonelt sett viktig spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget, men også en viktig mekanisme for å sikre at den politiske opposisjonen på Stortinget får anledning til å komme på banen, slik at saken blir best mulig belyst. Stortingsdebatten, samt medias søkelys på denne, vil igjen legge til rette for at regjeringens krisetiltak kan diskuteres i den bredere, demokratiske offentligheten.

En sentral begrunnelse for at regjeringen skal kunne gi midlertidige kriseforskrifter, er at det tar kortere tid for regjeringen å gi nødvendige reguleringer sammenlignet med ordinær stortingsbehandling, jf. kapittel 9. Det vil være regjeringen som besitter det beste informasjonsgrunnlaget, og som derfor er best i stand til å agere raskt. Når det gjelder hvordan Stortinget konkret skal involveres, kan man se for seg ulike alternativer.

Ett alternativ er å pålegge regjeringen å fremlegge kriseforskrifter for Stortinget innen en viss tid, som Stortinget så positivt må votere over. Et slikt alternativ vil imidlertid kreve at regjeringen tidlig har utredet «alle de opplysninger som er nødvendige» for at Stortinget skal ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. GrL § 82 første punktum. I en alvorlig og uoversiktlig krisesituasjon vil et

slikt krav kunne være lite praktikabelt, og vil også gjøre at man mister mye av det kortsiktige handlingsrommet og fleksibiliteten en forskriftshjemmel er ment å ivareta. Dernest vil Stortinget – ved å positivt votere over regjeringens krisetiltak – selv ta del i krisehåndteringen på et, nødvendigvis, begrenset informasjonsgrunnlag. Stortingets muligheter for etterfølgende parlamentarisk kontroll med regjeringen vil dermed svekkes. Samlet sett er derfor et alternativ med fremleggelse for votering ikke å anbefale.

Et annet alternativ er å pålegge regjeringen å rådføre seg med Stortinget gjennom en plikt til å meddele kriseforskrifter, samt begrunnelsen for disse, innen en viss tid. Ved en slik meddelelse vil det ikke være krav om at alle nødvendige opplysninger er med. Snarere vil det være krav om at regjeringen ikke må fremlegge «uriktige eller villedende opplysninger» for Stortinget, jf. GrL § 82 andre punktum. Stortinget vil på denne måten bli underrettet og konsultert, uten at det mister sin adgang til etterfølgende kontroll. Fordelen med dette alternativet er at det legger opp til både en reell parlamentarisk involvering underveis og kontroll i etterkant. En slik konsultasjonsplikt overfor Stortinget kan for øvrig anses som en forutsetning for Kongens prerogativer i Grunnloven, og det er utvalgets oppfatning at forskriftshjemmelen bør følge samme system. Utvalget mener samlet et slikt alternativ er å foretrekke.

Med sistnevnte alternativ oppstår det videre spørsmål om hvorvidt Stortinget skal kunne gripe raskt inn overfor krisetiltak som det ikke kan akseptere, dersom det finner det nødvendig. Det kan eksempelvis skje gjennom et ordinært plenarvedtak. Etter utvalgets oppfatning bør det være en prosessuell mekanisme som sikrer at Stortinget *kan* gjøre et positivt vedtak over regjeringens tiltak, selv om det ikke påhviler Stortinget en *plikt* til å ta positivt stilling. For det tilfelle at en regjering har et solid parlamentarisk flertall i Stortinget, kan man se for seg at en slik mekanisme ikke er tilstrekkelig for å motvirke misbruk. Det bør derfor være tilstrekkelig at minst en tredjedel stemmer for å helt eller delvis oppheve en forskrift. Stortinget får da en parallell adgang til å oppheve denne krisefullmakten som ved regjeringens provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17, men med lavere krav til stemmetall for å kompensere for at krisefullmakten kan fravike lov.

Videre er det spørsmål om hva som skal skje dersom regjeringen ikke etterlever sin plikt til å involvere Stortinget. Slik manglende etterlevelse kan man se for seg både ved tilfeller av misbruk og i tilfeller der involvering av Stortinget nedprio-

riteres som følge av en presset situasjon. Man kan også se for seg elementer av begge typer begrunnelser. Etter utvalgets oppfatning bør det av rettsikkerhets- og demokratihensyn oppstilles klare og absolutte regler for Stortingets involvering innen et bestemt antall dager, uten adgang til unntak. Utvalget foreslår en frist på 10 dager, se lovforslaget i kapittel 14. Utvalget anser at 10 dager vil gi rimelig tid til å forberede en tilstrekkelig redegjørelse for tiltak og konsekvenser. Dette vil samtidig kunne bidra til en mer effektiv krisehåndtering ved at forvaltningen ikke behøver å bruke denne tidsperioden på å forberede en lovproposisjon for Stortinget, jf. eksemplene i punkt 9.4. Ved manglende etterlevelse fra regjeringens side bør det videre utformes en prosessuell mekanisme som automatisk ugyldiggjør kriseforskrifter som ikke er meddelt Stortinget innen denne fristen.

Det er utvalgets oppfatning at krisetiltak aldri bør kunne være virksomme utover seks måneder, jf. også punkt 11.4.2. Dersom regjeringen mener det er behov for krisetiltak utover seks måneder, må den gå til Stortinget og skaffe seg lovhjemmel. Man kunne også satt en kortere frist. I mange situasjoner vil det imidlertid kunne være nødvendig med en periode på seks måneder for å kunne ha en tilstrekkelig lovgivningsprosess der lovforslag sendes på høring og undergis komitébehandling på Stortinget. Etter utvalgets oppfatning vil denne fremgangsmåten synliggjøre regjeringens tiltak, ikke bare overfor Stortinget, men også overfor pressen og befolkningen for øvrig. En slik transparent fremgangsmåte skulle ikke by på reelle eller praktiske utfordringer for den regjering som har de beste demokratiske intensjoner.

Samlet sett vil disse mekanismene etter utvalgets oppfatning sørge for at regjeringen har nødvendig handlefrihet til raskt å gi nødvendige reguleringer i en akutt krisesituasjon, samtidig som man sikrer demokratisk og parlamentarisk kontroll ved at Stortinget involveres innen kort tid og kan velge å oppheve regjeringens tiltak ved plenarvedtak dersom minst en tredjedel krever det. En slik mekanisme ivaretar etter utvalgets oppfatning best balansen mellom fleksibilitet og handlefrihet på den ene siden og rettsstats- og demokratihensyn på den andre.

11.4.4 Prøving ved alminnelige domstoler og Riksretten

Verken i mandatet eller utvalgets forslag til en sektorovergripende forskriftshjemmel er det lagt opp til avvik fra ordinær domstolskontroll med for-

valtningens myndighetsutøvelse. Utgangspunktet er da at både regjeringens forskrifter og de tiltak som forskriftene hjemler, er gjenstand for ordinær domstolsprøving. Dette gjelder alminnelige norske domstoler, samt EMD ved spørsmål knyttet til EMK og EFTA-domstolen ved EØS-relaterte spørsmål. Utvalget ser ingen grunn til å gjøre avvik fra disse ordningene.

Ved ordinær domstolskontroll vil man både kunne prøve materielle og prosessuelle vilkår. Det kan blant annet gjelde forholdsmessigheten av iverksatte tiltak. Det kan også gjelde de prosessuelle reglene, eksempelvis at man har oppfylt kravene til lovlig vedtaksform. Ettersom kriseforskrifter og -tiltak vil være midlertidige og trolig av kort varighet, er det grunn til å anta at eventuell domstolskontroll i praksis vil utgjøre en etterfølgende kontroll på et tidspunkt hvor forskriften har falt bort. Prinsipielt sett er det imidlertid ingenting til hinder for å angripe vedtak gitt i medhold av forskriften rettslig også under en krisesituasjon, etter de regler som gjelder for domstolskontroll.

Utover de saker som hører under de alminnelige domstolene, eksisterer det også prosessuelle mekanismer for det tilfellet at regjeringen eller medlemmer av regjeringen misbruker forskriftsfullmakten på en slik måte at det kan utgjøre brudd på «konstitusjonelle plikter» etter Grunnloven § 86, jf. de nærmere reglene i ansvarsloven¹⁹ og riksrettergangsloven.²⁰ Saker om brudd på konstitusjonelle plikter går for Riksretten. Det kan eksempelvis dreie seg om brudd på den konstitusjonelle opplysningsplikten etter Grl. § 82, jf. ansvarsloven §§ 9 eller 13. Det følger av Stortingets forretningsorden § 15 at en tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen kan beslutte at komiteen av eget tiltak skal ta en sak om eventuelt konstitusjonelt ansvar opp til behandling.

11.5 Plassering av en fullmakts- og suspensjonshjemmel

11.5.1 Utvalgets vurderinger av alternative plasseringer

Utvalget skal ta stilling til hvor en sektorovergripende forskriftshjemmel bør plasseres. Et første alternativ er den sektorovergripende sivilbeskyttelsesloven, omtalt i punkt 7.4. Et annet alternativ

¹⁹ Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett.

²⁰ Lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmanen i riksrettssaker.

er, som nevnt i mandatet, beredskapsloven av 1950, omtalt i punkt 8.4. Et tredje alternativ er å plassere forskriftshjemmelen i en egen lov. Alternativene drøftes i det følgende.

Sivilbeskyttelsesloven

En i utgangspunktet nærliggende plassering for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel, er i loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Loven er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har tverrspektoriell anvendelse, med formål å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt» ved krig mv., samt «ved uønskede hendelser i fredstid». Utvalget ser fordeler ved å plassere en sektorovergripende forskriftshjemmel inn i det som er et sektorovergripende rammeverk for sivilbeskyttelse. Samtidig er lovens saklige virkeområde vidtrekkende, og omfatter blant annet allmennhetens bistandsplikt, kommunal beredskapsplikt, tjenesteplikt i det statlige Sivilforsvaret, statlige beredskapstiltak i en krisesituasjon, samt gjennomføring av et EU-direktiv til beskyttelse av europeisk kritisk infrastruktur. På generelt grunnlag kan det spørres hvorvidt dette er en hensiktsmessig lovstruktur. Det er i alle tilfelle utvalgets oppfatning at en vidtrekkende forskriftsfullmakt i størst mulig grad bør synliggjøres på en tydelig måte. Som følge av sivilbeskyttelseslovens noe uklare virkeområde og uoversiktlige oppbygning anbefaler utvalget ikke å innplassere fullmakten i et nytt kapittel i denne loven.

Beredskapsloven

Beredskapsloven er i mandatet nevnt som en mulig plassering. Lovteknisk kunne man innplassere en egen bestemmelse i beredskapslovens kapittel 2 («Særlige fullmakter for Kongen»), men med et virkeområde som ikke overlapper med tilfeller der «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», jf. § 3. En fordel med et slikt alternativ er at fullmakts- og suspensjonshjemmelen kan innplasseres i et etablert, sektorovergripende rammeverk for krise-/unntakslovgivning, noe som igjen gjør at man får samlet regulatoriske virkemidler ved kriser i krigstid mv. og i fredstid.

Utvalget ser imidlertid også flere ulemper ved en slik plassering. Beredskapsloven er i hovedsak en kodifisering av deler av den konstitusjonelle nødretten, jf. punkt 8.3 og 8.4. Loven regulerer

krig og sikkerhetspolitiske kriser, og kommer forutsetningsvis ikke til anvendelse i krisesituasjoner av utelukkende nasjonal karakter. Å utvide beredskapsloven til også å omfatte krisesituasjoner som ikke er dekket av den konstitusjonelle nødretten, vil kunne bidra til uklarhet rundt lovens virkeområde.

Når man åpner for adgang til å fravike lovgivning i situasjoner som ikke i dag omfattes av beredskapsloven, ser utvalget det som viktig at de prosessuelle kravene skjerpes utover det som følger av beredskapsloven, jf. punkt 11.4 over. Dette taler for at beredskapsloven fortsatt bare bør komme til anvendelse ved krig og krigslignende situasjoner, mens en ny krisefullmaktslov holdes utenfor beredskapslovens virkeområde. På denne måten unngår man uklarhet om hva som er vilkårene knyttet til de ulike situasjonene.

I praksis vil det også kunne oppstå hendelser og situasjoner av hybrid karakter, jf. punkt 6.3.7, hvor grensen mellom krig og fred kan være vanskelig å trekke, og særlig på et tidlig stadium hvor informasjonstilfanget er begrenset. Et ytterligere argument for å utforme en sektorovergripende forskriftshjemmel ved siden av beredskapsloven, er at regjeringen bør ha muligheten til å håndtere slike situasjoner midlertidig eller fullt ut uten å iverksette beredskapsloven.

En ny krisefullmaktslov

Det er utvalgets oppfatning at en sektorovergripende forskriftshjemmel for krisesituasjoner i fredstid, klarest mulig bør synliggjøres som et eget virkemiddel, med egne tilpassede vilkår og begreper. Utvalget vil av denne grunn anbefale at hjemmelen plasseres i en egen krisefullmaktslov. Et sentralt vilkår knyttet til utvalgets forslag er at det må ha oppstått en ekstraordinær situasjon som følge av en alvorlig hendelse. Det er altså ikke tilstrekkelig at det er fare eller risiko for at en slik situasjon skal oppstå. Dermed kommer «forholdet mellom reguleringen som foreslås og eksisterende beredskapshjemler i særlovgivningen» etter utvalgets oppfatning «tydelig frem», slik det er formulert i mandatet. Ved å plassere en sektorovergripende forskriftshjemmel i en egen lov og med et eget rammeverk, tydeliggjør man at loven er ment som et *tillegg til* eksisterende, saklig og materielt avgrensede beredskapslovgivning, og som er ment for de helt ekstraordinære krisesituasjoner hvor øvrig lovgivning ikke anses å være tilstrekkelig.

Loven er av denne grunn heller ikke strengt avgrenset til fredssituasjoner. Som redegjort for

over i forbindelse med drøftelsen av mulig plassering i beredskapsloven, er det etter utvalgets oppfatning mest hensiktsmessig at en sektorovergripende forskriftshjemmel utformes ved siden av beredskapsloven. Rettslig sett vil en krisefullmaktslov overlape beredskapsloven i noen grad, ved at den gir myndighetene muligheten til velge å håndtere hybride hendelser sivilt i en innledende periode eller i sin helhet.

11.5.2 Særlig om forholdet til anmodningsvedtak 10. mai 2016 nr. 646

I forbindelse med vurderingen av forholdet til eksisterende beredskapshjemler, er utvalget bedt om å ta «særlig hensyn» til Stortingets anmodningsvedtak 10. mai 2016 nr. 646:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer som ved en nasjonal flyktningkrise gir kommunene myndighet til å fravike plan- og bygningsloven og grannelova. Det settes frist for kommunens beslutning, som treffes etter anmodning fra annen kommunal eller statlig myndighet. Saken overføres departementet hvis fristen ikke holdes, og departementet kan også ved overprøving prøve alle sider av saken. Beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningkrise kan treffes av Kongen i statsråd eller av departementet.»

Utvalget er ikke bedt om å vurdere selve forslaget, men «å avklare nærmere forholdet mellom de to eventuelle fullmaktsbestemmelsene, og da særlig om en fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven for nasjonale flyktningkriser vil vanskeliggjøre eller undergrave en eventuell sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen».

Den sektorovergripende forskriftshjemmelen utvalget foreslår i denne utredningen, er generelt utformet, hvor ett av vilkårene for å kunne anvende hjemmelen er at eksisterende lovgivning ikke gir tilstrekkelig hjemmel for å iverksette det man anser som nødvendige krisetiltak, se punkt

11.3.1. Som diskutert i både punkt 7.20 og punkt 11.2.2, er det utvalgets oppfatning at man så langt det er mulig ut fra de behov og utfordringer man på forhånd kan identifisere, bør utforme nødvendige og mest mulig konkretiserte hjemler i beredskapslovgivningen. Som et utgangspunkt kan det dermed legges til grunn at der det foreligger hjemler i plan- og bygningslovgivningen og utlendingslovgivningen som tar tilstrekkelig høyde for situasjoner med masseankomst av asylsøkere, vil det være disse hjemlene som må anvendes og ikke forskriftshjemmelen. Terskelen for å anvende forskriftshjemmelen vil være høyere, og vilkårene strengere. Som utgangspunkt vil dermed en fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven for nasjonale flyktningkriser i liten grad kunne «vanskeliggjøre eller undergrave» en sektorovergripende forskriftshjemmel.

Stortingets anmodningsvedtak om en fullmakts hjemmel ved flyktningkriser knytter seg til de behov og utfordringer som oppstod under asylsituasjonen i 2015. Som det fremgår av punkt 6.4.3, fremmet regjeringen forslag til en generell unntakshjemmel i plan- og bygningsloven som ville legge beslutningsmyndigheten til Kongen. Forslaget i Stortingets anmodningsvedtak legger i stedet beslutningsmyndigheten til kommunen. Anmodningsvedtaket aktualiserer en potensiell interessekonflikt mellom stat og kommune. Som drøftet i punkt 11.4.1, vil en sektorovergripende forskriftshjemmel som den utvalget foreslår, hjemle en instruksjonsmyndighet som strekker seg utover den alminnelige instruksjonsretten Kongen har overfor statsforvaltningen. Regjeringen kan i medhold av den sektorovergripende forskriftshjemmelen gi reguleringer som fraviker lovgivning, noe som innebærer at regjeringen som utgangspunkt kan gripe inn i kommunenes lovregulerte rettslige stilling og regulere forhold som ellers ligger innenfor kommunenes kompetanse. Såfremt vilkårene for å anvende den sektorovergripende forskriftshjemmelen er til stede, vil denne eksempelvis kunne hjemle de tiltak som ble foreslått i Prop. 43 L (2015–2016), og som Stortingets anmodningsvedtak utgjør et alternativ til.

Kapittel 12

Utvalgets anbefalinger

Utvalget har på bakgrunn av det gitte mandatet vurdert hvorvidt det bør gis en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel som ved ekstraordinære krisesituasjoner gir regjeringen kompetanse til å utstede midlertidige forskrifter som kan fravike annen lovgivning og suspendere rettigheter innenfor rammene av Grunnloven og de menneskerettighetskonvensjoner som er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven. Etter en samlet vurdering er det utvalgets anbefaling at det gis en slik fullmakts- og suspensjonshjemmel i en egen krisefullmaktslov. I det følgende gjengis utvalgets sentrale anbefalinger ved lovforslaget og de sentrale argumenter som anbefalingene hviler på, etterfulgt av utvalgets avsluttende bemerkninger.

Demokratisk debatt

Før en større krise skulle inntreffe, vil det være en fordel at Stortinget har en åpen og godt opplyst debatt der det etter hvert tas stilling til hvordan man ønsker at ekstraordinære krisesituasjoner som lovgivningen ikke har tatt høyde for, rettslig sett skal håndteres dersom de faktisk oppstår. Dette gir lovgiver anledning til å fastsette rammene for forvaltningens beslutninger i en krisesituasjon. Nødrettens innhold og grenser er uklare, og er ikke underlagt noen prosessuelle skranker. Skulle Stortinget velge å lovregulere vilkårene og rammene for forvaltningens nødrettsutøvelse i en akutt krisesituasjon, vil Stortinget kunne påvirke innholdet i og forutsetningene for den nødretten man søker å lovfeste.

Nødrettsbasert regulering

Utvalget anbefaler at det gis en sektorovergripende forskriftshjemmel som materielt sett er ment å dekke utøvelse av nødrettsregulering ved en alvorlig hendelse som har rammet eller truer kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser, hvor eksisterende lovhemler ikke strekker til og hvor det ikke anses å

være tid til å gjennomføre nødvendige lovendringer gjennom ordinær stortingsbehandling. Krisetiltak må ha som formål å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser gjennom en forsvarlig og effektiv håndtering av krisesituasjonen, og tiltakene kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Tiltak som iverksettes i medhold av forskriftshjemmelen, vil bare være rettmessige så langt de kan begrunnes ut fra den konkrete, foreliggende krisesituasjonen.

Særskilt krisefullmaktslov

En sektorovergripende forskriftshjemmel bør etter utvalgets oppfatning utformes som en særskilt krisefullmaktslov. Loven bør inneholde en generell forskriftshjemmel til å fravike lovgivning og suspendere eller begrense rettigheter så langt det er forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov. Med dette tydeliggjør man at loven er ment som et tillegg til den eksisterende beredskapslovgivningen, som per i dag er avgrenset materielt og saklig. Den vil også tydeliggjøre at kriseforskrifter kun kan utstedes i de helt ekstraordinære krisesituasjoner. Videre vil det tydeliggjøre at krisefullmakten hviler på alminnelig nødrett, med strengere prosessuelle vilkår for anvendelse enn beredskapsloven, som hviler på konstitusjonell nødrett.

Prosessuelle skranker

For å motvirke misbruk og sikre mest mulig åpenhet og ansvarliggjøring i forbindelse med regjeringens beslutninger, bør det oppstilles klare og ufravelige prosessuelle regler om at beslutninger må fattes i statsråd, at Stortinget må involveres tidlig og gis mulighet til å oppheve forskrifter gitt i medhold av krisefullmaktsloven, at forskriftene har begrenset varighet, samt at det er adgang til ordinær domstolsprøving. Slike prosessuelle mekanismer forhindrer at krisefullmaktsloven kan misbrukes på lovlig vis, siden brudd på pro-

sessuelle skranker vil kunne lede til riksrettsansvar for den enkelte statsråd. Uten prosessuelle skranker er det utvalgets vurdering at en krisefullmakt vil kunne misbrukes av en regjering uten gode intensjoner. Prosessuelle mekanismer er således en ufravikelig forutsetning for utvalgets anbefaling om å vedta en krisefullmaktslov.

Avsluttende bemerkninger

En egen krisefullmaktslov for ekstraordinære krisesituasjoner vil sannsynligvis – og forhåpentligvis – sjelden eller aldri komme til anvendelse. I likhet med beredskapsloven av 1950, som hittil ikke har kommet til anvendelse, kan krisefullmaktslovens praktiske betydning komme til å «ligge mer i det psykologiske og politiske plan enn det juridiske».¹ Likevel er det slik at loven vil kunne komme til anvendelse der den utøvende makt har en plikt til å handle i krisesituasjoner og det ikke foreligger tilstrekkelige hjemler for å iverksette nødvendige tiltak. Skulle den ekstraordinære krisen inntreffe, vil regjeringen måtte iverksette tiltak raskt for å redusere eller minimere skadeomfanget samt for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser.

Ved en ekstraordinær krisesituasjon vil på forhånd nedskrevne regler for krisehåndtering ha en viktig funksjon. I en krisesituasjon skal i utgangspunktet den ordinære lovgivningen anvendes samt de grunnleggende prinsippene for beredskap og krisehåndtering. Så langt det lar seg gjøre bør myndighetenes beredskap og kompetanse i en krisesituasjon være angitt i sektorlovgivningen. Utvalgets forslag er ikke ment å endre disse utgangspunktene. Det er like fullt utvalgets vurdering at det er vanskelig for lovgiver på forhånd å fange opp kompleksiteten i de utfordringer ekstraordinære kriser vil føre med seg, samt fange opp hvilke potensielle tiltak som vil være best egnet til å bøte på eller redusere skadeomfanget. Når vi verken kjenner krisens utfordringer og kompleksitet eller de tiltak som er nødvendige, vil dagens sektorlovgivning ikke på forhånd kunne dekke alle områder uten at lovgivningen blir for vid og for vag. Det gjør at huller i dagens lovgivning vil måtte dekkes opp av nødrett dersom regjeringen står overfor en ekstraordinær krise som krever raske beslutninger.

I en krisefullmaktslov vil nødretten og vilkårene for forvaltningens utøvelse av denne kunne

konkretiseres og angis nærmere. Ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen, vil myndighetene måtte følge lovbundne prosedyrer for utøvelse av nødrett. Det reduserer rommet for de handlinger og beslutninger som bare er legitimert av ulovfestet nødrett, det synliggjør hvilke tiltak regjeringen setter i verk gjennom forskrift, og det setter skranker for myndighetenes beslutninger. Dersom den ekstraordinære krisen skulle inntreffe, vil man ved hjelp av krisefullmaktsloven kjenne de betingelser, vilkår, skranker og prosedyrer som gjelder ved utstedelse av en kriseforskrift. Utvalgets forslag til en krisefullmaktslov er ikke ment å definere innholdet i nødretten, men snarere tydeliggjøre når og på hvilke vilkår man kan ty til krisefullmakten der nødrett ville være det aktuelle alternativet.

En innvending mot å lovfeste en sektorovergripende forskriftshjemmel, er at det kan bli lettere å ta den i bruk sammenlignet med det uklare rettsgrunnlaget som ulovfestet nødrett utgjør. Som påpekt i Andenæs' betenkning knyttet til beredskapsloven av 1950, gjengitt i punkt 11.2.1, kan det ved fullmaktslovgivning være en risiko for at en regjering anvender fullmakter også der det ikke foreligger en «nødrettssituasjon i egentlig forstand», og at en fullmaktsbestemmelse derved gir regjeringen «friere hender» enn det som følger av ulovfestet nødrett.² Etter utvalgets oppfatning har denne betenkningen relevans også for en sektorovergripende forskriftshjemmel i fredstid, og innvendingen må tas på alvor. De prosessuelle mekanismene omtalt i punkt 11.4, og som utvalget har bygget inn i sitt lovforslag, jf. kapittel 13 og 14 nedenfor, er derfor en ufravikelig forutsetning for utvalgets forslag til en krisefullmaktslov. Utvalget er samtidig av den oppfatning at disse mekanismene vil redusere mulighetene for misbruk i så stor grad at de rettssikkerhetsmessige fordelene man oppnår ved en lovfestet forskriftshjemmel, oppveier de potensielle ulempene. Den usikkerheten som er knyttet til ulovfestet nødrettsutøvelse, gir også en risiko for misbruk, og utvalgets forslag reduserer muligheten for å misbruke nødrettsinstituttet.

Utvalgets utredning og lovforslag er først og fremst ment å berede grunnen for en demokratisk forankret diskusjon, der Stortinget må avveie de fordeler og ulemper lovforslaget reiser, og deretter ta stilling til hvordan en ekstraordinær krisesituasjon *rettslig sett* bør håndteres dersom den skulle ramme Norge.

¹ Innst. O. XV (1950) ss. 15–17.

² Dok. nr. 11. (1950) s. 32.

Del V
Lovforslag med merknader

Kapittel 13

Merknader til de enkelte bestemmelsene

§ 1. Lovens formål

Ved enhver alvorlig krise påhviler det regjeringen en generell plikt til å handle. Dette følger av Grunnloven § 3 om at konge og regjering er landets utøvende myndighet, men det følger også av øvrig beredskapslovgivning. Denne loven er ment å være et regulatorisk virkemiddel for at regjeringen i ekstraordinære krisesituasjoner skal kunne etterleve denne plikten i de tilfeller hvor det er behov for lovendring for å sikre en forsvarlig og effektiv krisehåndtering og hvor det ikke er tid til å vente på utarbeidelse av lovproposisjon og Stortingets lovbehandling. Formålet med denne loven er dermed å legge til rette for en forsvarlig og effektiv krisehåndtering ved ekstraordinære kriser i den hensikt å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser.

Loven hjemler adgang til å gi midlertidige forskrifter som kan supplere, utfylle eller fravike annen lovgivning i ekstraordinære krisesituasjoner. De nærmere materielle vilkår for anvendelse av loven følger av §§ 3–4, mens de prosessuelle vilkår følger av §§ 5–7. Samtlige vilkår må forstås og leses i lys av formålsbestemmelsen.

I første rekke skal krisehåndteringen være mest mulig forsvarlig. Håndteringen må i ettertid forstås som berettiget, vurdert på bakgrunn av situasjonen slik den fremsto på det tidspunkt krisen måtte håndteres. Heri ligger det en kobling til de materielle vilkårene i § 4. Loven skal sikre en forsvarlig krisehåndtering fra myndighetene innenfor rammen av disse vilkårene.

Loven er også begrunnet i et effektivitetsformål. En effektiv håndtering innebærer at man opprettholder eller skaffer kontroll over krisesituasjonen, med gradvis gjenoppretting til normaltilstand. Myndighetene bør ha handlingsrom til å håndtere en krise så raskt som omstendighetene krever. Dette er for å unngå at krisen eskalerer på en slik måte at det oppstår fare for at kri-

tiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser, herunder liv og helse, rammes tungt av krisen. Et slikt effektivitetsformål vil derfor ha nær sammenheng med formålet om forsvarlig krisehåndtering. Gjennom effektiv krisehåndtering får man større muligheter til å redde liv, minimere skaderisiko, avdekke og håndtere risiko for eskalering av situasjonen, samt forebygge nye hendelser i samme tidsrom. I den grad det er behov for ny eller endret lovhjemmel for å iverksette nødvendige tiltak i en kortere periode, vil denne loven bidra til en effektiv krisehåndtering, der midlertidig lovhjemmel raskt kan komme på plass.

I tillegg til at loven skal legge til rette for en forsvarlig og effektiv krisehåndtering, må hensikten med krisehåndteringen være å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser. Dette kommenteres nærmere under § 4.

Denne fullmaktsloven har ikke til formål å regulere de situasjoner hvor statsmaktene ikke er operative i henhold til Grunnloven, jf. også § 4. I den grad krisen har et slikt ekstraordinært omfang at det ikke er mulig å samle et beslutningsdyktig storting eller en beslutningsdyktig regjering mens krisen pågår, må situasjonen håndteres enten på grunnlag av beredskapsloven og/eller på grunnlag av ulovfestet konstitusjonell nødrett.

§ 2. Lovens stedlige virkeområde

Dersom annet ikke bestemmes gjennom den særskilte forskriften gitt med hjemmel i denne lov, vil forskriften ikke få anvendelse utenfor fastlands-Norge. I hvilken utstrekning det er behov for å iverksette tiltak med en slik hastegrad utenfor fastlands-Norge, må avgjøres konkret og fortrinnsvis i samspill med internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av innenfor de ulike territoriale områder.

§ 3. Ekstraordinære kriser

Loven kommer bare til anvendelse i krisesituasjoner som er å anse som ekstraordinære. Ekstraordinære kriser kan dermed sies å utgjøre terskelen for lovens anvendelse. I denne bestemmelsen defineres nærmere hva som etter loven utgjør en slik ekstraordinær krisesituasjon.

Med ekstraordinære kriser menes i denne loven alvorlige situasjoner der kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser er truet. Det er i tillegg et vilkår for å anse krisen som ekstraordinær etter denne loven at situasjonen er forårsaket av noe som kan betegnes som en eller flere særskilte, alvorlige hendelser, nærmere eksemplifisert i loven som omfattende naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier eller hybride hendelser.

Med kritiske samfunnsfunksjoner menes virksomheter, oppgaver eller andre funksjoner i samfunnet som er avgjørende for at samfunnet skal fungere. Dette er funksjoner som er nødvendige for å oppebære dagens samfunn, både på kort og lang sikt. Typisk gjelder dette tilgang på mat, vann og husly, redningstjenester, helse- og omsorgstjenester, lov og ordensfunksjoner, kraftforsyninger, vann- og avløpstjenester, transporttjenester (vei, jernbane og fly), kommunikasjonstjenester (telefon, internett), legemidler, finansielle tjenester eller lignende. Slike tjenester eller funksjoner bidrar både til befolkningens sikkerhet og samfunnets funksjonalitet. Eksempelvis vil bortfall av adgangen til finansielle tjenester, som betaling i kortterminaler, uttak fra minibankterminaler, eller overføring av penger via nettbank, Vipps eller lignende, lede til akutte utfordringer for befolkningens innkjøp av dagligvarer, drivstoff og legemidler. Bare i løpet av kort tid kan et slikt bortfall av betalingstjenester lede til betydelige forsyningsutfordringer og alvorlige forstyrrelser i den offentlige ro og orden.

Med tungtveiende samfunnsinteresser siktes det til de verdier som er viktige for samfunnet å ta vare på, men som ikke kan sies å falle inn under uttrykket «kritiske samfunnsfunksjoner». Dette er verdier som de kritiske samfunnsfunksjonene dypest sett er ment å ivareta. Normalt vil en ekstraordinær krisesituasjon som truer kritiske samfunnsfunksjoner også true tungtveiende samfunnsinteresser og vice versa. Unntaksvis kan det likevel tenkes at bare funksjonene eller bare verdiene er truet. Tungtveiende samfunnsinteresser kan være samfunnsstabilitet, liv og helse, demokratiske verdier, naturverdier, kulturverdier, rettsikkerhet og trygghet for befolkningen.

I tillegg til at enten kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser må være rammet eller truet, er det et vilkår etter denne bestemmelsen at situasjonen må være forårsaket av en eller flere alvorlige hendelser, for eksempel naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier eller hybride hendelser. Det er ikke avgjørende om det er én eller flere samtidige alvorlige hendelser. Også flere avgrensede kriser som hver for seg ikke kan anses som ekstraordinære, vil samlet sett kunne lede til en større ekstraordinær krise. Det kan med andre ord være tale om kombinasjoner av hendelser eller trusler.

Det følger videre av uttrykket «så som» at oppstillingen ikke er ment uttømmende. Avgjørende er at hendelsen eller hendelsene må ha en slik alvorlighetsgrad at det er nærliggende å anta at den eller de allerede har rammet eller truer kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser.

At krisen må være forårsaket av en eller flere alvorlige hendelser, innebærer at hendelsen eller hendelsene allerede må ha funnet sted eller begynt å manifestere seg, og at kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser må være truet av hendelsen eller hendelsene. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at man er truet av en mulig forestående krise. Krisen må ha begynt å manifestere seg på en slik måte at man kan peke på hvilke samfunnsfunksjoner eller hvilke samfunnsinteresser som – i hvert fall i første omgang – er truet av krisen.

Det er ikke tilstrekkelig at kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser er truet av situasjoner som ikke kan karakteriseres som en «alvorlig hendelse». Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at kritiske samfunnsfunksjoner trues som følge av dårlige økonomiske forhold, politiske forhold i landet, omstruktureringer, omorganiseringer, dårlig beredskap eller lignende. Er vei- og jernbanenett truet av manglende vedlikehold gjennom en årrekke, Sivilforsvaret mangler rekruttering, eller kraftprisene skyter i været, står landet overfor en redusert ressurs-situasjon som skyldes svakere økonomi, politiske prioriteringer, lavere kompetanse, eller andre uheldige kombinasjoner. Ingenting av dette kan betegnes som «hendelser» i denne lovens forstand.

Videre må den alvorlige hendelsen enten ha inntruffet brått eller den må ha bygget seg opp over relativt kort tid. For de sistnevnte situasjoner må det kunne pekes på en eller flere avgjørende utløsende faktorer i nær fortid. Eksempler på alvorlige hendelser som kan pågå over tid, vil

være vulkanutbrudd, omfattende cyberangrep, solstorm, pandemi eller annet alvorlig sykdomsutbrudd, eller flere planlagte terrorangrep. Et vulkanutbrudd vil eksempelvis kunne pågå over flere uker. Tilsvarende gjelder for hybride hendelser der det kanskje ikke er samme aktør som for eksempel står bak cyberangrep og terrorangrep.

Det har ikke betydning om hendelsene er tilsett eller ikke, dvs. om hendelsene har inntruffet fordi noen ønsket å skape en kritisk situasjon eller fordi den har inntruffet ved uhell eller som følge av natur- og værforhold.

Det er heller ikke avgjørende om hele landet er rammet av hendelsen eller hendelsene. En naturkatastrofe vil normalt ramme et geografisk avgrenset område, men omfanget kan like fullt være av en slik karakter at kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser er truet.

Selv om loven normalt vil gjelde for situasjoner i fredstid, er loven ikke innrettet med et skille mellom krig og fred. I tilfeller av hybride hendelser vil det kunne oppstå vanskelige grensedragninger, der det kan gå lang tid før man er i stand til å avklare om hendelsene utgjorde et intendert ønske fra en fremmed makt eller fra kriminelle organisasjoner eller enkeltpersoner. Hybride hendelser kan ha sin årsak i både statlige og ikke-statlige aktørers trussel om eller bruk av politiske, militære og økonomiske maktmidler (eller en kombinasjon), samt sivile maktmidler for å utnytte svakheter, skape uro eller forfølge nærmere illegitime mål. Hybride hendelser kan derfor både gjøre det krevende å fastslå om en situasjon er av sivil eller militær karakter, og å fastslå hvilke hendelser som kan karakteriseres som tilsiktede.

Av den grunn avgrenses ikke loven til kun å gjelde for ekstraordinære kriser i fredstid. Rettslig sett overlapper loven derfor beredskapsloven i noen grad, ved at den gir myndighetene valget mellom å benytte beredskapsloven for det tilfelle at man vil omtale situasjonen som «krig eller krigslignende tilstand» eller om man vil håndtere hybride hendelser sivilt etter denne loven, enten i en innledende fase eller i sin helhet.

§ 4. Forskriftsfullmakt til Kongen i statsråd

Denne bestemmelsen gir Kongen i statsråd fullmakt til gjennom forskrift å utfylle, supplere eller fravike lovgivning ved ekstraordinære kriser, dersom vilkårene i denne bestemmelsen er oppfylt. Kompetanse til å gi slike forskrifter kan forstås som en generalfullmakt til Kongen i statsråd, der den utøvende makt gis midlertidig forskriftskom-

petanse som følge av behovet for umiddelbar eller rask lovgivning for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller tungtveiende samfunnsinteresser, jf. formålet i lovens § 1. Fullmakten omfatter samtidig kompetanse til å fravike eller suspendere rettigheter, men denne kompetansen er negativt avgrenset i bestemmelsens tredje ledd, ved at menneskerettigheter etter Grunnloven og menneskerettsloven av 1999 aldri kan fravikes.

Forskriftsfullmakten i denne bestemmelsen er legitimert av nødrettsbetraktninger. Hensikten er å konkretisere, ansvarliggjøre og sette rammer for utøvelse av rettslig bindende beslutninger fattet av forvaltningen i en krisesituasjon. Dette er reguleringer som trenger hjemmel i lov, men hvor slik hjemmel på det aktuelle tidspunkt kun gjenfinnes i uklare og ulovfestede regler om nødrett. Hvilke rettslige beslutninger det er adgang til, vil variere med situasjonen. På forhånd er det neppe mulig å trekke opp nøyaktige grenser for nødretten i ethvert tilfelle. Loven er ikke ment å utvide kompetansen til den utøvende makt utover det som med rimelighet antas å kunne fulgt av alminnelig nødrett. Loven er først og fremst ment å tilfredsstille de krav som følger av legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113.

Etter første ledd er det en forutsetning for at forskriftshjemmelen kan komme til anvendelse at det foreligger en ekstraordinære krise. Slik ekstraordinær krise er nærmere definert i lovens § 3, og det er denne lovens definisjon som skal legges til grunn for forståelsen av krisefullmakts-hjemmelen i § 4.

Videre er kompetansen til å utstede forskrifter lagt til Kongen i statsråd. Det må med andre ord treffes en kollektiv regjeringsbeslutning, etter de prosedyrer som gjelder for statsrådsbehandling i Grunnloven. Det er ikke tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav at regjeringen har diskutert saken og at formell beslutning deretter treffes av en enkelt statsråd. Behandling i statsråd sikrer at ikke en eller noen få av regjeringens statsråder fatter reelle beslutninger uten at de øvrige statsrådene er kjent med sakens alvor og hvilke virkemidler man ønsker å iverksette. Statsrådsbehandling sikrer videre at det må utarbeides skriftlig dokumentasjon om situasjonen og om behovet for tiltak gjennom statsrådsforedraget. Konsekvensen er at samtlige statsråder som er til stede, kan holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom loven misbrukes. Behandlingen sikrer samtidig at også kongen personlig gjøres kjent med regjeringens beslutning.

Videre gis det kun en begrenset kompetanse, ved at forskriften bare kan utstedes «midlertidig».

Hva som ligger i denne begrensningen, er nærmere spesifisert i § 5.

Forskriften kan enten utfylle, supplere eller fravike lovgivning. Lovgivning er i denne sammenheng ment å omfatte Stortingets lover, forskrifter gitt med hjemmel i lov og sedvanerett. Formuleringen skal likevel tolkes innskrenkende til ikke å omfatte regler med lovgivningsmessig innhold som kan utledes av Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett, jf. tredje ledd.

Ved siden av de forutsetninger som allerede er redegjort for, kan forskriftshjemmelen kun komme til anvendelse dersom «situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende reguleringer og det er fare ved opphold».

Med vilkåret om at «situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende reguleringer» menes at det per situasjonsøyeblikket ikke eksisterer ordinær lovhjemmel for gjennomføring av de tiltak man mener det er behov for. Avgjørende er at denne loven skal sikre nødvendig lovhjemmel for disse tiltakene. Foreligger slike lovhjemler allerede, vil det først og fremst være disse hjemlene som må danne utgangspunkt for videre rettslig regulering i en krisesituasjon. Om det er uklart hvorvidt det foreligger tilstrekkelig lovhjemmel, eller om eksisterende lovhjemler kun omfatter deler av de tiltak det er behov for å iverksette, er dette likevel ikke til hinder for anvendelse av denne loven. Dette vilkåret må således ikke forstås for strengt, idet det avgjørende hensyn er ivaretagelsen av legalitetsprinsippet. I lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen vil tolkningen av dette vilkåret være hvorvidt – ikke hvor – det kan påvises hjemmel for myndighetenes beslutninger.

Videre er det et vilkår at det foreligger «fare ved opphold». Det innebærer at loven bare kan anvendes dersom den ekstraordinære krisen har et slikt omfang eller en slik alvorlighetsgrad at særskilte tiltak må iverksettes så raskt at det er grunn til å tro at det vil oppstå fare hvis man må avvente Stortingets endelige lovvedtak. Dersom det kommer frem informasjon under regjeringens håndtering av den ekstraordinære krisen om at det bør iverksettes tiltak man ikke har – eller antagelig ikke har – hjemmel til, vil slike tiltak kunne settes i verk dersom det med rimelighet antas å følge av nødretten. I den utstrekning tiltakene allerede er iverksatt i kraft av nødretten og tiltakene anses som fortsatt nødvendige for å avhjelpe situasjonen, bør de snarest mulig konkretiseres i en forskrift etter denne lov, fremfor at de opprettholdes over lengre tid i kraft av nødretten. Tilsvarende vil lovhjemmel være viktig å få på plass der-

som det er tvil om hvor langt nødretten strekker seg.

Grensene for lovens anvendelse må avklares i lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen og av nødvendighetsvilkåret i denne bestemmelsens andre ledd. Grensene vil således være situasjonsavhengig, og det må tas stilling til grensene ut fra den informasjon som var kjent på tidspunktet hvor forskriften ble gitt. Hvorvidt det foreligger fare ved opphold, skal derfor bedømmes ut fra de opplysningene man med rimelighet hadde eller måtte skaffet seg tilgang til da man vurderte hvilke tiltak som skulle iverksettes. I de situasjoner hvor man kan avvente stortingsbehandling, kan denne loven ikke benyttes.

Av andre ledd fremkommer det at forskriften ikke kan «gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen». Dette er et krav til proporsjonalitet/forholdsmessighet mellom de behov som situasjonen reiser og de tiltak som iverksettes for å svare på behovene. I noen grad innebærer dette et krav om at tiltakene må være egnet, men det er ikke avgjørende at tiltakene er fullt ut optimale, så lenge de med rimelighet bøter på krisesituasjonen. Nødvendighetskravet retter seg deretter først mot vurderingen av om det kan gis en kriseforskrift overhodet, dvs. om situasjonen nødvendiggjør tiltak man ikke åpenbart har hjemmel til å gjennomføre allerede. Videre retter nødvendighetsvurderingen seg mot hvor langt man kan gå i å vedta inngripende hjemler i den aktuelle situasjonen. I likhet med vurderingene etter bestemmelsens første ledd, må vurderingstidspunktet for hva som anses nødvendig være det tidspunkt hvor forskriften ble gitt. Forskriften kan avgrenses lokalt eller regionalt avhengig av krisens karakter.

Til sist retter nødvendighetsvurderingen seg mot den etterfølgende tiden hvor forskriften gjør seg gjeldende. I den grad forskriften etter hvert som tiden går anses som stadig mindre nødvendig, tilsier andre ledd at regjeringen på et tidspunkt må oppheve forskriften. Det må imidlertid legges til grunn en litt annen terskel for denne vurderingen enn for de to foregående vurderingene. Det har sammenheng med at situasjonen kan være så vidt uoversiktlig eller uavklart at man opprettholder den midlertidige forskriften en uke eller to lenger enn det man i ettertid ser var strengt nødvendig. Bestemmelsen er ikke ment å være til hinder for et slikt etterslep i vurderingen av hva som er nødvendige tiltak.

Samtlige nødvendighetsvurderinger må forstås i lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen. Dette innebærer at forskriften ikke kan

gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen på en forsvarlig måte.

Både forutsetninger og vilkår i denne bestemmelsen vil kunne prøves av domstolene på ordinær måte i henhold til Grunnloven § 89 og læren om domstolenes prøvingsrett. Domstolene vil dermed i det enkelte tilfellet kunne prøve forskriftens form og innhold opp mot denne fullmaktsloven og opp mot Grunnlovens regler, samt de regler i internasjonale konvensjoner som er inntatt i norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999, se tredje ledd. Domstolsprøvingen vil bare være gjenstand for de begrensninger som allerede følger av enten lovgivningen for øvrig (eksempelvis tvistelovens regler) eller av læren om domstolenes prøvingskompetanse (eksempelvis forvaltningens frie skjønn).

Av tredje ledd fremkommer hvilke absolutte skranker som hviler på kompetansen til å utstede en kriseforskrift i henhold til denne lov. De regler som kan utledes av Grunnloven kan under ingen omstendighet fravikes. Normalt vil dette være unødvendig å presisere, men i denne sammenhengen er det klargjørende, siden forskriften ellers kan fravike formelle lover gitt av Stortinget i medhold av Grunnloven §§ 76–78. Det følger da av tredje ledd at første ledd bare hjemler forskrifter til fravikelse av Grunnloven §§ 76–78 og ikke øvrige bestemmelser i Grunnloven. Forskriften kan eksempelvis ikke hjemle eller fravike skatte- eller bevilgningsvedtak, ettersom denne kompetansen ligger hos Stortinget etter Grunnloven § 75. Tilsvarende gjelder for konstitusjonell sedvanerett, dvs. at kriseforskriften ikke kan fravike regler som kan utledes av konstitusjonell sedvanerett. Dette gjelder eksempelvis regler om taushetsplikt og opplysningsplikt for regjeringsmedlemmer eller stortingsrepresentanter, i den utstrekning slike regler ikke kan utledes av Grunnloven, men av konstitusjonell sedvanerett.

Synliggjøringen av at Grunnloven (og konstitusjonell sedvanerett) ikke kan fravikes, understreker først og fremst at maktfordelingsprinsippet ikke kan røres i større utstrekning enn Stortinget allerede har tatt stilling til gjennom vedtakelsen av denne lov, og da bare på de forutsetninger og vilkår som er gitt i loven. Det innebærer for eksempel at reglene om valg ikke kan endres med hjemmel i denne lov, heller ikke tidspunktet for når stortingsvalg skal holdes. Det følger i dag av Grunnloven § 54 at stortingsvalg skal holdes innen utgangen av september måned hvert fjerde år. Skulle det oppstå en ekstraordinær krisesituasjon som gjør at det ikke er forsvarlig å holde stortingsvalg i september, kan denne loven ikke bru-

kes til å skyve på valget. Slike endringer må i så fall hjemles i den ulovfestede lære om konstitusjonell nødrett, i samspill med eventuelle beredskapsbestemmelser i valgloven.

Spørsmålet om Grunnloven er fraveket vil også kunne være gjenstand for ordinær domstolsprøving i henhold til Grunnloven § 89, men da bare i den utstrekning det foreligger rettslig interesse for den enkelte i å få saken prøvd for domstolene. Prinsipielle spørsmål relatert til hvorvidt maktfordelingsprinsippet er overtrådt i en konkret situasjon, kan bare reises som spørsmål for Riksretten i henhold til Grunnloven § 86.

I tredje ledd andre punktum er forskriftskompetansen avgrenset slik at den ikke kan omfatte innskrenkninger i eller suspensjon av rettigheter så langt det følger av Grunnloven eller internasjonale konvensjoner som gjelder som norsk lov i henhold til menneskerettsloven. Dette innebærer at rettigheter som ikke følger av grunnlovsregler eller menneskerettslovens regler, kan innskrenkes eller suspenderes dersom det foreligger en ekstraordinær krise etter § 3 og vilkårene i § 4 første og andre ledd er oppfylt.

For rettigheter som delvis kan la seg utlede av Grunnloven eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som gjelder som norsk lov, vil det være kjernen i rettighetene som nyter grunnlovs- eller konvensjonsvernet og som det ikke kan suspenderes fra. Dette innebærer at det kun kan gripes inn i disse rettighetene på samme betingelser som ellers. Enkelte rettigheter, som forbud mot tortur og slaveri, er absolutte rettigheter som det under ingen omstendighet kan gjøres inngrep i, selv ikke med formell lovgivning etter Grunnloven §§ 76–78. Men i den utstrekning det kan gjøres begrensninger i rettighetene, enten gjennom tradisjonell tolkning (eks. § 97 og § 105), ut fra ordlyden (eks. §§ 95, 100 og 106), eller på grunnlag av begrensningvilkår oppstilt i rettspraksis (eks. § 102, jf. Rt. 2015 s. 93), kan tilsvarende begrensninger også gjennomføres ved krisefullmakten hjemlet i denne lov. For særlige nøddrettstilfeller kan det likevel ikke utelukkes at begrensningene kan strekkes noe lenger enn hva man ellers ville akseptert under normale forhold, men det må i så fall forankres i forholdsmessighetsprinsippet.

Denne loven hjemler ikke kompetanse til å derogere fra (fravike) menneskerettigheter etter Grunnloven eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. For derogasjon fra de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner følger regler om slik fravikelse av konvensjonsvernet selv, se EMK artikkel 15 eller SP artikkel 4. For

Grunnloven foreligger ingen hjemmel til å derogere fra menneskerettighetene, og slik derogasjon må inntil videre skje på de vilkår som følger av de uskrevne prinsipper om konstitusjonell nødrett.

§ 5. Varighet

Denne bestemmelsen regulerer forskriftens varighet.

Det følger av første punktum at forskriften er midlertidig og at den ikke har lengre varighet enn maksimalt seks måneder. Forskriften faller dermed automatisk bort på dato seks måneder etter at den ble gitt i statsråd. Dersom det er behov for videre reguleringer på feltet, må regjeringen derfor i god tid før forskriften faller bort fremlegge en lovproposisjon for Stortinget. Er det ikke mulig å samle Stortinget på grunn av den ekstraordinære krisen, står man overfor en situasjon hvor den videre prosessen må vurderes på grunnlag av konstitusjonell nødrett, ikke primært etter denne loven.

Fristen på seks måneder skal forstås som en maksimumsfrist for forskriften. Dersom man allerede på situasjonstidspunktet forstår at det ikke vil være behov for forskriften i mer enn noen dager eller uker, skal forskriften tidsbegrenses til en kortere periode eller oppheves innen rimelig tid etter at behovet faller bort. Det følger av nødvendighetskravet i § 4 andre ledd at forskriften ikke må gis for en lengre periode enn det som med rimelighet anses nødvendig. Er det usikkert hvor lenge det er behov for forskriften, kan den gis for seks måneder eller uten tidsangivelse, men regjeringen må likevel vurdere om forskriften skal oppheves når situasjonen tilsier at vilkårene for forskriften ikke lenger er til stede. På samme måte må det vurderes om behovet for forskriften strekker seg utover seks måneder. Det er i de sistnevnte tilfeller at regjeringen må sørge for å få på plass en lovproposisjon til Stortinget i god tid før fristen løper ut.

Det følger av andre punktum at forskriften ikke kan gjentas eller fornyes. Lest i sammenheng med den absolutte begrensningen på seks måneder i første punktum, kan denne bestemmelsen karakteriseres som en solnedgangsklausul: Ved utløpet av seks måneder kan kriseforskriften ikke lenger gjøres gjeldende. Med «gjentas» siktes det til at forskriften ikke kan repeteres ved utløpet av seks måneder. Med «forny» menes at forskriften ikke kan gis på nytt med vesentlig samme meningsinnhold som tidligere. Dersom en mer eller mindre lik krisesituasjon skulle oppstå på ny etter en viss tid – eksempelvis et nytt vulkanut-

brudd – og man i mellomtiden ikke har rukket å vedta lovgivning for å ta høyde for dette, vil det å gi tilsvarende krisereguleringer på ny, ikke utgjøre «gjentakelse» eller «fornyelse» i denne lovens forstand.

Solnedgangsklausulen er imidlertid ikke til hinder for at forskriften kan fornyes innenfor rammen av seks måneder fra den opprinnelig statsrådsbeslutning, men da løper seks månedersfristen fra det første vedtaket ble truffet. En slik situasjon kan tenkes å oppstå dersom man i en ekstraordinær krise utsteder en forskrift, men opphever den for tidlig fordi man feilaktig vurderer den akutte krisesituasjonen som under kontroll. Forskriften vil da kunne gjentas eller fornyes på samme vilkår som tidligere og etter beslutning i statsråd. Slik fornyelse kan imidlertid ikke skje dersom Stortinget opphever forskriften.

Solnedgangsklausulen er heller ikke til hinder for at Kongen i statsråd treffer beslutning om flere forskrifter for å møte de behov som den ekstraordinære krisen reiser. Dette kan gjøres ved at den første krisefullmakten utsteder de nødvendige fullmakter til navngitte organer til å utstede videre forskrifter på sine respektive områder gjennom ordinær delegasjonsadgang.

Dersom tiltak skal være virksomme i mer enn seks måneder, må regjeringen altså gå til Stortinget for å skaffe ordinær lovhjemmel. Alternativt må forskriften hjemles i ulovfestet konstitusjonell nødrett. Alminnelig forvaltningsrettslig nødrett er ikke lenger et tilstrekkelig rettsgrunnlag for forskriften etter at seks måneder har passert. Dette utelukker likevel ikke at deler av forskriften kan ha andre rettsgrunnlag og kan stå seg delvis, for eksempel fordi deler av forskriften kan forankres i ordinær lovgivning, i provisorisk anordning etter Grunnloven § 17, eller i Kongens organisasjons- og instruksjonsmyndighet etter Grunnloven § 12.

§ 6. Meddelelse til Stortinget

Denne bestemmelsen regulerer forholdet mellom regjeringen og Stortinget når det er utstedt en kriseforskrift etter denne loven. Bestemmelsen etablerer mekanismer som skal forhindre misbruk og sikre Stortingets involvering så raskt som mulig.

Etter første ledd skal regjeringen snarest mulig meddele Stortinget om kriseforskriften og om bakgrunnen og begrunnelsen for anvendelsen av en slik forskrift. Dersom regjeringen ikke meddeler Stortinget kriseforskriften innen 10 dager etter at den er vedtatt av Kongen i statsråd, faller den automatisk bort. Forskriften er da å regne

som en rettslig nullitet som enkeltpersoner ikke trenger å rette seg etter. Dette gjelder likevel ikke dersom krisen er av et slikt alvor at det ikke med rimelighet er mulig å sende meddelelse til Stortinget. I slike situasjoner er det grunn til å anta at kriseforskriften kan gjelde en viss tid fremover i kraft av konstitusjonell nødrett. Det må i så fall kunngjøres på en hensiktsmessig måte.

Det oppstilles ingen formkrav til meddelelsen til Stortinget, men det forutsettes at alminnelige prosedyrer for konsultasjon med Stortinget følges og avklares i samråd med Stortingets president og administrasjon. Meddelelsen kan dermed skje enten under åpen redegjørelse i stortingssalen, i åpne eller lukkede komitémøter, gjennom komitédeltagelse i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), eller på annen måte som presidentskapet og regjeringen finner hensiktsmessig i lys av situasjonen. For at meddelelsen kan sies å være oppfylt, må forskriften fremlegges med informasjon om bakgrunn, begrunnelse og behov. Det bør også informeres om hvilke konkrete tiltak som nødvendigvis den kan tenkes å få for staten og for kommunene som er rammet av den ekstraordinære krisen. I den forbindelse bør det varsles om regjeringen ser for seg at det vil oppstå et fremtidig behov for ekstrabevilgninger som følge av kompensasjon til kommunene, erstatning til private eller lignende. Begrepet «meddelelse» er dermed ment å forstås i samsvar med GrL § 82 annet punktum om regjeringens opplysningsplikt og et eventuelt riksrettsansvar etter GrL § 86 dersom det fremlegges «uriktige eller villedende» opplysninger for Stortinget.

I andre ledd er det presisert at Stortinget når som helst kan treffe vedtak som opphever forskriften med minst en tredjedel av stemmene. Meddelelsen etter første ledd er ment å danne grunnlag for Stortingets vurderinger av og eventuelle beslutning om hvorvidt kriseforskriften bør oppheves. Stortinget har dermed en parallell adgang til å oppheve denne krisefullmakten som ved regjeringens provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17, men med lavere krav til stemmetall for å kompensere for at krisefullmakten kan fravike lov.

Stortingets kompetanse til å oppheve forskriften gjelder fra vedtakelse til bortfall etter seks måneder. Dette innebærer at Stortinget kan oppheve forskriften straks den er vedtatt. Selv om

meddelelse etter første ledd er ment å danne grunnlag for Stortingets vurderinger av om forskriften bør oppheves, stenger ikke dette for at Stortinget opphever forskriften forut for meddelelse dersom Stortinget ikke finner grunn til å vente. I så fall bortfaller også regjeringens plikt til meddelelse etter denne loven.

Selv om Stortinget skulle oppheve forskriften, fritar ikke dette regjeringen fra dens plikt til å håndtere krisen. Og motsatt, om Stortinget ikke opphever forskriften, fritar ikke det regjeringen for et eventuelt ansvar relatert til lovligheten av forskriften og lovligheten av de handlinger og beslutninger som følger av forskriften. Siden forskriften er truffet av Kongen i statsråd, hviler det konstitusjonelle ansvar fortsatt utelukkende på de enkelte statsråder, selv om forskriften ikke oppheves av Stortinget. Det gjelder uavhengig av om regjeringen er å anse som en mindretallsregjering eller en flertallsregjering.

§ 7. Forskriftens ikrafttredelse

I første punktum slås det fast at Kongen bestemmer tidspunktet for ikrafttredelse av forskriften. Det vil være naturlig å slå dette fast samtidig med vedtakelsen i statsråd, men denne bestemmelsen åpner for at ikrafttredelsestidspunktet også kan legges til på et senere tidspunkt, for eksempel når det blir klart hvilke tiltak det er behov for.

I andre punktum reguleres spørsmålet om når forskriften kan gjøres gjeldende overfor den enkelte. Normalt vil dette tidspunktet være det samme som ikrafttredelse etter første punktum, men andre punktum krever at forskriften er kunngjort på alminnelig måte i henhold til forvaltningslovens regler eller publisert på annen hensiktsmessig måte dersom alminnelig kunngjøring ikke kan skje. Før slik kunngjøring eller publisering kan forskrifter ikke gjøres gjeldende til skade for private rettssubjekter. Denne bestemmelsen sikrer dermed ivaretagelse av legalitetsprinsippet (Grunnloven §§ 96 og 113), lest i sammenheng med tilbakevirkningsforbudet (Grunnloven § 97). Forskriften kan imidlertid gjøres gjeldende forut for kunngjøring og publisering for de reguleringer som er til fordel for den enkelte (eller verken til fordel eller ulempe) og for de reguleringer som er av organisatorisk karakter, for eksempel endringer av kompetanseforholdene og arbeidsoppgavene internt i den utøvende makt.

Kapittel 14

Lovforslag

Lov om særlige fullmakter ved ekstraordinære kriser (krisefullmaktsloven)

§ 1. Lovens formål

Loven skal legge til rette for en forsvarlig og effektiv håndtering av ekstraordinære kriser i den hensikt å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser.

§ 2. Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder på norsk territorium og på kontinentalsokkelen. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder loven i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer.

§ 3. Ekstraordinære kriser

Med ekstraordinære kriser menes i denne lov situasjoner hvor kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser er truet som følge av at en eller flere alvorlige hendelser har inntruffet, så som omfattende naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier eller hybride hendelser.

§ 4. Forskriftsfullmakt

Ved ekstraordinære kriser kan Kongen i statsråd gi midlertidig forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker lovgivning såfremt situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende reguleringer og det er fare ved opphold.

Forskriften kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen.

Forskriften kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov.

§ 5. Varighet

Forskriften gis for et begrenset tidsrom og maksimalt inntil seks måneder. Den kan ikke gjentas eller fornyes.

§ 6. Meddelelse til Stortinget

Forskriften skal snarest mulig meddeles Stortinget og faller bort dersom meddelelse ikke skjer innen 10 dager.

Stortinget kan til enhver tid treffe vedtak som opphever forskriften med minst en tredjedel av stemmene.

§ 7. Forskriftens ikrafttredelse

Forskrift gitt i medhold av denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Forskriften kan ikke gjøres gjeldende til skade for den enkelte før den er kunngjort eller publisert på annen hensiktsmessig måte.

§ 8. Lovens ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Del VI
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 15

Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1 Økonomiske konsekvenser

Utvalget vurderer det slik at forslaget til en ny krisefullmaktslov isolert sett ikke vil ha noen økonomiske konsekvenser. Forslaget til en krisefullmaktslov etablerer i seg selv ingen nye plikter for myndighetene eller rettigheter for borgerne. I medhold av loven vil det kunne iverksettes tiltak som kan medføre økte, men potensielt sett også reduserte, kostnader. Dette vil imidlertid være kostnader påløpt som følge av en eventuell fremtidig krisesituasjon, og som forutsetningsvis ville ha påløpt uansett, uavhengig av en eventuell krisefullmaktslov.

Regjeringen kan for øvrig ikke bevilge penger til seg selv eller skrive ut skatter, ettersom dette etter Grunnloven tilligger Stortinget, jf. Grl. § 75 bokstav a og d.

15.2 Administrative konsekvenser

Forslaget til ny krisefullmaktslov forutsetter ingen administrative eller organisatoriske endringer og er forutsatt å kunne håndheves innenfor dagens system.

Kilder og litteratur

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker [skjønnsprossloven]

Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett [ansvarlighetsloven]

Lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker [riksrettergangsloven]

Lov 31. mars 1949 nr. 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg [drivstoffanleggloven]

Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjelder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven]

Lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner [rekvisisjonsloven]

Lov 19. desember 1952 nr. 2 om adgang til rekvisisjon av skip m.v. under krig eller kriseforhold

Lov 25. juni 1954 nr. 6 om brigde av midlertidig lov av 15. desember 1950 om særlige rådgjelder under krig, krigsfare og lignende forhold

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

Lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter (patentloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdsloven)

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)

Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven)

Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)

Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]

Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirkosomhet [petroleumsloven]

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)

Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling [strålevernloven]

Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

Lov 21. februar 2003 nr. 12 om behandlingsbiobanker (behandlingsbiobankloven)

Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

- Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
- Lov 18. august 2006 nr. 61 om beredskapslagring av petroleumsprodukt
- Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)
- Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven)
- Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)
- Lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven)
- Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)
- Lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven)
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i forsvaret m.m. (forsvarsloven)
- Lov 9. juni 2017 nr. 37 om endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)
- Lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)
- Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 29. mars 2019 nr. 9 om overgangsregler mv. ved Storbritannias uttreden fra Den europeiske union
- Forskrifter
- Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle tjenester
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven
- Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene
- Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv
- Midlertidig forskrift 27. november 2015 nr. 1360 om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Midlertidig forskrift 24. august 2016 nr. 997 om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)
- Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann
- Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk
- Midlertidig forskrift 23. februar 2018 nr. 264 om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)
- Annet regelverk, vedtak, instruks mv.
- Delegering av ansvar og myndighet til Kystdirektoratet etter forurensingsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, fastsatt av Fiskeridepartementet 20. desember 2002.
- Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005
- Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller, fastsatt ved kgl. res. 24. juni 2005
- Finansdepartementets rundskriv R-110/2005, Fullmakter i henhold til bevilgningsreglementet
- Beredskapstiltak for å sikre liv og helse i situasjonen med stengt luftrom over Norge – anvendelse av fullmaktsbestemmelsene i lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap, jf. § 1-5 nr. 2 og § 3-1, § 4-1, § 5-1 og § 5-2. Kongelig resolusjon. Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen, 16. april 2010
- Anvendelse av fullmaktsbestemmelsene i lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial be-

- redskap, jf. § 1-5 nr. 2 og § 3-1, § 4-1, § 5-1 og § 5-2, fastsatt ved kgl. res. 16. april 2010
- Delegering av myndighet til Helsedirektoratet etter lov om helsemessig og sosial beredskap § 3-1, § 4-1, § 5-1 og § 5-2, fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 19. april 2010
- Stortingets forretningsorden, vedtatt av Stortinget 7. juni 2012
- Delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter sivilbeskyttelsesloven § 14, § 15 og § 29, fastsatt ved kgl. res. 13. desember 2012
- Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen, fastsatt ved kgl. res. 23. august 2013
- Instruks for Fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, fastsatt ved kgl. res. 19. juni 2015
- Organisasjonsplan for redningstjenesten, fastsatt ved kgl. res. 19. juni 2015
- Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv GI-13/2015, Instruks om rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90
- Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv GI-9001/2015, Instruks – rutiner for rask håndtering av personer som ankommer over norskrossisk landegrense (Storskog) uten gyldig visum eller annen gyldig innreisetillatelse til Norge
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), fastsatt ved kgl. res. 19. februar 2016
- Delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat, fastsatt av Olje- og energidepartementet 27. juni 2016
- Regler for forhåndsutpeking av midlertidige etterfølgere for regjeringens medlemmer i nærmere angitte krigs- og krisesituasjoner (suksejon), fastsatt ved kgl. res. 27. januar 2017
- Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet, delegeringsvedtak fastsatt ved kgl. res. 10. mars 2017
- Funksjonsfordeling innen myndigheten etter ekomloven, fastsatt ved kgl. res. 17. mars 2017
- Delegering etter lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap, fastsatt ved kgl. res. 16. juni 2017
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017
- Samarbeidsavtale mellom Norsk rikskringkasting AS, Telenor Norge AS, Norkring AS og Norsk lokalradioforbund om lokal- og riksradiostasjoners virksomhet under kriser og katastrofer (2018)
- Proposisjoner
- Ot.prp. nr. 78 (1950) Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold
- Ot.prp. nr. 53 (1961–62) Om ny veglov
- Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven)
- Ot.prp. nr. 72 (1982–83) Lov om petroleumsvirksomhet
- Ot.prp. nr. 83 (1986–87) Om lov om verdipapirbørs
- Ot.prp. nr. 42 (1991–92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp. nr. 91 (1992–93) Om lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)
- Ot.prp. nr. 22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven)
- Ot.prp. nr. 43 (1995–96) Om lov om petroleumsvirksomhet
- Ot.prp. nr. 88 (1998–99) Om lov om strålevern og bruk av stråling
- Ot.prp. nr. 89 (1998–99) Om lov om helsemessig og sosial beredskap
- Ot.prp. nr. 65 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart
- Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Prop. 111 L (2010–2011) Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)
- Prop. 69 L (2012–2013) Endringer i ekomloven
- Prop. 152 S (2014–2015) Endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (tilleggsbevilgning som følge av økning i antallet asylsøkere til Norge)
- Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren
- Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramminger)
- Prop. 43 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)
- Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)

- Prop. 79 L (2016–2017) Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)
- Prop. 149 L (2016–2017) Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.)
- Prop. 153 L (2016–2017) Lov om nasjonal sikkerhet
- Prop. 161 L (2016–2017) Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)
- Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 1 S (2018–2019) Samferdselsdepartementet
- Prop. 45 LS (2018–2019) Lov om overgangsregler mv. ved Storbritannias uttreden fra Den europeiske union og samtykke til inngåelse av avtale om ordninger for borgernes rettigheter mellom EØS/EFTA-statene og Storbritannia som følge av Storbritannias uttreden fra Den europeiske union og EØS-avtalen
- Prop. 86 L (2018–2019) Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- Prop. 91 L (2018–2019) Endringer i smittevernloven (lovrevisjon)
- Prop. 97 L (2018–2019) Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)

Innstillinger

- Innst. O. XV. (1950) Innstilling fra justisnemnda til midlertidig lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold
- Innst. S nr. 187 (2004–2005) Innstilling fra finanskomiteen om bevilgningsreglementet
- Innst. 186 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV
- Innst. 187 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX
- Innst. 20 S (2015–2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (tilleggsbevilgning

som følge av økning i antallet asylsøkere til Norge)

- Innst. 229 L (2015–2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)
- Innst. 62 S (2016–2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren
- Innst. 304 L (2016–2017) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)
- Innst. 326 S (2016–2017) Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn
- Innst. 54 L (2017–2018) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.)
- Innst. 314 S (2017–2018) Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Audun Lysbakken, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Arne Nævra om å avslutte arbeidet til utvalget som skal vurdere endringer i beredskapslovgivningen
- Innst. 13 S (2018–2019) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområde 17)
- Innst. 301 L (2018–2019) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven), og Tillegg til Lov om havner og farvann
- Innst. 328 L (2018–2019) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i smittevernloven (lovrevisjon)
- Andre stortingsvedtak
- Anmodningsvedtak 18. juni 2015 nr. 736
- Stortingsvedtak 13. oktober 2015, sak nr. 5, Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (tilleggsbevilgning som følge av økning i antallet asylsøkere til Norge)
- Lovvedtak 5 16. november 2015 til lov om endringer i utlendingsloven (innstramminger)
- Anmodningsvedtak 16. november 2015 nr. 31
- Anmodningsvedtak 10. mai 2016 nr. 646

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
 Meld. St. 13 (2015–2016) Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen
 Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn

Dokumenter

- Dokument nr. 11 (1950). Om Ot. prp. nr. 78 for 1950 angående lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold
 Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven
 Dokument 12:8 (2015–2016) Grunnlovsforslag fra Martin Kolberg, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og Tom E. B. Holthe om endring i § 113 a (begrensninger i de grunnlovsfestede rettigheter)
 Dokument 8:156 S (2017–2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Audun Lysbakken, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Arne Nævra om å avslutte arbeidet til utvalget som skal vurdere endringer i beredskapslovgivningen

NOU-er

- NOU 1985: 33 Lov om verdipapirbørs (børsloven)
 NOU 1990: 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
 NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II
 NOU 1995: 31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser
 NOU 1996: 16 Tiltak mot flom
 NOU 1999: 21 Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
 NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet
 NOU 2009: 20 Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll
 NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn
 NOU 2016: 4 Ny kommunelov
 NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Norsk rettspraksis

- Rt. 1995 s. 530
 Rt. 2007 s. 404

- Rt. 2014 s. 1105
 Rt. 2015 s. 93
 Rt. 2015 s. 155
 HR-2016-2554-P
 HR-2018-104-A

Internasjonale kilder

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. november 1950 (ETS no. 5) (Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK))
 International Covenant on Civil and Political Rights, 16. desember 1966 (FN-konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter (SP))
 International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, 16. desember 1966 (FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter)
 The Agreement on the European Economic Area, 2. Mai 1992 (avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen))
 Direktiv 2008/114/EF om identifisering og utpeking av europeisk kritisk infrastruktur og vurdering av behovet for å beskytte den bedre (EPCIP-direktivet)
 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni om fastsettelse av kriterier og ordninger for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse inngitt i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs (Dublin III-forordning)

Andre land

Sverige

- Regeringsformen (1974:152)
 Ransoneringslag (1978:268)
 Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap
 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
 Skyddslag (2010:305)
 Plan- och bygglag (2010:900)
 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
 Lag (2017:985) om ändring i plan- och bygglagen
 Plan- och byggförordning (2011:338)
 Förordning (2015:934) om ändring i plan- och byggförordningen
 Prop. 1992/1993:76 om höjd beredskap
 SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick.

- SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt. Sverige høsten 2015
- Danmark*
Danmarks Riges Grundlov (lov nr 169 af 5. juni 1953)
Byggeloven (senest lovbekendtgørelse 23. september 2016 nr. 1178)
Beredskabsloven (senest lovbekendtgørelse 3. april 2017 nr. 314)
Lov om planlægning (senest lovbekendtgørelse 16. april 2018 nr. 287)
Sundhedsloven (senest lovbekendtgørelse 2. november 2018 nr. 1286)
Lov 8. juni 2018 nr. 740 om ændring af udlændingeloven og lov om ændring af lov om planlægning
Udlændingeloven (senest lovbekendtgørelse 10. mars 2019 nr. 239)
L 165 (2014/1) Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (midlertidige opholdssteder til flygtninge)
- Finland*
Lag om försvarstillstånd (22.7.1991/1083)
Beredskapslag (29.12.2011/1552)
- Storbritannia*
Civil Contingencies Act (2004, c 36)
- Offentlige publikasjoner (rapporter, rundskriv, veiledere mv.)
Lovavdelingens uttalelse [2004/1843] om biobankmateriale som grunnlag for DNA-analyser i straffesaker
Forsvarets forskningsinstitutt, rapport 2012/01319. Birkemo mfl., *Askeskyen fra vulkanutbruddet på Island – norsk krisehåndtering og noen erfaringer* (2013)
Utlendingsdirektoratet, *Ankomstscenarier* (2015)
Utlendingsdirektoratet, *Tall og fakta 2015*
Utlendingsdirektoratet, *Rapport høsten 2015*
Utlendingsdirektoratet, *Delrapport til egnevalueringen av beredskapsarbeidet i UDI høsten 2015 – Storskogporteføljen*
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, *DSBs håndtering av koordineringen i flyktningssituasjonen 2015*
Politidirektoratet, *Den langsomme krisen. Asylkomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015*
Politiets utlendingsenhet, *Høsten 2015 – et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?*
- Fylkesmannen i Finnmark, *Intern evalueringsrapport – ekstraordinær flyktningestrøm høsten 2015*
Sivilforsvaret, *Evaluering av Sivilforsvarets håndtering av flyktningestrømmen til Norge*
Nasjonalt ID-senter, *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015*
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, *Analyse av to krisescenarier knyttet til flyktningssituasjonen* (2016)
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016)
Kunnskapsdepartementet, *Høringsforslag til endringer i opplæringsloven (oppstart av grunnskoleopplæring og mulighet for dispensasjon i ekstraordinære tilfeller)* (2016)
Statsministerens kontor, *Om statsråd* [ajourført versjon juni 2017 tilgjengelig på regjeringen.no]
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, *DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal* (2018)
Helse- og omsorgsdepartementet, *Nasjonal helseberedskapsplan* (2018)
Forsvarets forskningsinstitutt, rapport 18/00080. Sverre Diesen, *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*
Forsvarets forskningsinstitutt, rapport 18/00081 (BEGRENSET). Sverre Diesen, *Tre scenarier for et fremtidig lavintensivt og hybrid angrep på Norge*
Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (2018)
Nærings- og fiskeridepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* punkt 10.2.3 [ajourført versjon 24.04.2018 tilgjengelig på regjeringen.no]
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, *Analyse av krisescenarier 2019*
Nasjonal sikkerhetsmyndighet, *Risiko 2019*
Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2019*
Etterretningstjenesten, *Fokus 2019*
- Litteratur
Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 5. utg. ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, Oslo 2004
Asfeldt mfl., «Da bakdøra til Europa sto åpen», *Tidsskriftet den norske legeförening*, 4. utg., 2018 ss. 337–342
Ragnar Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, 1. utg., Oslo 2016

- Johan Greger Aulstad, «Bør en større del av den alminnelige forvaltningsretten lovreguleres?», i: Torstein Frantzen mfl. (red.), *Rett og toleranse. Festskrift til Helge Johan Thue*, Oslo 2007, ss. 594–609
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo 2018
- Ståle Eskeland, «Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar», i: Magnus Aarbakke mfl. (red.), *Festskrift til Torstein Eckhoff; Samfunn, rett, rettferdighet*, Oslo 1986, ss. 293–309
- Arvid Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind I, Oslo 1991
- Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo 2015
- Marianne Hovde, *Nødrett som rettsgrunnlag for forvaltningens faktiske handlinger og rettslige beslutninger*, Tromsø (UiT), 2006
- Benedikte Moltumyr Høgberg, *Statsrett*, 2. utg., Oslo 2016
- Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), *Norway's asylum freeze. A report on Norway's response to increased asylum arrivals at the Storskog border crossing with Russia in 2015 and subsequent legal developments*, Oslo 2019
- Walløe Tvedt mfl., *Hvordan forstå materiell forvaltningsrett?*, Oslo 2005
-
-

Norges offentlige utredninger

2018

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:

NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter

NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og

Statistisk sentralbyrå

NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

NOU 2018: 10 Nye prospektregler

NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:

NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Forsidebilde: Blåtinden i Kåfjord kommune (Uløya)
Foto: Per Elvestad

Trykk: 07 Media AS – 06/2019