



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1995:31

# **Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser**

---

**Utredning fra beredskapslovutvalget oppnevnt av  
Forsvarsdepartementet 6. februar 1995.**

**Avgitt 13. oktober 1995.**

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1995

*Til Forsvarsdepartementet*

Utvalget som ble oppnevnt 6. februar 1995 for å vurdere behovet for oppdatering av deler av beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser legger med dette fram sin innstilling. Innstillingen er enstemmig.

Oslo, den 13. oktober 1995

*Svein Efstad* leder

*Espen Bergh*

*Jarl Eirik Hemmer*

*Terje Lund*

*Svein E. Lysgaard*

*Monica Lütken*

*Lisbeth Muhr*

*Vidar Refvik*

*Trygve Schiøll*

*Mette Stangerhaugen*

*Olav Sønderland*

*Berit Strand*

## *Oversikt over lover som i teksten omtales med korttittel*

<i>Beredskapsloven</i>	lov 15 desember 1950 om særlig rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold
<i>Rekvisisjonsloven</i>	lov 29 juni 1951 nr 19 om militære rekvisisjoner
<i>Forsyningsloven</i>	lov 14 desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak

## Forkortelser

ADR	Airfield Damage Repair
BFF	Beredskapssystem for forsvaret
CFE	Conventional Forces in Europa
COB	Collocated Operating Bases
EMK	Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen av 1950
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
IRF	Immediate Reaction Force
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NALMEB	Norway Air Landed Marine Expeditionary Brigade
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCF	NATO Composite Force
NORTRASHIP	The Norwegian Shipping and Trade Mission
NPSM	NATO Precautionary System Manual
NPT	Non-Proliferation Treaty
NTB	Norsk telegrambyrå
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
PfP	Partnership for Peace
ROE	Rules of Engagement
SHOP	Sivil hovedomleggingsplan
SHP	Sivil hovedberedskapsplan
SP	FN-konvensjonen av 1966 om politiske og sivile rettigheter
STAR I/II	Strategic Arms Reduction Talks
SUS	Samveldet av uavhengige stater
VEU	Vest-europeiske union

## KAPITTEL 1

**Sammendrag*****"Innledning"* i Kapittel 2**

Utvalget har med utgangspunkt i det generelt utformede mandatet og bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, i første rekke vurdert de prinsipielle sider ved beredskapslovgivningen. Dette gjelder fullmaktsbestemmelsene, vilkårene for iverksettelse av lovgivningen, samt visse forberedte tiltak som berører borgernes frihet og rettssikkerhet.

Utvalget har således definert «beredskapslovgivningen» som

«vedtatt eller forberedt regelverk av lovgivningsmessig innhold, hvis iverksettelse er 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.»

Definisjonen avgrensner både mot regelverk som gjelder beredskapsplanlegging i fredstid og mot regelverk som regulerer andre typer kriser enn sikkerhetspolitiske kriser. Sistnevnte avgrensning følger direkte av mandatet.

Bakgrunnen for utvalgets arbeid er de endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Med dette som utgangspunkt har utvalget søkt å besvare spørsmålene 1) Er beredskapslovgivningen slik den foreligger i dag, utformet forsvarlig i forhold til grunnleggende hensyn til demokratisk kontroll og enkeltpersoners frihet og rettssikkerhet? og 2) Ivaretar beredskapslovgivningen, sett i sammenheng med dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer, de behov som foreligger for særlige tiltak i spesielle situasjoner?

Innledningsvis i innstillingen presenteres totalforsvarskonseptet som en ramme for vurderingene av behovet for en egen beredskapslovgivning. Totalforsvarskonseptet innebærer at landets samlede forsvarsinnsats er basert på utnyttelse av samfunnets totale ressurser. Forsvaret gis utstrakte fullmakter med hjemmel i lov av 29 juni 1951 nr 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven) til å rekvirere materiell og tjenester fra det sivile samfunn.

***"Endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser"* i Kapittel 3**

Endringene i forholdet mellom øst og vest med oppløsningen av Sovjetunionen har medført at de utfordringene Norge i dag står overfor er ganske annerledes enn hva som var tilfelle da beredskapslovene ble til rundt 1950. Men slutten på den kalde krig har åpnet for oppblomstring av lokale og regionale konflikter. Krigen i det tidligere Jugoslavia er et godt eksempel på de nye konfliktlinjer og utfordringer i Europa. Den største og mest alvorlige utfordringen for Norges sikkerhet er fortsatt knyttet til den russiske militære kapasitet i våre nærområder, og den uforutsigbare politiske utvikling i Russland. Sannsynligheten for en væpnet konflikt i vårt område er imidlertid liten, i alle fall på kort sikt. Også endringene og tilpasningene i vestlig forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid kan få stor betydning for norsk forsvarsplanlegging. NATOs nye strategi og styrkestruktur med vekt på krisehåndtering tilpasset de nye utfordringene preget av endringer og ustabilitet, står sentralt i utvalgets vurdering av beredskapslovgivningen. Det samme gjør norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, som har fått økt omfang og endret karakter.

***"Hovedprinsippene i gjeldende beredskapslovgivning"* i Kapittel 4**

Utvalget legger vekt på å belyse beredskapslovgivningens forhold til konstitusjonell nødrett og vilkårene for iverksettelse av beredskapslovgivningen. Ved utformingen av beredskapslovgivningen rundt 1950 ble egne beredskapslover ut fra en

demokratisk og rettssikkerhetssynsvinkel betraktet som en fordel framfor å skulle basere seg på nødrettens ubestemte innhold. Dette må etter utvalgets oppfatning også gjelde i dag. Begrepene som brukes om vilkårene for iverksetting, avviker noe i ordlyd fra lov til lov. Basert bl a på formuleringer som ble brukt ifm lovforarbeidet, finner utvalget grunn til å mene at ulik ordlyd dekker tilnærmet samme anvendelsesvilkår. Det er i første rekke begrepene «krig truer» og «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» - som viser til krisesituasjoner som ligger nær opp til krigsfare - som er av interesse. Det var på dette punktet det ved lovbehandlingen ble uttrykt bekymring over at regjeringen ville bli gitt for vide fullmakter på et for tidlig tidspunkt, noe som kunne gi åpning for maktmisbruk. Ifm vedtakelsen av beredskapsloven ble disse begrepene knyttet til det trusselbildet som da eksisterte. Det er utvalgets vurdering at kriteriene i beredskapsloven generelt innebærer strenge rammer for i hvilke situasjoner de enkelte beredskapslover kan komme til anvendelse. Ikrafttredelsesreglene er likevel skjønnsmessige. Dessuten må ovennevnte formuleringer kunne sies å være rettslige standarder der innholdet forandrer seg over tid. Utvalget kommer i sin drøfting fram til at de politiske myndigheter i en gitt situasjon vil ha stor grad av frihet - innenfor de konstitusjonelle rammer - ved vurderingen av om vilkårene for iverksettelse av tiltak med hjemmel i beredskapslovgivningen foreligger.

Sentralt i utvalgets drøftinger står også de kapitler som ble tatt ut av beredskapsloven under stortingsbehandlingen, nemlig forræderidomstoler, kontroll med trykte skrifter og forvaring. Selv om disse kapitlene ble utelatt i selve loven, så ble regjeringen ved stortingsbehandlingen pålagt å forberede tiltak innenfor disse områdene.

#### *"Beredskapslovgivningen og det militære forsvar" i Kapittel 5*

Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen og økte varslingstid endrer ikke det forhold at forsvar av norsk territorium mot angrep og invasjon fortsatt er Forsvarets viktigste oppgave. I tillegg forutsettes militære styrker brukt ved krisehåndtering. På grunn av at det blir færre stående styrker og at det ikke stilles de samme krav til beredskap i fredstid som tidligere, må beslutninger om innkalling av mannskaper og etablering av avdelinger skje på et tidlig tidspunkt. Hovedvekten vil ligge på evne til styrkeoppbygging om situasjonen skulle kreve det.

I henhold til NATOs nye operative konsept og styrkestruktur, har Norge stilt styrker til disposisjon for NATOs utrykningsstyrker. Deltakelse med norske styrker i utlandet vil være gjenstand for ordinær behandling i regjering eller Storting. Eventuell støtte fra det sivile samfunn vil kunne oppnås ved inngåelse av avtaler med private og offentlige virksomheter. Eventuelt kan det også bli aktuelt å inngå avtaler med myndigheter eller bedrifter i andre NATO-land. Et unntak er når en operasjon avbrytes ved at den nasjonale styrke trekkes hjem på grunn av en oppstått krise i vårt område som truer norsk sikkerhet. En slik operasjon vil etter utvalgets oppfatning kunne gjennomføres ved bruk av beredskapslovgivningen.

Forsvaret forutsettes også å kunne settes inn i forbindelse med ulike natur- og miljøkatastrofer, bistå politi og andre sivile myndigheter ved terrorisme, sabotasje eller massetilstrømninger av flyktninger innenfor Grunnlovens rammer. Med mindre slike situasjoner får direkte sikkerhetspolitiske implikasjoner for Norge, bør alminnelig fredstidslovgivning følges.

#### *"Utvalgets anbefalinger" i Kapittel 6*

Begrunnet i endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser og utvalgets tolkninger av hovedprinsippene i beredskapslovgivningen, vurderer utvalget behovet for oppdatering av beredskapslovgivningen og kommer med anbefalinger.

Ut fra behovet for ekstraordinære tiltak i gitte situasjoner konkluderer utvalget med:

- at egne beredskapslover anbefales fremfor å basere seg på ulovfestede regler (nødrett) ut fra både et praktisk og demokratisk synspunkt. I motsetning til kun å basere seg på nødrett, vil offentligheten ved egne lover være forberedt på hvilke tiltak som er aktuelle, og prinsippene for krisehåndtering kan debatteres i åpenhet. Egne lover vil også medvirke til å legitimere regjeringens handlinger og være et bedre grunnlag for å klargjøre de politiske myndigheters konstitusjonelle ansvar. Lover vedtatt på forhånd gir praktiske fordeler ("*Beredskapslover eller nødrett*" i pkt 6.2.1).
- at fullmaktslover er et bedre grunnlag for myndighetenes beslutninger om iverksetting av beredskapstiltak enn spesifiserte særbestemmelser, i dagens politiske situasjon preget av endringer og tilpasninger. Regjeringen gis derved større frihet når en aktuell situasjon oppstår til skjønnsmessig å iverksette de tiltak som anses nødvendig dersom det ikke er mulig å innhente Stortingets samtykke eller konsultere Stortinget ("*Fullmaktsbestemmelser*" i pkt 6.2.2).
- at vilkårene for iverksetting av beredskapslovgivningen er utformet så fleksibelt at de ikke utelukker muligheten for konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det er utvalgets syn at lovgiver hverken kan eller bør oppstille helt klare og generelle retningslinjer for når beredskapslovgivningen skal benyttes ("*Anvendelsesvilkår*" i pkt 6.2.3).
- at det i ekstraordinære situasjoner vil kunne være behov for å ta personer i forvaring, men at en så langt som mulig må bygge på alminnelige fredstidsregler. Fengslig forvaring av enkeltpersoner uten med hjemmel i ordinære strafferettslige og straffeprosessuelle regler vil måtte gjøres med hjemmel i fullmaktsbestemmelsene i beredskapsloven, sammenholdt med prinsippene for anvendelse av nødrett. Utvalget anbefaler at gjeldende straffelovgivning gjennomgås med sikte på å undersøke adgangen til å ilegge straff for forberedelseshandlinger i krigssituasjoner. Bare i den utstrekning det er absolutt påkrevd, bør det i aktuelle situasjoner kunne gis regler som avviker fra ordinære fredstidsregler ("*Forvaring av personer*" i pkt 6.2.4).
- at det ikke lenger er aktuelt å forberede forræderidomstoler som foreslått i Ot prp nr 78 (1950), da dødsstraff ved lov 8 juni 1979 nr 43 ble opphevet av Stortinget. Norge har også gjennom ratifisering i 1991 av andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, forpliktet seg til ikke å gjeninnføre dødsstraff ("*Forræderidomstoler*" i pkt 6.2.5).
- at en overfor media fortsatt baserer seg på den informasjons- og rådgivningsvirksomhet som ble etablert i 1956 og som ikke var noe sensurorgan, men skulle drive etterkontroll med pressen. Med den samfunnsutvikling og tekniske utvikling som har funnet sted når det gjelder mediaformidling av nyheter, er sensur etter utvalgets syn hverken aktuelt eller praktisk mulig i dag.
- at beredskapslovgivningen slik den nå er utformet vil være et tilfredsstillende verktøy for regjeringen til å kunne håndtere krisesituasjoner på en hensiktsmessig måte ("*Krisehåndtering og samvirke med allierte styrker i Norge*" i pkt 6.3.1).
- at beredskapslovgivningen pr i dag ikke gir anledning til å anvende beredskapsbestemmelser i forbindelse med norsk deltakelse med militære styrker i internasjonale operasjoner dersom det råder fredelige forhold i våre nærområder. (Unntak er situasjoner hvor det er fare for angrep mot andre NATO-land.) Det er utvalgets syn at beredskapslovgivningen heller ikke bør utvides til bruk i slike situasjoner. Behovet for sivile ressurser - som må antas å være til stede - bør etter utvalgets syn dekkes ved forhåndsavtaler inngått mellom Forsvaret og

private eller statlige virksomheter (*"Deltakelse med norske styrker i internasjonale operasjoner"* i pkt 6.3.2).

Utvalget peker til slutt på praktiske fordeler sett fra brukernes side med en samordning og forenkling av beredskapslovene, men er samtidig oppmerksom på at det finnes forhold som taler imot en bred samling av beredskapslovene. Dessuten bør det finnes annet materiale som er egnet til å skape oversikt over regelverket. Utformingen av beredskapsplanene vil her være av vesentlig betydning. Det bør etter utvalgets oppfatning også vurderes å utarbeide særskilte manualer som på en systematisk måte kan gi oversikt over beredskapslovgivningen (*"Strukturen i gjeldende beredskapslovgivning"* i pkt 6.4).



## KAPITTEL 2

**Innledning****2.1 OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID**

Forsvarsdepartementet oppnevnte 6 februar 1995 et utvalg med følgende mandat:

*I lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser skal utvalget vurdere om det er behov for oppdatering av deler av beredskapslovgivningen.*

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Avdelingsdirektør Svein Efjestad, Forsvarsdepartementet (leder)

Lovrådgiver Espen Bergh, Justisdepartementet

Førstekonsulent Jarl Eirik Hemmer, Forsvarsdepartementet

Oberstløytnant Terje Lund, Forsvarets overkommando

Generalmajor Svein E Lysgaard, Forsvarskommando Sør-Norge

Underdirektør Monica Lütken, Forsvarsdepartementet

Førstekonsulent Lisbeth Muhr, Nærings- og energidepartementet

Sjefinspektør Vidar Refvik, Justisdepartementet

Ekspedisjonssjef Trygve Schiøll, Statsministerens kontor

Underdirektør Mette Stangerhaugen, Direktoratet for sivilt beredskap

Rådgiver Berit Strand, Forsvarsdepartementet (sekretær)

Politimester Olav Sønnerland, Stavanger politikammer

Deltakelsen i utvalget er i hovedsak begrenset til departementer med overordnet ansvar eller samordningsansvar på beredskapssiden, og deres underlagte etater. Av hensyn til behovet for å kunne konsultere de ulike fagområder, ble det oppnevnt kontaktpersoner i de departementer som ikke var representert i utvalget.

I Forsvarsdepartementets skriv vedrørende oppnevningen av utvalget sies følgende:

«Beredskapslovgivningen i Norge ble til i de første årene etter andre verdenskrig, og må sees på bakgrunn av både krigserfaringene og de politiske forhold som rådde. Det har i den senere tid vært reist kritiske spørsmål til beredskapslovgivningen begrunnet i mistanke om misbruk når det gjelder overvåking og registrering av enkeltpersoner her i landet.

De forsvars- og sikkerhetspolitiske endringene som har funnet sted spesielt de senere år tilsier at beredskapslovgivningen bør gjennomgås på nytt».

En uformell arbeidsgruppe utførte et forberedende arbeid før utvalget ble oppnevnt.

Utvalget ble gitt frist til 1 juli 1995 med å avgi innstilling.

Utvalget har tilsammen avholdt 7 møter, hvorav ett ble lagt til Stavanger med orienteringer i Oljedirektoratet og Forsvarskommando Sør-Norge/HQ Allied Forces North Europe.

En ikke uvesentlig del av utvalgets drøftinger har bestått i å definere begrepet «beredskapslovgivningen», som i videste forstand er svært omfattende. Utvalget har også brukt mye tid til å drøfte spørsmålet om hvorvidt beredskapslovgivningen gir hjemmel for å iverksette beredskapstiltak i grensetilfeller mellom krig og fred, dvs i ulike krisesituasjoner.

Litteraturgrunnlaget har foruten aktuelle lovtekster, forarbeidene til beredskapsloven og andre juridiske kilder, i første rekke vært St meld nr 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98, St meld nr 24

(1992-93) Det fremtidige sivile beredskap, St meld nr 46 (1993-94) Bruk av norske styrker i utlandet, St meld nr 48 (1993-94) Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-98, samt innhentede uttalelser fra Utenriksdepartementet/Rederiforbundet og opplysninger om beredskapslovgivningen i enkelte andre land, i første rekke de nordiske.

## 2.2 AVGRENSNING AV MANDATET

På grunn av det generelle mandatet og den korte tidsfrist som ble gitt, har ikke utvalget gjennomgått all spesiallovgivning og bestemmelser knyttet til beredskap. I første rekke har utvalget konsentrert seg om de prinsipielle sidene ved beredskapslovgivningen som går på lovgivningens fullmaktsbestemmelser og virkeområde, samt materielle bestemmelser som berører borgernes frihet og rettsikkerhet.

For utvalgets formål legges det til grunn en snever forståelse av begrepet «beredskapslovgivningen», dvs at utvalget tolker begrepet som et samlebegrep for bestemmelser som kan iverksettes ved krig eller andre unntakssituasjoner.

Det eksisterer ikke noen allment akseptert definisjon av hva beredskapslovgivningen er. Utvalget vil i forbindelse med tolkningen av mandatet definere begrepet «beredskapslovgivning» som;

*vedtatt eller forberedt regelverk av lovgivningsmessig innhold, hvis iverksettelse er 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.*

Denne definisjonen tar utgangspunkt i bestemmelsenes virkeområde, og omfatter bestemmelser som kan iverksettes under sikkerhetspolitiske kriser, jfr "[Hvilke krisesituasjoner som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen](#)" i pkt 4.5 om beredskapslovgivningens anvendelsesområde.

Begrunnelsen for valget av denne definisjonen følger av utvalgets mandat og utvalgets behov for å foreta visse avgrensninger, særlig mot regelverk som gjelder planlegging med tanke på krise og krig og som kan iverksettes *i fredstid*, samt mot regelverk som regulerer andre typer kriser enn sikkerhetspolitiske kriser. Sistnevnte avgrensning følger logisk av utvalgets mandat, mens førstnevnte avgrensning er foretatt med sikte på å unngå en vidtfavnende vurdering av det sivile beredskapsregelverk i sin alminnelighet.

Utvalget har ikke følt behov for i alle henseender stringent å holde seg innenfor definisjonens rammer. I lys av mandatet vil utvalget imidlertid generelt avgrense mot å vurdere den alminnelige fredstidslovgivning, herunder lov hjemler ifm humanitære operasjoner og katastrofesituasjoner som ikke kan oppfattes som sikkerhetspolitiske kriser. I ekstreme katastrofesituasjoner vil det imidlertid lett kunne oppstå uro og kaotiske tilstander som kan true fred og sikkerhet. Økt bruk av militære styrker ifm humanitære operasjoner, f eks i regi av Partnerskap for fred (PfP) eller Vestunionen (VEU), er eksempler på katastrofeinnsats der hensikten i første rekke vil være å forhindre en krise i å utvikle seg til å bli en trussel mot europeisk fred og stabilitet, og dermed mot norsk sikkerhet.

Såkalte «forberedelsesbestemmelser»; dvs bestemmelser av lovgivningsmessig innhold som kan iverksettes i fredstid som ledd i planleggingen for krise/krig, faller utenfor definisjonen. Av forberedelsesbestemmelser kan nevnes lov 22 juni 1928 nr 27 om landets kornforsyning § 18 om plikt til å holde lagre av beredskapshensyn, rekvisisjonsloven § 6 om pålegg om forsøksproduksjon i fredstid av varer og gjenstander som er nødvendig for krigsmakten, forsyningsloven kap III om forhåndsutskrivning av arbeidskraft og lov 29 juni 1990 nr 50 om produksjon, omforming,

overføring, omsetning og fordeling av energi mm kap 6 om sikringstiltak ved kraftforsyningsanlegg mv.

At slike bestemmelser i utgangspunktet faller utenfor, har utvalget imidlertid ikke ansett å være til hinder for å vurdere også denne type regelverk, der hvor dette har fremstått som naturlig ut fra sammenhengen, eller fordi enkelte forberedelsesbestemmelser har særlig relevans i lys av utvalgets mandat. Generelt kan sies at utvalgets metodiske utgangspunkt har vært å ta utgangspunkt i endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser, og har latt dette være styrende for hvilke lovregler o a en har funnet grunn til å vurdere. Det ligger ikke i avgrensningen noen vurdering av at slike «forberedelsesbestemmelser» er mindre viktige. Tvert i mot ligger mye av beredskapsutfordringene i dag i å forebygge og avhjelpe kriser og katastrofer i fred som i verste fall kan utvikle seg i retning av krig. På sivil side vil utfordringen bestå i å skape en fleksibel organisasjon som både kan være i stand til å møte en krigssituasjon, men også må kunne forebygge og avhjelpe fredstidskatastrofer, jfr St meld nr 48 (1993-94). Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, samt tidsmessige og praktiske hensyn, gjorde det som nevnt naturlig å legge hovedvekten på de mest generelle og prinsipielle sidene ved lovgivningen.

Selv om definisjonen kun taler om bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, finner utvalget å inkludere i vurderingen enkelte sentrale fullmaktsbestemmelser og administrative bestemmelser som i og for seg ikke trenger hjemmel i lov, men som likevel står sentralt, bl a fordi de regulerer forholdet mellom de høyeste statsmakter, se "*Fullmaktsbestemmelser og materielle bestemmelser*" i pkt 4.1.4 om sontringen mellom fullmaktsbestemmelser og materielle bestemmelser.

## 2.3 TOTALFORSVARSKONSEPTET

Mye av innholdet i dette punktet vil berøre den del av beredskapslovgivningen som utvalget ovenfor har kalt «forberedelseslovgivning» og som i følge ovennevnte definisjon av beredskapslovgivningen egentlig faller utenfor utvalgets mandat å vurdere. Men som det påpekes i foregående punkt, vil utvalget ikke holde seg så strengt innenfor den definerte rammen at ikke bestemmelser som angår forberedelser i fredstid, og som er av særlig betydning for gjennomføringen av tiltak i krise og krig, vil bli vurdert der det er relevant.

Punktet må betraktes som en referanseramme for utvalgets vurderinger senere.

### 2.3.1 Totalforsvarets organisering

I erkjennelsen av landets begrensede ressurser har det militære forsvar i hele etterkrigstiden vært organisert innenfor rammen av et totalforsvar. Totalforsvarskonseptet innebærer at den samlede forsvarsinnsats søkes oppnådd gjennom utnyttelse av samfunnets totale ressurser ved at det militære forsvar i krise og krig kan støtte seg på sivile ressurser.

Innenfor rammen av totalforsvaret er det utviklet et beredskapssystem som gjør det mulig å svare på et overraskende angrep, såvel som å gjennomføre en gradvis og koordinert etablering av den ønskede beredskap, på militær og sivil side. Omfattende operativ og administrativ planlegging i fredstid, samt et forberedt og øvet apparat, har vært en betingelse for å sikre gjennomføring av beredskapstiltakene og adekvat styrkeoppbygging i krise og krig.

Regjeringen har den øverste ledelse av totalforsvaret. Beredskapsloven gir regjeringen utstrakte fullmakter. Fullmaktene kan under bestemte forutsetninger delegeres til fylkesmannen eller andre lokale forvaltningsorganer, herunder militære myndigheter. Et hovedprinsipp er at det fagområde en etat har ansvaret for i

fred, skal samme etat også ha ansvaret for i krise og krig. Departementene er tillagt det overordnede beredskapsansvar innenfor sine fagområder, og er ansvarlig for at deres respektive underliggende etater utfører de nødvendige beredskapsforberedelser. Ved kgl res av 16 september 1994 er Justisdepartementet gitt et sektorovergripende samordningsansvar innenfor det sivile beredskap, i tillegg til fagansvar innenfor egen sektor. Planlegging for fredskriser utgjør nå en selvstendig planleggingspremiss, og er en av de tre hovedscenarier for den sivile beredskapsplanlegging.

Fornuftig bruk av samfunnets samlede ressurser gjør totalforsvarskonseptet til det beste og mest troverdige alternativ også i dag. Det slås således fast både i St meld nr 16 (1992-93) «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet» og i St meld nr 24 (1992-93) «Det fremtidige sivile beredskap» at et funksjonsdyktig totalforsvar er en forutsetning for at samfunnet raskt skal kunne omstille seg fra en freds- til en krigssituasjon. Det forutsettes at landets samlede ressurser fortsatt skal bidra til forsvarskampen, og totalforsvarskonseptet legges fortsatt til grunn for Norges forsvarsplaner.

### 2.3.2 Det sivile beredskap

Det sivile samfunns ressurser er en avgjørende del av totalforsvaret. En har derfor i hele etterkrigstiden sett det som nødvendig å ha lovhjemler og oppdaterte planer for å sikre seg de nødvendige ressurser i en krisesituasjon. Planleggingen og investeringene innenfor den sivile del av totalforsvaret har i første rekke vært konsentrert om å redusere skadevirkningene av krigshandlinger for sivilbefolkningen og å understøtte det militære forsvar. De utstrakte fullmakter Forsvaret har gjennom rekvisisjonsloven til å rekvirere materiell og tjenester, fritar Forsvaret for utgifter i fredstid ved at investeringene kan konsentreres om de former for materiell som i en krigs- eller krisesituasjon ikke kan skaffes fra det sivile samfunn.

I St meld nr 24 (1992-93) «Det fremtidige sivile beredskap» er det formulert følgende virksomhetsidé: «Det sivile beredskap skal, med sikte på kriser og krig, sørge for at samfunnet fungerer mest mulig normalt, gi befolkningen størst mulig sikkerhet for liv, helse og velferd, samt yte støtte innenfor rammen av det norske totalforsvar.»

Hovedmålene for det sivile beredskap er «å redusere sårbarheten innen samfunnets infrastruktur samt livs- og krigsviktige næringsvirksomheter, redusere skadevirkningene av en krise- eller krigssituasjon og sikre befolkningens liv, helse og velferd, bidra til å dekke sivilbefolkningens og Forsvarets behov for viktige varer og tjenester under krise og krig og utnytte beredskapsressursene effektivt i fredstid.»

I forhold til tidligere stortingsmeldinger legges det nå vekt på at det sivile beredskap i langt sterkere grad enn tidligere skal planlegge og utføre innsats ved kriser og katastrofer i fred. Hva angår næringslivet fremheves det at planleggingen skal skje på grunnlag av den normale fredstidsstrukturen, og det innføres metoder som er nye innenfor beredskapsplanleggingen, som f.eks internkontroll (systematiske tiltak for å sikre at de krav og forventninger som stilles til en virksomhets beredskapsplaner, blir ivaretatt). Også tanken om en differensiert beredskapsplanlegging introduseres i meldingen. Med differensiert beredskapsplanlegging forstås at beredskapsforberedelsene innenfor de forskjellige virksomheter vil måtte variere avhengig av deres ulike sårbarhet og ressursgrunnlag.

I St meld nr 48 (1993-94) Langtidsplanen for det sivile beredskap blir de nye planleggingsforutsetningene for det sivile beredskap trukket opp. Det pekes i meldingen på at samfunnet har gjennomgått store forandringer i løpet av de siste 20-30 år, at den tekniske og økonomiske utvikling har ført til økt sårbarhet, at den for-

svarspolitiske situasjonen i Europa er forandret, at det er høy grad av usikkerhet forbundet med den sikkerhetspolitiske situasjonen, og at det må skje en jevnlig oppdatering av risiko- og sårbarhetsbildet. De nasjonale planforutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging er fastsatt ved kgl res av 21 april 1995, med virkning fra 19 mai 1995.

For å redusere sårbarheten i infrastrukturen må offentlige og private virksomheter innarbeide beredskapsmessige hensyn i sitt arbeid, og følgende rammer for dette arbeidet skisseres i St meld nr 48 (1993-94):

- «Departementene må sette faglige mål og krav til beredskapsforberedelser innenfor sine ansvarsområder på grunnlag av de opptrukne planleggingsforutsetningene»
- Det skal være minst mulig forskjell mellom freds- og krigstidsorganisasjonen«
- Den myndighet som har ansvaret for en sektor i fred, skal også ha ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende myndighet på den samme sektor i en krise- og krigssituasjon«
- Næringslivet bør i større grad ta del i beredskapsplanleggingen.»

### 2.3.3 Hjemler for rekvirering av sivile ressurser

Forberedelsene for å sikre det sivile samfunn og totalforsvaret tilgang til nødvendige ressurser med tanke på omfattende forsyningskriser, sikkerhetspolitiske kriser, beredskap og krig som gjøres i dag, er i all hovedsak hjemlet i forsyningsloven og rekvisisjonsloven.

Forsyningsberedskapen omfatter alle tiltak for å forberede en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser i en krigs- eller fredskrise.

Enkelte lover, som lov 29 juni 1950 nr 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi mm, har særskilte bestemmelser som forplikter aktører til å ta forhåndsregler for å sikre leveranser. Når det gjelder oljeutvinning finnes det særskilt lov- og regelverk som ivaretar leveransesikkerhet også i kriser, og omsetningen er i tillegg til kommersielle avtaler, regulert av internasjonale avtaler.

### 2.3.4 Metoder for beredskapsplanlegging

Å innpasse beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen betyr å integrere tiltak i den ordinære samfunnsutbyggingen som reduserer samfunnets sårbarhet overfor ekstreme påkjenninger i fred og krig. Beredskapshensyn vil ofte sammenfalle med andre samfunnsviktige interesser. I noen tilfeller er det likevel slik at sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn vil være i strid med andre mål, f eks miljø- og estetiske hensyn, landbruksinteresser, bruk av arealer til bolig- og industriformål og økonomiske vurderinger. En samlokalisering av vei og jernbane vil bli være gunstig sett fra en miljø- og landbruksmessig synsvinkel, men vil kunne få uheldige beredskapsmessige konsekvenser i krig.

I de nye planforutsetningene for det sivile beredskap heter det at sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inngå som et sentralt element i all samfunnsplanlegging. For å sikre innpassing av totalforsvarshensyn i samfunnets totale planlegging i fredstid, kan følgende tilnæringsmåter tenkes benyttet:

- holdningsendring
- informasjon, opplæring, veiledning
- økonomisk støtte (positive virkemidler, negative virkemidler)
- rikspolitiske retningslinjer
- lover og forskrifter

Det finnes enkelte lover og forskrifter som pålegger kommunene å gjennomføre risikovurderinger og å utarbeide beredskapsplaner *innenfor avgrensede områder*. Imidlertid finnes det ikke noe generelt pålegg til kommunene om å gjennomføre beredskapsplanlegging for fred og krig, eller som direkte refererer til ivaretagelse av beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen. Risiko- og sårbarhetsanalyser er fundamentet for den generelle beredskapsplanleggingen på kommunenivå. Pr i dag er ordningen basert på frivillighet fra kommunenes side.

I forbindelse med Justisministerens redegjørelse for Stortinget om flomkatasstrofen den 14 juni då, viste hun til at det i dag ikke foreligger noen lovforankret plikt for kommunene til å utarbeide beredskapsplaner. Saken vil bli utredet av Justisdepartementet.

Utvalget viser for øvrig til St meld nr 24 «Det fremtidige sivile beredskap» der det legges opp til en bedre samordning og mer hensiktsmessige arbeidsmetoder innenfor det sivile beredskap. I henhold til nevnte stortingsmelding tillegges Justisdepartementet et overordnet koordinerende ansvar for det sivile beredskap. Retningslinjer for Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement er gitt ved kgl res av 16 september 1994.

## 2.4 BEHOVET FOR GJENNOMGANG AV BEREDSKAPSLOVGIVNINGEN

Erfaringene fra 9 april 1940 var en sentral faktor i forbindelse med vurderingen av en egen beredskapslovgivning. Grunnlaget for regjeringens virksomhet i London under krigen var den såkalte «Elverumsfullmakten», som ble vedtatt av Stortinget 9 april 1940 på Elverum. Myndighetene ønsket etter krigen å utarbeide formelle kompetanseregler der fullmakten var gitt på forhånd. Det ble ansett for å være meget usikkert om det i en fremtidig krigssituasjon ville være mulig å samle Stortinget for å få vedtatt nødvendige fullmakter til regjeringen.

Den nye loven skulle ikke bare være en erstatning for «Elverumsfullmakten». Siktemålet var også innenfor rammen av en beredskapslov å gi administrasjonen anledning til å kunne forberede tiltak av preventiv karakter. Begivenhetene i Tsjekkoslovakia i februar 1948 falt i tid sammen med at Justisdepartementet tok opp spørsmålet om daværende lovverk egnet seg til å håndtere de utfordringer som syntes å avtegne seg. Det gjorde seg naturlig nok gjeldende en betydelig usikkerhet i Norge om sovjetiske intensjoner i lys av Tsjekkoslovakia-invasjonen. Oppbyggingen av sjøstridskrefter på Kola og den demonstrasjonen av amfibiekapasitet som foregikk i Norges nærhet, var nok også en medvirkende faktor.

Under et foredrag i Oslo Krets av Den norske Sakførerforening i oktober 1950 ifm forberedelsene til beredskapsloven uttalte daværende justisminister at «...Overalt i Europa går ideologiske og politiske skillelinjer på tvers av den nasjonale solidaritet. De grupper som befinner seg på den gale siden av skillelinjen veksler i antall og styrke, men de finnes overalt....». Det var en allmenn oppfatning at det foregikk en bevisst oppbygging av et støtteapparat for sovjetkommunismen i alle vesteuropeiske land, klar til innsats i det avgjørende øyeblikk. Sovjet-kommunismen hadde på det tidspunktet betydelig støtte også i norsk politikk.

En rekke kriser og kriger, hvor stormaktsinteressene var involvert, viste at angrep mot en annen nasjon kunne iverksettes på kort varsel.

Til tross for de mange og omfattende endringene som har fjernet de gamle militære motsetningene mellom øst og vest, er det et faktum at Russland fortsatt er en militær stormakt med betydelig konvensjonell og kjernefysisk slagkraft nær grensen mot Norge. Utviklingen i Russland vil derfor ha stor betydning for norsk sikkerhetspolitikk i årene framover.

Bortfallet av blokkdelingen har imidlertid også tatt bort de tradisjonelle sperrer mot mindre omfattende konflikter. En rekke nye konflikter og utfordringer med bakgrunn i andre forhold preger i dag den europeiske hverdag; den blodige konflikten på Balkan, etnisk baserte konflikter i den tidligere Sovjetunionen og Øst-Europa, økonomisk og sosial nød i mange østlige land, fare for spredning av massedeleggelsesvåpen og radioaktiv forurensning.

Overgangen til en ny epoke i europeisk sikkerhet har gjort det aktuelt å vurdere de grunnleggende mål for norsk sikkerhetspolitikk på nytt. En hovedkonklusjon i NATOs strategiske konsept er at de politiske sider ved sikkerhetspolitikken har fått økt relativ betydning på bekostning av de militære. Militært potensiale og troverdighet er imidlertid fortsatt viktig for politisk innflytelse internasjonalt, dvs for å motvirke andre parters militære ambisjoner, og i siste instans for effektivt forsvar. Overgangen fra fred til krise og militær konflikt kan bli mer flytende enn tidligere. Dette vil kunne påvirke når og hvordan militære styrker søkes anvendt, og vil følgelig stille krav til politisk årvåkenhet og handlekraft slik at nødvendige beslutninger blir tatt i tide. Sikkerhetspolitikkenes primære funksjon blir å gardere mot uforutsigbarhet, sikre handlefrihet og investere i evne til tilpasning og styrkeoppbygging.

I St meld nr 46 (1993-94) Bruk av norske styrker i utlandet blir det vist til et mulig behov for tjenester fra sivil side ifm at Norge har forpliktet seg til å stille militære enheter til disposisjon for NATOs utrykningsstyrker. Det reises i meldingen spørsmål ved hvordan Forsvaret skal sikre seg slike ressurser i en situasjon der Norges egen sikkerhet ikke er truet, og det anbefales at beredskapslovgivningen gjennomgås i lys av nevnte behov.

Økte krav til fleksibilitet og handlefrihet er nedfelt i de nye beredskapssystemene både i NATO og nasjonalt. Sannsynligvis bør et mer fleksibelt beredskapssystem følges opp med mer differensierte beredskapsvirkemidler, dvs evne til å sette i verk avpassede tiltak i ulike krisesituasjoner. Dette må legges til grunn i de videre vurderinger av beredskapslovgivningen.

I forbindelse med spørsmål i Stortinget om adgangen til listeføring av personer med tanke på forvaring i gitte situasjoner, ble det også påpekt et behov for å gjennomgå beredskapslovgivningen.

Mot denne bakgrunn synes det å være behov for å vurdere beredskapslovgivningen, spesielt det rettslige grunnlaget for å iverksette beredskapstiltak tidlig i en krise, der også enkeltpersoners rettssikkerhet inngår.

## KAPITTEL 3

## Endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser

### 3.1 INNLEDNING

Hensikten med kapitlet er å beskrive de overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser, herunder risikoen for at Norge kan bli innblandet i konflikter og kriser med beredskapsmessige konsekvenser.

I vurderingen av sannsynligheten for et angrep på Norge har det tradisjonelt vært lagt størst vekt på våpenkapasitet i vårt nærområde, men dette har naturligvis også blitt satt i sammenheng med den utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjonen. Oppløsningen av Sovjetunionen og de store omveltningene i Sentral- og Øst-Europa har medført at politiske, økonomiske og andre samfunnsmessige forhold må tillegges større vekt. I tillegg til å vurdere militær kapasitet og geografisk rekkevidde, må en også vurdere om det foreligger interessemotsetninger og intensjoner som kan utløse en væpnet konflikt. Beskrivelsen av rammebetingelsene som antas å kunne resultere i tilsiktede militære overgrep inkluderer således en vurdering av både kapasitet, motiv og intensjon. I den sammenheng er det også avgjørende i hvilken grad Norge har et effektivt og velutviklet samarbeid med allierte land. Dette må antas å ha en viktig kriseavvergende effekt.

Innledningsvis i kapitlet beskrives de endringer som har funnet sted med oppløsningen av Warszawapakten og Sovjetunionen og opphevelsen av de ideologiske skillelinjer, og som har gjort det nødvendig å revurdere trusselen om et offensivt angrep på Norge og de vestlige land. Generelt er forholdet mellom øst og vest helt annerledes enn før. Russland er i dagens situasjon en partner, og forholdet mellom Norge og Russland preges av samarbeid.

Til tross for politisk avspenning og militær nedbygging finnes imidlertid fortsatt store militære styrker, inkludert kjernevåpen, under russisk kontroll i norsk nærområde, og som under gitte betingelser kan anvendes i et angrep som også kan involvere Norge.

Risikoen for at motsetninger kan oppstå som et resultat av sosial uro og etniske konflikter eller som følge av en uheldig håndtering av en krisesituasjon, er blitt langt større enn tidligere. Den militær-teknologiske utvikling muliggjør dessuten raske og begrensede militære operasjoner i større grad enn før.

Internasjonale fredsoperasjoner har fått et større omfang enn tidligere, og tildels endret karakter. Norges deltakelse i slike operasjoner har økt og er endret.

### 3.2 SANNSYNLIGHETEN FOR STORMAKTSKONFLIKT MELLOM ØST OG VEST

#### 3.2.1 Geostrategiske endringer

Totalt sett må Norges samlede sikkerhetspolitiske stilling anses som vesentlig forbedret gjennom de politiske begivenheter som har funnet sted i Europa de seneste år. Tidligere eksisterte det en reell militær trussel mot både Sør- og Nord-Norge som konsekvens av at begge landsdelene lå flankerende i forhold til de sovjetiske utseilingsmulighetene til Atlanterhavet - fra Kola-halvøya og fra Østersjøen. Oppløsningen av Sovjetunionen og tilbaketrekkingen fra Øst-Europa har endret dette bildet radikalt, spesielt for Sør-Norges del. Den viktigste etterfølgerstat, Russland, dispo-



nerer fortsatt den største militærmakt på det europeiske kontinent, men Russlands geografiske grenser og militære frontlinje i Sentral-Europa befinner seg 1500 km lenger øst, sammenlignet med Sovjetunionens fremskutte posisjon i Europa.

De geostrategiske endringene i Europa må i utgangspunktet betraktes som irreversible. Uansett politisk utvikling i Russland, og selv om Russland mot formodning på nytt skulle inngå i en sentralt styrt statsdannelse sammen med andre tidligere sovjetrepublikker, vil ikke dette gjenopprette Sovjetunionens fremskutte militære stilling i hjertet av Sentral-Europa. Uten det strategiske forterreng er grunnlaget for en offensiv russisk militær strategi tilsvarende Warszawapaktens borte.

Tapet av militær kontroll over de tidligere Warszawapakt-land har videre medført at Russland heller ikke lenger har vesentlig politisk innflytelse i Sentral- og Øst-Europa. Russerne har måttet avfinne seg med at deres tidligere allierte retter oppmerksomheten vestover - både i sikkerhetspolitisk og økonomisk sammenheng.

Norges strategiske situasjon må også vurderes i lys av de endringene som er beskrevet ovenfor. Imidlertid grenser fortsatt Norge lengst i nord mot den største militærmakt i Europa; en grense som kan åpne muligheten for direkte press mot NATO. Det er likevel vanskelig å forestille seg en situasjon hvor et isolert militært angrep skulle finne sted i dette området.

Selv om den kalde krigens storkrigs-scenario ikke lenger legges til grunn for forsvarsplanleggingen i NATO, foreligger det et betydelig konfliktpotensiale i Øst-Europa, som kan ha store konsekvenser for stabiliteten og sikkerheten i hele Europa.

### 3.2.2 Politisk systemskifte

Det ideologiske grunnlag for konfrontasjonsforholdet mellom Øst og Vest er fjernet med Sovjetunionens oppløsning og det politiske systemskiftet som har funnet sted i Øst. Kommunismens propaganda om det kapitalistiske systemets naturgitte undertrykking av arbeiderklassen ble framstilt som en trussel som måtte motarbeides med alle midler, også militære. Allerede under Gorbatsjov ble det foretatt ideologiske tilpasninger til det moderne industrisamfunn der en innså at problemene ikke nødvendigvis lå i eiendomsforholdene til produksjonsmidlene, men like mye i fordelingsmekanismene. De etterhvert uoverstigelige økonomiske og sosiale problemene krevde nye svar. Forsvarspolitiske løsninger måtte underordnes de økonomiske realiteter og ikke omvendt. Konstruktiv innsats for å oppnå felles sikkerhet på tvers av tidligere skillelinjer ble svaret på de nye utfordringene. Den russiske regjering følger nå en politikk basert på indre reform og samarbeid med vestlige land.

### 3.2.3 Forsvarspolitiske hovedlinjer i Russland

Den russiske føderasjon skiller seg klart fra Sovjetunionen ikke bare ideologisk, men også når det gjelder den rolle militærapparatet er tiltenkt i samfunnet. I erkjennelsen av at en stats sikkerhet ikke kan trygges med militære midler alene, ble det allerede under Gorbatsjov planlagt å utarbeide et overordnet sikkerhetskonsept som det styrende element i sikkerhetspolitikken, der også ikke-militære sider (politiske, økonomiske og sosiale forhold) ble tillagt vekt. Grunnet motsetninger mellom ulike interesser og grupperinger internt i den russiske føderasjon, har en imidlertid ikke lyktes med å komme fram til enighet om konseptet.

I følge de deler av militærdoktrinen som ble publisert høsten 1993, anses den direkte trussel om åpen aggresjon mot Russland å være betydelig redusert. Væpnede konflikter som følge av aggressiv nasjonalisme og religiøs intoleranse nær den russiske grense, og endog innenfor landets egne grenser, sees på som hovedtrusselen. I den grad vestlige land bekymrer russerne sikkerhetspolitisk, vil det være dersom

disse inngår militærallianser med Russlands nære naboer, eller i tilfelle vestlig militær tilstedeværelse nær russisk territorium. Det er imidlertid urovekkende at militærdoktrinen definerer som en militær oppgave å sikre russiske minoritetsrettigheter i det tidligere samveldeområdet. Dette er blitt kritisert fra vestlig side.

Militærdoktrinen vektlegger politisk-diplomatiske og andre fredelige midler som de primære for å møte en militær trussel. Internasjonalt militært samarbeid, kollektiv sikkerhet og bruk av fredsstyrker både regionalt og globalt omtales som viktige tiltak. Kjernevåpnene har imidlertid fortsatt en sentral plass i de væpnede styrker. Den vekt kjernevåpnene har fått i militærdoktrinen innebærer imidlertid ikke at Russland er på vei tilbake til Sovjetunionens kjernefysiske strategi fra 60-årene. Tvertimot er det uttrykk for større åpenhet og avstandtaken til den tidligere propaganda om ikke første bruk og lignende konsepter. Disse våpnene er i første rekke ment å skulle ha avskrekkende virkning, men betraktes sannsynligvis også som en forutsetning for fortsatt russisk stormaktsstatus, og vil derfor bli prioritert.

Det nye trusselbildet russerne opererer med - ved siden av de økonomiske problemene de har å stri med - har gjort den gamle forsvarsstrukturen uhensiktsmessig. Fredsorganisasjonen vil bli kjennetegnet av en tallmessig mindre, men mest mulig mobil stående styrke med et betydelig innslag av vervet personell. Styrkens primære oppgave vil bli rask innsetting for å hindre eskalering av lokale kriser. Det gjenstår imidlertid å se om disse planene blir gjennomført.

### 3.2.4 Omorganisering og nedbygging av de væpnede styrker

Sovjetunionens oppløsning representerer en oppsplitting av den militære organisasjon og reduksjon av den totale militære kapasitet, selv om hoveddelen av de konvensjonelle og kjernefysiske styrker er lokalisert i Russland. Det forventes at alle tidligere sovjetstater bortsett fra Russland vil ha kvittet seg med kjernevåpnene i løpet av 1996. Militære styrker og produksjonskapasitet som var lokalisert i de enkelte Sovjet-republikker ble i mange tilfeller overtatt som nasjonal eiendom av de nye selvstendige stater. Dette har vært et komplisert «booppgjør» som har skapt grobunn for motsetninger og strid, særlig mellom Russland og Ukraina.

Parallelt med denne oppsplitting er de økonomiske overføringene til militærsektoren drastisk redusert. Våpenproduksjonen er dramatisk redusert i alle våpengerer. Det foreligger i dag en betydelig personellmangel innenfor samtlige forsvarsgrener i Russland på grunn av frafall blant vernepliktige. Redusert sosial status, vilkårlige lønnsutbetalinger og forringelse av de alminnelige levekår skaper motivasjonssvikt og frustrasjoner i de militære rekker. Resultatene viser seg i form av manglende moral og økende kriminalitet slik som i samfunnet for øvrig. Personellproblemene vil kunne ha konsekvenser for beredskapen i store deler av de væpnede styrker, dersom det ikke skjer en betydelig effektivisering. Det faktum at verneplikten blir forlenget fra 18 til 24 måneder i løpet av høsten 1995, vil kunne bedre situasjonen noe. På den annen side kan en forlengelse av vernepliktstiden også øke problemet med tjenestevegring ytterligere. Generell ressursknapphet medfører imidlertid lavere øvingsstandard og aktivitetsnivå. Dette gjelder også for styrkene i Norges nærområde.

### 3.2.5 Nye alleuropeiske samarbeidsordninger

Ved avslutningen av den kalde krigen er behovet og mulighetene for å føre en bredt anlagt og helhetlig sikkerhetspolitikk blitt betydelig større. Sikkerhetspolitikk utøves i dag ikke bare med militære midler. Det er nødvendig med innsats på flere områder. Særlig er det behov for en helhetlig politikk overfor Russland og det øst-

lige Europa. NATOs nye strategiske konsept vektlegger dialog, samarbeid og kollektivt forsvar som sikkerhetspolitiske virkemidler, der evnen til krisehåndtering står sentralt. Ved en slik åpen tilnærming ønsker en å redusere faren for konflikter både som følge av misforståelser eller kalkulert risiko.

De nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa ønsker å knytte seg nærmest mulig til de vest-europeiske samarbeids- og sikkerhetsinstitusjonene som NATO og EU. En slik integrasjon vil måtte utvikle seg over tid.

Den praktiske oppfølging av NATOs målsetting om dialog og samarbeid førte allerede i desember 1991 til opprettelsen av Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC) der de fleste tidligere Warszawapaktland og tidligere sovjetrepublikker deltar sammen med de 16 NATO-landene. Gjennom NACC er det utarbeidet et handlingsprogram for praktisk samarbeid på tvers av tidligere blokkskiller. I tillegg til det samarbeidet som foregår i NACC-regi, så er «Partnerskap for fred» (PfP) etablert med konkrete gjennomføringsplaner for de fleste deltakerland. Dette er et program for forsvarssamarbeid mellom det enkelte partnerland og NATO, på bilateral basis. Sett fra norsk side var det svært positivt at Russland 31 mai 1995 undertegnet samarbeidsprogrammet. I tillegg til den politiske signaleffekt som etableringen av PfP har, så bidrar PfP til å trekke europeiske stater som tidligere sto på hver sin side av blokkskillet, såvel som nøytrale stater, inn i et forpliktende samarbeid om å løse nye oppgaver og dermed bygge ned gamle motsetninger.

Det sikkerhetsfellesskap som OSSE ved sin brede deltakelse av nasjoner på tvers av tidligere blokkdeling representerer, og den funksjon OSSE i tillegg til FN vil kunne ha når det gjelder håndtering av konflikter på et lavere intensitetsnivå, vil også kunne spille en rolle for stabiliteten i Europa. OSSE har også spilt en viktig rolle ved å fastlegge prinsipper og standarder for mellomstatlig samvirke. Sikkerhets- og tillitskapende tiltak er utviklet i regi av OSSE. Dette gjelder åpenhet om militære aktiviteter, som f.eks. notifisering av større øvelser med mulighet for partene til å delta med observatører, samt mulighet til å foreta inspeksjoner på kort varsel dersom det foreligger mistanke om militær aktivitet som burde vært notifisert.

I denne forbindelse kan også nevnes den tillitsskapende virksomhet som avtalen om Åpne Luftrum (Open Skies Treaty) vil kunne representere. Avtalen ble undertegnet av OSSE (daværende KSSE) i mars 1992, men er riktignok ennå ikke trådt i kraft. Signatarstatene er utgått av NATO og tidligere Warszawapakten. Formålet med Open Skies-avtalen er å skape gjensidig åpenhet og innsyn i militære aktiviteter ved hjelp av observasjonsflyvninger over deltakerstatenes territorier med spesialutstyrte overvåkingsfly. Ved gjensidig å åpne sine luftrum for årlige overflyvninger, vil en kunne forvisse seg om hverandres fredelige hensikter.

Noe av det som opptar NATO mest i dag er spørsmål knyttet til utvidelse av Alliansen. NATO har tatt en prinsippbeslutning om å utvide Alliansen, og besluttet på rådsmøtet i desember 1994 å iverksette en studie av hvordan utvidelsen skal gjennomføres og hvilke konsekvenser en utvidelse vil ha. Studien vil bli avsluttet høsten 1995. Spørsmålene om hvem som skal integreres og når, vil det bli tatt stilling til i neste omgang. Om en utvidelse kommer i løpet av få år, vil det likevel ta flere år å integrere nye medlemsland politisk såvel som militært. Det tas også sikte på et utvidet samarbeide mellom NATO og Russland samtidig med en utvidelse. Hensikten er å motvirke at det dannes nye skillelinjer og motsetninger i Europa. Situasjonen er imidlertid langt fra avklart. Fram til nå har Russland motsatt seg en utvidelse østover av et NATO som russerne hevder fortsatt baserer seg på blokktenkningen fra den kalde krigen.

Det norske initiativ om et flersidig samarbeid i Barentsregionen bidrar likeledes til å forhindre at Norges forbindelser med Russland blir dominert av militære spørsmål. Samarbeidet sikter mot ressursforvaltning, miljøvern, økonomisk utvikling og

kulturelt samkvem, først i tilknytning til områdene rundt Barentshavet og senere kanskje i hele området som omkranser polbassenget. Når det gjelder miljøoppyrkingen etter den militære virksomhet i nord, er det etablert et godt bilateralt og flernasjonalt samarbeide på en rekke plan. Dette samarbeidet foregår hovedsakelig på sivil side, men det er også etablert et trilateralt samarbeide mellom forsvarsdepartementene i Russland, USA og Norge.

Norge legger også stor vekt på et godt samarbeid med Østersjøområdet. Gjennom det vil vårt naboland med Russland utvikle seg innenfor en samarbeidsramme med de øvrige nordiske land, de baltiske land, Polen og Tyskland og dermed forhindre en framtidig rivalisering om innflytelse i Baltikum, og samtidig bidra til å løse problemer i området.

### 3.2.6 Nedrustningsavtalenes betydning

Gjennom undertegningen av START I (juli 1991) har USA, Russland og de tre andre Samveldestatene (SUS) Kasakhstan, Ukraina og Hviterussland - som hadde strategiske kjernevåpen utplassert på sine områder - forpliktet seg til å gjennomføre nedbygging av disse våpnene. Implementeringen av START I forutsetter imidlertid at alle avtaleparter også har tiltrådt Ikke-spredningsavtalen om kjernevåpen (NPT). Etter at Ukraina i desember 1994 tiltrådt avtalen, gjenstår kun den formelle ratifiseringen av START I. I realiteten har partene allerede påbegynt implementeringen.

I henhold til START II (undertegnet i januar 1993) vil det totale antallet kjernevåpen bli redusert med to tredeler innen 2003. De gjenværende styrkene vil få en stabilitetsfremmende utforming. Dermed svekkes frykten for overraskende angrep. For Norge, som lå i et av de strategiske spenningsfeltene under den kalde krigen, er det av særlig betydning at Russland og USA samarbeider om nedbyggingen av kjernevåpen. Det er imidlertid sannsynlig at gjennomføringen av START II-avtalen vil gi de sjøbaserte strategiske kjernevåpen en relativt økt betydning, og dermed også en forskyvning av det strategiske tyngdepunktet mot Kola. Mye tyder på at Russland vil konsentrere alle sine strategiske rakettførende ubåter til Kola etter reduksjonene som følge av START II-avtalen. Likevel kan det ikke være tvil om at den militære situasjonen i nord påvirkes positivt av START-avtalene fordi antall sjøbaserte strategiske våpen og strategiske ubåter totalt sett reduseres. Forutsetningen er imidlertid at START II-avtalen implementeres. Det er atskillig motstand i Russland mot å ratifisere avtalen.

Ved ensidige erklæringer har kjernevåpenmaktene forsikret om at deres fartøyer ikke fører taktiske kjernevåpen i fredstid. Dette er et vesentlig tilskudd til stabilitet i havområdene utenfor Norge. Tidligere avtaler og ensidige erklæringer om kjernevåpen med middels rekkevidde (INF) og taktiske landbaserte kjernevåpen har medført at kjernevåpen-temaet i øst-vest sammenheng er vesentlig neddempet.

CFE-avtalen (undertegnet i november 1990) skal være gjennomført innen november 1995. De omfattende styrkereduksjoner som i overensstemmelse med CFE-avtalen finner sted i Europa, sammen med inspeksjonsordningene, bidrar til stabilitet og åpenhet. Etter at kvotene for tillatt materiell ble fordelt mellom tidligere sovjetrepublikker, er det åpenbart at CFE-avtalen vil medføre en vesentlig nedtrapping av de militære styrker i vårt nærområde.

Det er imidlertid skapt usikkerhet omkring mulighetene for å realisere avtalen i sin opprinnelige form. Den russiske regjering har henvendt seg til flere allierte land med krav om revisjon av avtalen, særlig gjelder det flankbestemmelsen som er viktig for Norge. Det ville være meget uheldig hvis CFE-avtalens bestemmelser ikke blir gjennomført.

Som en konklusjon på dette punktet må en kunne hevde at START-avtalene og CFE-avtalen har en positiv innvirkning på forholdet mellom Russland og de vestlige land, både på grunn av nedrustningseffekten og ved det politiske klima de representerer.

### 3.3 NORGES STRATEGISKE SITUASJON

#### 3.3.1 Nordområdets strategiske betydning

Til tross for de mange og omfattende endringene som har fjernet de gamle militære motsetningsforholdene, er Russland fortsatt å betrakte som en militær stormakt med konvensjonell og kjernefysisk slagkraft konsentrert nær grensen mot Norge. Utviklingen i Russland vil derfor ha stor betydning for norsk sikkerhetspolitikk i årene framover. Selv om hovedtrusselen sett fra russisk side kommer fra landets grenser i sør, slås det likevel fast i militærdoktrinen at russerne ikke helt ser bort fra muligheten for en storkonflikt som også involverer vesten.

Nordområdet har tradisjonelt spilt en sentral strategisk rolle for russerne, i første rekke på grunn av adgangen til de vestlige havområder og det faktum at store deler av Kola-halvøyas nordkyst er isfri året rundt. Dette er bakgrunnen for den prioriterte Kola og havområdene utenfor har hatt og sannsynligvis fortsatt vil ha. Som en følge av START-avtalene vil tyngdepunktet bli forskjøvet fra landbaserte til sjøbaserte strategiske kjernevåpen. Konsekvensene vil som nevnt ovenfor være at de strategiske ubåter i Nordflåten vil få større relativ betydning enn tidligere, til tross for de store reduksjonene som finner sted. En slik utvikling bidrar til å øke den strategiske betydning av de nordlige områder for Russland. Sett fra norsk sikkerhetspolitisk synspunkt er dette isolert sett ikke et positivt utviklingstrekk, selv om totaliteten i START-avtalene, med store nedskjæringer i USAs og Russlands strategiske kjernevåpen, er et skritt i riktig retning.

Dersom planene om ny styrkestruktur blir fullført, kan det forventes at Leningrad (Nordre) Militærdistrikt i framtiden vil bestå av færre avdelinger, men til gjengjeld fullt oppsatt med moderne materiell bedre tilpasset operasjoner i nordområdet. Enkelte enheter vil ha full bemanning og relativt høy beredskap, og inngår i de mobile styrker under oppsettingen. De fleste hæravdelinger forventes imidlertid fortsatt å måtte baseres på mobilisering for å oppnå tilfredsstillende bemanningsnivå. Også den sydlige del av området (St Petersburg området) vil på grunn av områdets befolkningsmessige tyngde, økonomiske betydning, de baltiske staters frigjøring, og betydningen av Østersjøen for handel til og fra Russland, ha stor strategisk betydning for det russiske forsvaret.

Mye tyder på at også russiske myndigheter vektlegger betydningen av moderne teknologi i utviklingen av sine militære styrker. Det er naturligvis det minst avanserte materiell som blir utfaset når de tidligere Warszawapaktland reduserer sine oppsetninger i henhold til CFE-avtalens styrketak. Samtidig med de kvantitative reduksjoner forbedres derfor systemenes kvalitet og kapasitet.

Selv om Norge ikke er utsatt for noen trussel, må de omfattende militære styrker som er stasjonert på Kola-halvøya og i det nordvestlige Russland fortsatt tas hensyn til i norsk forsvarsplanlegging. Det vil få betydelige militære og strategiske konsekvenser for Norge hvis det oppstår nye motsetninger mellom Russland og de vestlige land.

De store olje- og gassforekomstene som er lokalisert i havområdene i nord vil kunne gjøre dette området mye viktigere for russisk økonomi i fremtiden. Med den viktige rolle oljenæringen spiller i verdensøkonomien i dag, og den strategiske betydning denne ressursen har, vil dette området på sikt få økt strategisk betydning for Russland. Foreløpig finnes ikke kapitalen som skal til for å utvinne ressursene.

Mangel på lovgivning gjør vestlige selskaper betenkt på å engasjere seg i oljevirk-somheten i Russland. Sterke politiske krefter i Russland ser dessuten helst at olje- og gassressursene forbeholdes russiske selskaper.

Dersom utvinning av olje og gass i området får et stort omfang, vil Russland på den ene siden ha behov for å beskytte sine forsyningslinjer og det tilsier betydelig militært nærvær. På den andre siden vil de ha behov for ro og stabilitet i nord, for å beskytte ressursene på en sikker og kostnadseffektiv måte, hvilket også krever samarbeid med vestlige selskaper. Potensialet for samarbeide i nord er stort, særlig innenfor petroleumssektoren, men også f eks når det gjelder fiskeindustri og forvaltning av fiskebestanden.

### 3.3.2 Den politiske utviklingen i Russland

Om Russland blir del i et enhetlig Europa eller vi får en todeling mellom Europa og et nytt russisk imperium, er foreløpig et åpent spørsmål. I Russland har det tradisjonelt gjort seg gjeldende et tvetydig forhold til Vest-Europa. Etter murens fall har det utviklet seg ulike skoleretninger mht Russlands utenrikspolitiske orientering. På den ene side finnes de som ønsker å integrere Russland i vestlige sikkerhetspolitiske og økonomiske institusjoner og å modernisere Russland etter markedsøkonomiske prinsipper, og på den annen side de som betrakter Russland som uavhengig av vestlig kultur og verdier. Det har skjedd en gradvis bevegelse innen den politiske ledelse bort fra den ensidige vestorienteringen som var dominerende til å begynne med, og i retning av en mer tradisjonell russisk orientering. Denne dreiningen settes i sammenheng med den økende nasjonalistiske opposisjon som er opptatt av de etniske russerne i de tidligere sovjetrepublikkene (Kjølberg: FFI/RAPPORT-95/00125).

Blant nasjonalistene finner vi på den ene siden imperialistene og tildels neokommunistene som har etablering av det stor-russiske riket som et mål, om nødvendig med våpenmakt. Det storrussiske riket er ikke nødvendigvis begrenset til tidligere Sovjetunionens grenser. På den andre siden finner vi isolasjonistene som vil forsvare russerne som etnisk gruppe, og russiske verdier (op cit).

Valget i desember 1993 viste at de reformvennlige kreftene har tapt terreng i forhold til de som ønsker et mer moderat tempo i reformprosessen. Ekstreme storrussiske nasjonalister såvel som kommunister vant betydelig oppslutning, men utgjør ikke alene et flertall. Den nye konstitusjonen har styrket presidentens posisjon betydelig.

De siste årene har det pågått tautrekking mellom de føderale myndighetene i Russland og de tidligere mer eller mindre autonome republikkene og «oblastene» om graden av selvstyre. I stedet for en konsolidering av føderasjonen preges situasjonen i dag heller av at oblastene i tur og orden krever status på linje med republikkene. Krigen i Tsjetsjenia har fått nasjonalistiske krefter i Moskva til å kreve at republikkenes status skal nedgraderes. Dersom disse oppnår gjennomslag for sine synspunkter, vil det kunne utløse ytterligere reaksjoner i republikkene.

Til tross for enkelte lyspunkter i økonomien med relativt lav inflasjon, må den økonomiske situasjonen i Russland fortsatt karakteriseres som dyster. For den russiske stat vil det være avgjørende at skatte- og avgiftsinnkrevningen fra regionene blir effektiv.

Om et regimeskifte skulle finne sted i Russland der en mer reformfiendtlig innstilt ledelse skulle komme til makten, vil i første rekke de tidligere Sovjetrepublikker kunne bli utsatt for militært og politisk press. En kan heller ikke utelukke kriser og konflikter i forholdet til andre land.

### 3.4 USTABILITET OG UFORUTSIGBARHET

#### 3.4.1 Nye konfliktlinjer i Europa

Den kalde krigen var preget av relativ stabilitet og forutsigbarhet, selv om det i perioder var høy grad av spenning og fare for konflikt.

Slutten på den kalde krigen hadde som konsekvens at sannsynligheten for en omfattende krig mellom øst og vest fremsto som liten, men førte også til sammenbrudd av den orden som den kalde krigen representerte. Dette har resultert i en oppblomstring av lokale og regionale konflikter med utgangspunkt i etniske, religiøse, nasjonale og sosiale forhold en rekke steder i verden. Ettersom etniske grenser ikke faller sammen med statsgrensene, kan etniske konflikter lett spre seg til å bli internasjonale konflikter. De mest ytterliggående nasjonalister reiser krav om at de etniske grensene skal være sammenfallende med statsgrensene i Europa. De statsgrenser som krigsoppgjørene har tildelt Europa gjør et slikt krav ensbetydende med evig strid. Lokale og regionale konflikter har fått økt relativ betydning i stormaktens militære planlegging, og det forventes at de internasjonale sikkerhetsorganer (FN, NATO, OSSE, VEU) skal spille en større rolle i en ny internasjonal orden.

Det store og tildels uoversiktlige konfliktpotensialet vi finner i NATOs geografisk nære områder i øst og sør (på Balkan, i de tidligere Sovjetrepublikker, i Midt-Østen og i Nord-Afrika) kan under gitte omstendigheter komme til å involvere ett eller flere NATO-land direkte i konflikt og krig, og således svekke stabiliteten i Europa som helhet. Krigen i det tidligere Jugoslavia er et godt eksempel på de nye konfliktlinjer og utfordringer i Europa. Det internasjonale samfunn har engasjert seg sterkt både i humanitær assistanse og fredsoperasjoner med militære styrker. Et viktig hensyn har vært å hindre at konflikten skulle spre seg til andre stater i området. Den preventive utplasseringen i Makedonia er i så henseende særlig interessant. For første gang har FN engasjert seg militært før konfliktutbrudd. Krigen i Kroatia og Bosnia viser imidlertid med tydelighet at det ikke finnes lettvinde løsninger på regionale konflikter som har sitt opphav i etniske og religiøse forhold. Evne til å håndtere slike konflikter uten at de sprer seg, vil i stor grad bero på om en innenfor de internasjonale sikkerhetsorganer finner samarbeidsløsninger slik at en unngår at stormaktene tar parti for de forskjellige parter.

Sett fra norsk side er det utviklingen i Russland som påkaller størst interesse. Sosiale spenninger, økonomiske kriser, økologiske sammenbrudd og etniske selvstendighetskrav gjør i dag Russland til en usikkerhetsfaktor i Europa. Manglende erfaring med et flerpartisystem der meninger brytes og mangel på frivillige organisasjoner som forener landets borgere i et fellesskap, skaper større svingninger enn i de vestlige demokratier.

Det faktum at Vest- og Sentral-Europa nå veves inn i et stadig tettere samarbeid på de aller fleste saksområder motvirker imidlertid sannsynligheten for konflikt i Europa. Men dersom nasjonal rivalisering skulle bli et generelt europeisk fenomen, vil det være en reell fare for at hele det europeiske byggverk basert på felles adferdsnormer og gjensidig forpliktende samarbeid kunne gå i oppløsning. Resultatet vil kunne bli et Europa etter mønster fra mellomkrigstiden. For Norge vil de eventuelle sikkerhetspolitiske konsekvenser i første rekke være avhengig av Russlands forhold til en slik utvikling. Men på grunn av Norges nære forbindelser med resten av Europa, spesielt på det økonomiske området, vil ustabilitet og kriser som svekker den økonomiske utviklingen i Europa, også kunne få negative sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Norge kan også bli berørt som hovedeksportør av olje og gass til Vest-Europa. Uten at Norge direkte er involvert i en krise, kan produksjons- og distribusjonssystemet bli utsatt for ødeleggelser, primært for å ramme ett eller flere av de vest-europeiske mottakerland som kan være involvert i krisen. Som olje-

og gassproduserende nasjon vil Norge også kunne bli utsatt for politisk og militært press uten å være direkte involvert i konflikt med andre nasjoner.

Våre internasjonale militære engasjementer kan også føre til at Norge indirekte blir deltaker i en væpnet konflikt uten at norsk territorium direkte er berørt. En «fiende» kan som et ledd i å destabilisere økonomiske og sikkerhetsmessige forhold mm, ha interesse av å gjennomføre begrensede operasjoner/terroraksjoner i Norge eller rettet mot norske interesser. Som deltaker i NATO kan også Norge bli indirekte berørt. En artikkel-5 operasjon iht NATO-pakten kan få konsekvenser for Norge, selv om ikke konflikten berører norsk territorium, men er begrenset til territoriet til en eller flere av våre NATO-allierte. Et nærliggende eksempel var trusselen mot Tyrkia i forbindelse med Gulf-krigen.

Andre konfliktscenarier kan være miljøkatastrofer, ressurskonflikter, atomulykker, væpnede konflikter i våre nærområder og massetilstrømming av flyktninger, som kan utløse internasjonale spenninger og utvikle seg slik at Norge eller norsk territorium blir direkte eller indirekte berørt.

### 3.4.2 Russland og «Det nære utland»

I løpet av den tid som har gått siden opprettelsen av Russland som selvstendig stat og arvtaker etter Sovjetunionen når det gjelder forpliktelser og tilgodehavender internasjonalt, har Moskva ved flere anledninger understreket hvilke legitime interesser Russland har i de øvrige tidligere Sovjet-republikker. Det russerne selv kaller «Det nære utland» representerer i dag primærinteressene i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Forholdet til de stater der det bor etniske russere (tilsammen ca 25 mill), er i dag trolig det viktigste utenrikspolitiske anliggende for Russland. I den russiske militærdoktrinen heter det at undertrykkelse av interesser og rettigheter til russiske borgere i andre land vil kunne være en kilde til konflikt.

Fra norsk side er forholdet mellom Russland og de baltiske land og Russland og Ukraina av størst sikkerhetspolitisk interesse.

Når det gjelder de tre baltiske stater - Litauen, Latvia og Estland - ble de russiske militære styrker trukket ut av Litauen i 1993, og Latvia og Estland i 1994, etter lange og tildels harde forhandlinger. Mindre militære installasjoner finnes fortsatt, men skal etter planen fjernes i løpet av et par år.

Fortsatt eksisterer det stridsspørsmål. Bl a ønsker Russland en formalisert transitavtale med Litauen for transport av militært personell og materiell til/fra Kaliningrad. Partene har blitt enige om å forlenge på årlig basis den overenskomst de kom fram til i forbindelse med styrkeuttrekkingen fra Øst-Tyskland.

Problemene i forhold til Latvia knytter seg i første rekke til det store antallet russere som er bosatt i landet og som representerer en utfordring for Latvia samtidig som russerne selv har hevdet at de utsettes for menneskerettighetsbrudd. Samme problem eksisterer i forhold til Estland, der det i tillegg hersker uenighet om grensedragningen mellom landene.

Sett fra vestlig side er det like viktig at de baltiske land tilstreber en positiv utvikling i forholdet østover slik de gjør det i forholdet vestover. En negativ utvikling i de baltiske lands forhold til Russland vil kunne ha negative konsekvenser for de nordiske lands sikkerhet og forholdet til Russland.

Etter oppløsningen av Sovjetunionen har delingen av Svartehavsflåten og de russiske marinebasene på Krim vært hovedkilden til strid mellom Ukraina og Russland, i tillegg til spørsmålet om de ukrainske atomvåpen. Spørsmålet om de ukrainske atomvåpen er i all hovedsak løst. De taktiske atomvåpen er overført til Russland, og det foreligger avtale mellom partene om overføring av de strategiske



atomvåpen innen 1 juni 1996. Det som fortsatt er uavklart, er på hvilke premisser de strategiske bombeflyene som var basert i Ukraina ved unionsoppløsningen, skal overføres. Når det gjelder delingen av Svartehavsflåtens sjøgående del er dette spørsmålet i prinsippet også løst. Russernes krav om å «leie» Sevastopol med sine marinefasiliteter som russisk baseby for sin del av Svartehavsflåten, ble oppfattet av Ukraina som et forsøk på å stadfeste Krim som del av russisk territorium, og kunne følgelig ikke aksepteres. Fordelingen av basene på Krimhalvøya, i særdeleshet Sevastopol, var derfor inntil i juni 1995 et uavklart spørsmål. Da ble det inngått en avtale mellom partene som gir russerne adgang til å benytte Sevastopol som base for sin Svartehavsflåte. Det er imidlertid fortsatt uavklart hvorvidt Sevastopol skal være en eksklusiv russisk base, eller om den skal benyttes av begge parter. Det store innslaget av russere på Krim og i Ukrainas østlige område, utgjør også en latent trussel mot fred og stabilitet i området.

### 3.4.3 Den militær-teknologiske utvikling

Økt internasjonalisering og gjensidig regional og global avhengighet, sammen med den teknologiske utvikling, har bidratt til at geografisk avstand fra mulige eller aktuelle konfliktsentra ikke er noe forsvar i seg selv. I løpet av de siste tiår har den militær-teknologiske utviklingen gått svært raskt både når det gjelder avanserte presisjonsvåpensystemer med stor rekkevidde og når det gjelder overvåkings- og deteksjonssystemer.

Kombinasjonen av avansert teknologi og sosial uro og nød, religiøse og etniske motsetninger, representerer en reell og potensiell sikkerhetsrisiko for Europa og Norge. Handel med militær høyteknologi er vanskelig å kontrollere, og uønsket spredning kan få uforutsigbare konsekvenser. Effektive våpen med lang rekkevidde øker mulighetene for å bruke militær makt for å fremme egne interesser - militære såvel som politiske - uten å gå til invasjon og besettelse av motpartens territorium. Det moderne samfunn kan være sårbart også for begrensede militære anslag.

Faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og avansert missilteknologi var begrunnelsen for at NATOs toppmøte i 1994 igangsatte et arbeid for å utrede hvordan man best kunne motvirke eventuelle trusler fra nye kjernevåpenmakter («counter-proliferasjon»). Arbeidet tillegges stor vekt i NATO-samarbeidet.

## 3.5 NATOS ROLLE I DET NYE EUROPA - KONSEKVENSER FOR NORSK BEREDSKAP

### 3.5.1 Økt vekt på krisehåndtering

NATOs nye strategiske konsept som ble vedtatt på toppmøtet i Roma i november 1991, legger en bred tilnærming til grunn for håndteringen av de mange og nye sikkerhetspolitiske utfordringer i Europa.

Gjennom det oppfølgende Oslo-vedtaket i juni 1992 åpner NATO for å støtte fredsbevarende tiltak i regi av OSSE eller FN, ved at Alliansens tilgjengelige ressurser og ekspertise stilles til rådighet for fredsbevarende operasjoner. Oslo-vedtaket er en oppfølging av det strategiske konsepts vekt på å forebygge kriser og på krisehåndtering. De væpnede styrkers grunnleggende mål er fortsatt å garantere medlemslandenes sikkerhet og territorielle integritet. NATOs kjernefunksjoner skal opprettholdes uavkortet også i en helt ny internasjonal situasjon. Den nye politiske situasjonen der en massiv trussel er erstattet av flerdimensjonale utfordringer, gjenspeiles ved at NATOs væpnede styrker er gitt forskjellige oppgaver i fred, krise og krig. Et vesentlig element i NATOs nye styrkestruktur er opprettelsen av såkalte utrykningsstyrker bestående av raskt tilgjengelige flernasjonale styrker som forut-

settes å skulle kunne møte regionale kriser og konflikter med tidlig innsats. Styrkestrukturen med hurtige reaksjonsstyrker er en del av NATOs krisehåndteringskonsept. Mottak og anvendelse av allierte styrker er således en viktig del av norske krisehåndteringsplaner, jfr "*Krisehåndtering og samvirke med allierte forsterkninger*" i pkt 5.2.2 nedenfor.

Det transatlantiske samarbeid er kjernen i NATO-samarbeidet. Reduksjonene i USAs nærvær og virksomhet i Europa har i stor grad preget NATOs utvikling etter den kalde krigen. NATO-samarbeidet er fremdeles under utvikling. Spørsmålet om utvidelse av NATO og endringer i NATOs oppgaver vil ha stor betydning. Forutsatt at også de nye medlemsland skal garanteres sikkerhet iht artikkel 5 i NATO-pakten, vil en utvidelse bety økt belastning ved at NATOs militære forpliktelser øker samtidig som presset på NATOs økonomi, som allerede er stor, vil øke ytterligere på grunn av kandidatlandenes svake økonomi. Med et utvidet NATO vil konsensuskravet ytterligere kunne begrense NATOs handlefrihet i en eventuell fremtidig krise. Usikkerheten knytter seg med andre ord til om et utvidet NATO i realiteten vil etablere nye sikkerhetspolitiske skillelinjer istedet for å fjerne dem, om NATO vil bli en ineffektiv organisasjon uten evne til raske beslutninger og om mulighetene de enkelte medlemsland har for å få allierte forsterkninger, vil svekkes. Men kanskje mest avgjørende vil det være om USA og Canada på lengre sikt kan opprettholde det militære samarbeidet med de europeiske allierte i en fullstendig endret sikkerhetspolitisk situasjon.

I en situasjon hvor den politiske utvikling i Russland fortsatt er usikker, og hvor Nord-Norge anses å være i en strategisk utsatt stilling, vil Norge fortsatt ha behov for allierte forsterkninger forberedt til innsats i våre nordlige områder sammen med norske avdelinger. For Norge er det viktig at de større land, og særlig de som har forsterkningsforpliktelser overfor Norge, prioriterer Atlanterhavspaktens bistandsforpliktelser hvis det skulle oppstå en trussel mot et NATO-lands territorielle integritet. Nedskjæringene i NATOs styrker, kombinert med våre alliertes - og særlig USAs - engasjement i andre verdensdeler, etterlater en viss usikkerhet. Norge, som i den kalde krigens periode utelukkende har vært en importør av sikkerhet og forsterkninger i NATO-sammenheng, må være forberedt på ikke lenger å bli tilgode sett med styrker som i samme utstrekning som tidligere er forberedt for innsats i Norge med de klimatiske og topografiske forhold som eksisterer her.

Canadas beslutning om å trekke tilbake forhåndslagret utstyr til NATO Composite Force (NCF) for eventuelt å omgjøre sin NCF-bataljon til en IRF-bataljon som skal kunne settes inn overalt i Europa, er et varsel om en slik utvikling, likeså reduksjonen i antallet såkalte COB-flyplasser som i krise eller krig er planlagt å skulle motta store allierte flystyrker fra USA. Imidlertid lykkes det Norge å opprettholde dette konseptet for de fem viktigste flyplassene, hvorav fire er i Nord-Norge. De andre viktige forsterkningsplaner er i store trekk opprettholdt, i alle fall foreløpig. Norge må imidlertid bidra mer finansielt til driften av COB, NALMEB og NCF. Forsvarsdepartementet antar at omfanget av allierte øvelser og trening i Norge vil bli noe redusert.

NATOs nye forsterkningskonsept basert på økt fleksibilitet og større innslag av felleseuropeiske forsterkninger, vil selvsagt også komme Norge til nytte hvis det skulle oppstå et spent forhold i vårt nærområde. Det forhold at våre viktigste forsterkningsland, i tillegg til våre egne styrker, kan være sterkt engasjert direkte eller indirekte gjennom NATO i FN-operasjoner, vil i en viss utstrekning kunne redusere tilgjengeligheten av styrker for innsats i Norge. Tilsvarende gjelder for engasjementer utenfor NATO, samt for FN-oppgaver f eks i Midt-Østen, Asia eller andre potensielle konfliktområder.

Sveriges og Finlands EU-medlemskap kan på sikt få meget stor betydning for sikkerheten i hele Norden. EU ville naturligvis bli sterkt engasjert om det skulle oppstå en trussel mot et medlemsland. Indirekte vil dette også gi positiv effekt for norsk sikkerhet, selv om Sverige og Finland opprettholder militær alliansefrihet.

### 3.6 VEU - EUROPAS FORSVARSPOLITISKE INSTRUMENT

De historiske omveltningene i Europa de siste år har gitt seg utslag i en gradvis forskyvning av tyngdepunktet innen NATO, i retning av de europeiske land. Dette har nedfelt seg i bred enighet blant NATO-landene om å styrke den europeiske sikkerhetsidentitet og forsvarsrolle, på en måte som er forenlig med Alliansens rolle. Det er fortsatt stor usikkerhet knyttet til VEUs fremtidige rolle og betydning. Organisasjonen skal være NATOs europeiske pillar, men skal også være et redskap for et felles europeisk bidrag til ulike typer operasjoner. Revisjonskonferansen i EU i 1996 skal bli å drøfte i hvilken grad VEU-samarbeidet skal knyttes nærmere til EU. Dette kan ha konsekvenser for Norges muligheter for å delta i VEU-samarbeidet. Hvis VEU på sikt stiller flernasjonale og integrerte styrker til rådighet for NATO, kan Norge risikere å komme i en mellomstilling i NATO-samarbeidet som er uheldig.

Som assosiert medlem har Norge anledning, men ingen forpliktelse, til å melde styrker til VEU. Alle VEUs fullverdige medlemsland, samt aktuelle assosierte land, har eller er i ferd med å melde inn styrker. Norge har nå startet opp prosessen med å melde styrker til VEU. Norsk styrkeinnmelding vil bli knyttet opp til VEUs fremtidige militære rolle, dvs til Petersberg-erklæringen av 19 juni 1992 der humanitære operasjoner, redningsoperasjoner og ulike former for fredsoperasjoner, fremheves som egnede operasjoner for VEU. Dette vil være eksisterende styrker med en rimelig standard mht fleksibilitet, mobilitet, trening og utrustning.

En styrkeinnmelding til VEU vil ikke komme i konflikt med Norges forpliktelser overfor NATO, eller med NATOs ansvar for forsvaret av medlemslandenes territorier. Innmeldingen vil foregå i nært samarbeide med VEUs Plancelle med tanke på å identifisere hvilke styrke-enheter som særlig vil kunne egne seg til bruk i den type operasjoner som Petersberg-erklæringen omfatter.

### 3.7 KONKLUSJONER

Slutten på den kalde krigen har medført store endringer i den sikkerhetspolitiske situasjon. En storkrig mellom øst og vest er ikke lenger sannsynlig. Regionale konflikter og ustabilitet, og spesielt faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og avansert missilteknologi, utgjør i dag et konfliktpotensiale i Europa og tilstøtende områder.

Endringer og tilpasninger preger også samarbeidet i NATO og planer for alliert militær støtte til forsvaret av Norge. Manglende stabilitet og forutsigbarhet i den internasjonale situasjonen representerer en utfordring for norsk forsvarsplanlegging. Den mest kritiske faktor sett med norske øyne er den videre utvikling i Russland og russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men også endringer og tilpasninger i vestlig forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeide kan gi store utslag. I en slik situasjon vil det være særlig viktig å beholde mest mulig handlefrihet og evne til raske omstillinger når og hvis den internasjonale situasjonen skulle tilsi det.

## KAPITTEL 4

**Hovedprinsippene i gjeldende beredskapslovgivning**

I dette kapittel skal utvalget gi en oversikt over gjeldende beredskapslovgivning. De mest sentrale lover og annet regelverk vil bli omtalt, samt hvilke reelle hensyn beredskapslovgivningen hviler på.

På bakgrunn av den definisjonen av beredskapslovgivningen som utvalget legger til grunn, skal også kort omtales forholdet til fredstidslovgivningen, øvrige rettskilder, forberedt beredskapslovgivning, folkeretten, (konstitusjonell) nødrett og beredskapssystemene.

Hovedvekten vil imidlertid bli lagt på å vurdere beredskapsloven som den viktigste og mest generelle lov, og denne lovens fullmakter og virkeområdebestemmelser, herunder de kapitler som ble tatt ut under stortingsbehandlingen av loven i 1950. Avslutningsvis skal sies noe om forholdet til utlendinger i Norge og på norske skip.

**4.1 UTGANGSPUNKTER FOR BESKRIVELSE AV GJELDENE BEREDSKAPSLOVGIVNING****4.1.1 Hovedspørsmål ifm beskrivelse av gjeldende rett**

Den definisjonen av beredskapslovgivningen som utvalget har valgt, reiser tre hovedspørsmål som må besvares for å kunne gi en oversikt over hovedprinsippene i gjeldende beredskapslovgivning:

- Hvilke lover eller annet regelverk omfattes av definisjonen?
- Når kommer beredskapslovgivningen til anvendelse?
- Hvilke avvik fra fredstidslovgivningen kan bestemmes i medhold av denne lovgivning?

Besvarelsen av det andre av de ovennevnte spørsmål gir i realiteten også svaret på det første spørsmålet, idet beredskapslovgivningen, som nevnt innledningsvis i "*Sammendrag*" i kap 1, defineres ut fra regelverkets *virkeområde*. Utvalget har foretatt en nærmere vurdering av virkeområdet under "*Hvilke krisesituasjoner som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen*" i pkt 4.5 nedenfor.

**4.1.2 Forholdet til folkeretten**

Beredskapslovgivningen er nasjonal rett. Fremstillingen nedenfor avgrenses derfor i utgangspunktet mot folkerettslige regler. Utvalget har likevel på enkelte punkter funnet det nødvendig å vurdere nasjonale rettsregler opp mot Norges folkerettslige forpliktelser, selv om norsk rett forutsettes å være i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser og må tolkes ut fra dette såkalte *presumpsjonsprinsippet*. Folkeretten har gjennomgått en betydelig utvikling siden beredskapslovens vedtakelse i 1950, og har stor betydning også under krise og krig. For nasjonale beslutningstakere er det like viktig å ha kunnskap om folkeretten som kjennskap til det nasjonale rettssystemet. Nedenfor skal kort angis noen av grunnene til dette.

Folkeretten gir anvisninger på internasjonale normer som tar sikte på å forhindre krig og trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, samt normer om rett til å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet og hvorledes dette kan/skal gjøres. Dette gjelder bl a normer angående suverenitetsprinsippet og dette prinsippets innskrenkninger, forbud mot angrepskrig og trusler om dette, aggresjonsforbud, retten

til individuelt og kollektivt selvforsvar og de begrensninger denne retten er undergitt, plikten til å løse en konflikt ved fredelige midler (forhandlinger, voldgift, domstolsbehandling etc), internasjonale organisasjoners (f eks FNs) rolle ifm krisehåndtering og eventuelle fullmakter til å gripe inn i tvister med ulike typer tiltak, osv.

Aktørene under krise og krig vil ofte være stater, hvis rettsforhold dem imellom reguleres av folkeretten, enten det dreier seg om skreven (konvensjoner mv) eller uskreven (sedvane-)rett. Det er gjerne påståtte brudd på folkerettslige regler som vil bli brukt i informasjonskampen overfor den internasjonale opinion, eller som påskudd av en aktør som ønsker å trappe opp en konflikt.

Folkeretten regulerer sentrale områder hvor den nasjonale rett tildels er taus. Særlig gjelder dette spørsmålet om utstrekningen av en stats jurisdiksjon, geografisk eller materielt. Som eksempel nevnes at det var folkerettslige regler (folkerettslige regler om immunitet/eksterritorialrett for fremmede krigsskip), og ikke nasjonal rett, som særlig sto i fokus for svenske myndigheter når de skulle håndtere situasjonen som oppsto da den sovjetiske undervannsbåten gikk på grunn utenfor Karlskrona.

Det foreligger en omfattende folkerettslig regulering av ulike forhold under internasjonale væpnede konflikter («law of armed conflict»/«international humanitarian law», som i en viss utstrekning også regulerer ikke-internasjonale væpnede konflikter og nøytrale staters rettigheter og plikter), som setter begrensninger for nasjonale myndigheters handlemåte mht selve krigføringen og overfor utenlandske statsborgere, i særdeleshet overfor annen krigførende parts borgere (sivilbefolkning, medlemmer av de væpnede styrker etc). Som eksempel viser utvalget til den tredje Genèvekonvensjonen av 1949, som i 143 omfattende artikler detaljert regulerer hvem som har krav på krigsfangestatus og hvorledes krigsfanger skal behandles. Blant den humanitære folkerettens grunnregler, som må anses som sedvanerett som alle stater er bundet av, kan nevnes rett for alle som ikke tar direkte del i fiendtlighetene til respekt for sine liv og sin moralske og fysiske integritet, at de stridende parter ikke har ubegrenset rett til å velge metoder og midler i krigføringen, og rett for alle til grunnleggende rettergangsgarantier. Selv om reglene i utgangspunktet kun gjelder behandlingen av andre staters borgere, må det legges til grunn at bl a de fundamentale garantiene i tilleggsprotokollene til Genèvekonvensjonene av 1949 (hhv I. Tilleggsprotokoll art 75 og II. Tilleggsprotokoll art 4) kommer til anvendelse også overfor statens egne borgere.

De internasjonale menneskerettighetene kommer i prinsippet til anvendelse overfor alle personer som til enhver tid befinner seg innenfor statens myndighetsområde. En kort oversikt over de menneskerettighetskonvensjoner som Norge er tilsluttet, er inntatt på s 29-33 i NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter. Oversikten viser at statens menneskerettighetsforpliktelser er omfattende og gjør seg gjeldende på en lang rekke livsområder. Av de viktigste nevnes FN-konvensjonen av 1966 om politiske og sivile rettigheter (SP) og Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen av 1950 (EMK). Rettighetene kan bare innskrenkes eller settes til side i den utstrekning den aktuelle konvensjon hjemler dette. Enkelte rettigheter er ufravikelige. Blant disse finner en retten til liv, forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, forbudet mot slaveri og trelldom, forbudet mot tilbakevirkende straffelover, samt retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Enkelte øvrige rettigheter, f eks retten til personlig frihet, ytringsfrihet, bevegelsesfrihet og eiendomsrett, kan bare fravikes i den utstrekning den foreliggende nødstilstand gjør dette strengt nødvendig. I noen av konvensjonene oppstilles ytterligere tilleggsvilkår. Iht SP art 4 og EMK art 15 er det oppstilt som vilkår for fravikelse at det foreligger en offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv. Dette uttrykket må tolkes på selvstendig grunnlag, bl a i lys av

de relevante konvensjonsorganenes praksis. De nevnte konvensjoner påbyr staten omgående å underrette hhv FNs og Europarådets generalsekretær om hvilke bestemmelser som fravikes og begrunnelsen for dette. SP art 4 oppstiller dessuten et tilleggsvilkår om at unntakstilstanden må være offisielt kunngjort. Utvalget vil i denne forbindelse peke på nødvendigheten av å innarbeide slike varslings- og kunngjøringsforpliktelser i planverket.

I tillegg til eksisterende bindende menneskerettighetskonvensjoner, er det under utvikling i ulike internasjonale fora, særlig i FN og OSSE, regler om humanitære minstestandarder, adferdskodekser under unntakstilstand osv. Disse reglene tar bl a sikte på å etablere grunnleggende og ufravikelige rettssikkerhetsgarantier i «gråsonen» mellom «human rights law» og «international humanitarian law». Selv om dette arbeidet ikke nødvendigvis vil munne ut i rettslig bindende vedtak, vil reglene være politisk bindende og vil som sådan ha betydning for beredskapslovgivningen.

#### 4.1.3 Reelle hensyn

På samme måte som samfunnet må omstilles under krise og krig, må det nasjonale rettssystemet tilpasses krisen. De reelle hensyn som beredskapslovgivningen hviler på, kan betraktes på flere ulike måter.

En måte er å se lovgivningen som myndighetenes verktøy for å løse krisen. Regelverket skal således ut fra denne synsvinkel f eks effektivisere totalforsvaret, og bidra til at alle ressurser kan settes inn der hvor myndighetene finner det nødvendig.

En noe annen betraktningmåte, som i og for seg ikke behøver å stå i motstrid til det foregående utgangspunkt, er at beredskapslovgivningen skal opprettholde rettsordenen - herunder sørge for en ordnet omstilling av samfunnet fra fredstid til krise-/krigstid - og sikre fundamentale rettigheter for borgerne selv om landet skulle befinne seg i en ekstraordinær krisetilstand.

Norsk beredskapslovgivning søker å kombinere ovennevnte reelle hensyn. Det er likevel klart at borgernes rettigheter ifølge den alminnelige fredstidslovgivningen etter omstendighetene må kunne settes til side i en krisesituasjon.

#### 4.1.4 Fullmaktsbestemmelser og materielle bestemmelser

Beredskapslovgivningens innhold kan systematisk inndeles i fullmaktsbestemmelser og materielle bestemmelser. Noe unyansert kan en si at fullmaktsbestemmelser regulerer forholdet mellom statsmaktene, mens materielle bestemmelser regulerer forholdet mellom statsmaktene og borgerne (fysiske og juridiske personer).

Av *fullmaktsbestemmelser* har en for det første bestemmelser som på bestemte vilkår gir andre organer enn Stortinget fullmakt til å gi regler av lovgivningsmessig innhold. Fullmakt kan gis i medhold av alminnelige delegasjonsregler. Innen beredskapslovgivningen har vi imidlertid fullmaktsregler som i tillegg forutsetter at vilkårene for konstitusjonell nødrett foreligger, se nedenfor under "*Nødrett, konstitusjonell nødrett, forholdsmessighetsprinsippet*" i pkt 4.1.5. Fullmaktsbestemmelser er ofte gitt fordi en har innsett at detaljregulering på forhånd ikke er mulig eller ønskelig, slik at de kompetente organer selv ut fra den enkelte situasjon må vurdere hvilke regler som skal iverksettes.

Stortinget og andre organer har allerede gitt visse *materielle bestemmelser* som er ment å gi hjemmel for visse tiltak i en slik unntakssituasjon som definisjonen gir anvisning på. Bestemmelsene kan være mer eller mindre detaljerte, og forutsetter ofte utfyllende regler gitt i medhold av fullmaktsbestemmelser, men er likevel gitt

for å regulere bestemte forhold som en på forhånd vet vil kunne oppstå under slike unntakssituasjoner. Sett i forhold til den alminnelige fredstidslovgivning, kan de materielle bestemmelser systematisk inndeles etter hvilke områder lovgivningen fraviker borgernes «friheter», f eks beredskapsbestemmelser som griper inn i borgernes eierrådighet, frihet til å disponere egen arbeidskraft, bevegelsesfrihet, informasjonsfrihet, økonomisk frihet, forsamlingsfrihet osv. Bestemmelsene kan også regulere borgernes adferd overfor fienden eller andre. Bestemmelsene kan imidlertid også inndeles systematisk på andre måter.

#### 4.1.5 Nødrett, konstitusjonell nødrett, forholdsmessighetsprinsippet

Sentralt står altså hvilke forhold som begrunner en tilsidesettelse av konstitusjonelle hensyn og borgernes rettigheter etter den alminnelige fredstidslovgivningen, som for de mest inngripende tiltak ofte begrunnes rettslig med å henvise til begreper som *nødrett* og *konstitusjonell nødrett*. Fra tid til annen henvises også til begrepet *militær nødvendighet*, som etter utvalgets vurdering neppe gir anvisning på andre vurderingstemaer enn hva som kan utledes av nødretten. Begrepene viser at den skrevne lovgivning langt fra gir et uttømmende svar på hvilke regler som gjelder eller kan gjelde under krise og krig.

Med *nødrett* menes en tilstand eller omstendighet som berettiger handlinger som under normale forhold ville være ulovlige og/eller straffbare. Under denne tilstand/disse omstendigheter blir handlingen ikke bare straffri, men også lovlig/rettmessig. På strafferettens område fremgår nødrettsregelen av straffeloven § 47.

Med *konstitusjonell nødrett* menes en tilstand eller omstendighet som berettiger handlinger som under normale forhold ville være et forfatningsbrudd. Handlingen består som regel i at et statsorgan utøver en myndighet som normalt hører under et annet statsorgan, eller at en setter seg utover andre grunnlovsbestemmelser (materielle bestemmelser eller formelle regler). Det er ingen skarp overgang mellom vanlig grunnlovstolkning og konstitusjonell nødrett. Som eksempel på utøvelse av konstitusjonell nødrett kan nevnes Elverumsfullmakten av 9 april 1940, som ga Kongen myndighet til å «gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser inntil Stortinget - etter samråd mellom regjeringen og presidentskapet - kan bli sammenkalt på ny». Et annet eksempel er regjeringens beslutning om mobilisering av hærens avdelinger før kl 0500 den 9 april 1940, tilsynelatende i strid med Grunnloven § 28 om statsrådsbehandling av saker «af Vigtighed». Hvor alvorlig en nødssituasjon må være, lar seg ikke avgjøre generelt. Det må foretas en avveining av de interesser som står mot hverandre. I vurderingen vil det ha vesentlig betydning hva slags regler det gjelder, og hvor stort avvik fra de normale regler det er tale om. Utvalget kommer nærmere tilbake til begrepet konstitusjonell nødrett under redegjørelsen for beredskapsloven ("*Beredskapsloven av 1950*" i pkt 4.2).

Prinsippene om nødrett og konstitusjonell nødrett kan etter utvalgets vurdering suppleres med en ytterligere regel om *forholdsmessighet*, selv om det kan være en smakssak hvorvidt denne regel kan anses som et selvstendig prinsipp eller som del av prinsippene om (konstitusjonell) nødrett. Poenget med forholdsmessighetsregelen er at myndighetene ikke kan gå lenger i å treffe inngripende tiltak overfor borgerne mv enn det som er nødvendig og rimelig av hensyn til det offentlige interesse. Det må må være en viss forholdsmessighet mellom de mål det offentlige søker å oppnå, og de midler som brukes for å oppnå målet. Et slikt prinsipp står sterkt i folkeretten, og kan også i en viss utstrekning utledes av gjeldende nasjonal fredstidslovgivning på forvaltningsrettens, strafferettens og straffeprosessens område. Som illustrasjon vises til lov 4 august 1995 nr 53 om politiet § 6 andre ledd

om alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utøves, jfr Ot prp nr 22 (1994-95) og Innst O nr 44 (1994-95).

#### 4.1.6 Formelle lover og øvrige relevante rettskilder

Beredskapslovgivningen omfatter ikke bare formelle lover gitt av Stortinget. Det fremgår av ovenstående at vedtatte formelle lover må suppleres med ulovfestede prinsipper. De formelle lover må også suppleres med forberedt regelverk av lovgivningsmessig innhold, særlig regelverk som Kongen om nødvendig kan iverksette med hjemmel i beredskapsloven § 3 (se "*Forberedt lovgivning*" i pkt 4.3.4). Under alvorlige kriser og krig er situasjonen nettopp den at bestemmelser av lovgivningsmessig innhold kan måtte gis av andre enn Stortinget. I særdeles alvorlige nødssituasjoner hvor det er avgjørende å handle raskt, kan slike bestemmelser måtte gis f eks av Kongen, fylkesmenn, politimestre (herunder i egenskap av kretssjefer i Siviltforsvaret), regjeringens representanter ved allierte eller nasjonale militære kommandoer, den enkelte militære sjef osv. I noen utstrekning er visse sider ved dette søkt regulert i beredskapsloven, men reguleringen er langt fra uttømmende. Under krigsoperasjoner o l kan det bli nødvendig for den militære ledelse, ut fra nødrettsbetraktninger, å foreta inngrep overfor - og stille krav til - det sivile samfunn uten at dette har hjemmel i lov (f eks foreta demolering av bygninger, private veier, broer o l som ledd i militære operasjoner).

Med hensyn til inngripen i Stortingets bevilgningsmyndighet, er for øvrig Stortingets bevilgningsreglement §§ 11 og 12 av interesse. § 12 gir tilsvarende fullmakter på bevilgningsområdet som beredskapsloven § 5 gir på lovgivningsområdet, og lyder slik:

«Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen, i den utstrekning han finner nødvendig, gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer adgang til, når det er fare ved opphold, å anvise uforutsette utgifter uten dekning i bevilgninger og overskridelser av bevilgede beløp. Selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger, kan fylkesmannen foreta slike anvisninger når det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser.»

En må videre forholde seg til instruksjer (f eks «Plakaten På Veggen»; Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge, fastsatt ved kgl res 10 juni 1949 nr 1, se pkt "*Mobilisering og annen ekstraordinær innkalling til militærtjeneste*" i pkt 4.3.6 nedenfor) og annet regelverk, for å kunne danne seg et fullstendig bilde av hvilke rettsregler som kommer eller kan komme til anvendelse under beredskap, i krig o l, herunder rettskilder som konsesjonsvilkår (som eksempel nevnes at TV 2 iht fastsatte konsesjonsvilkår plikter å sende meldinger etter krav fra statsmyndighet bli under beredskap og krig) og avtaler (f eks krisehandelsavtaler).

Særlig viktig i en tidlig fase av en militær krise vil også være de «regler» som fremgår av direktiver som gis eller planlegges gitt til de væpnede styrker i form av Rules of Engagement (ROEs) og lignende instruksjer, jfr "*Krisehåndtering og samvirke med allierte forsterkninger*" i pkt 5.2.2 nedenfor.

## 4.2 BEREDSKAPSLOVEN AV 1950

### 4.2.1 Kort om lovens innhold og historie

Den mest generelle av beredskapslovene er lov 15 desember nr 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. Loven har i praksis vært omtalt



enten som «beredskapsloven» eller «krigsloven». Ingen av disse betegnelser er særlig velegnet, i og med at det finnes en rekke andre lover som også naturlig kan betegnes som beredskapslover eller krigslover. Som det fremgår ovenfor, har utvalget i denne utredningen valgt å bruke betegnelsen «beredskapsloven» ved henvisninger til denne konkrete loven.

Beredskapsloven ble vedtatt etter en omfattende behandling i Stortinget, som utvalget vil komme noe nærmere tilbake til nedenfor. Opprinnelig ble loven gitt midlertidig gyldighet, men ved lov av 25 juni 1954 nr 6 ble midlertidigheten opphevet. Senere har det bare vært foretatt mindre endringer i loven, slik at den i det vesentlige fremstår på samme måte som ved vedtakelsen i 1950. Lovteksten er inn tatt som vedlegg 1 til utvalgets innstilling.

Beredskapsloven er inndelt i seks kapitler.

*Kapittel I og II* gir bestemmelser om særlige fullmakter for Kongen.

I § 1 er Kongen - når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet - gitt en generell fullmakt til å treffe alle vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser. Kongen kan således i denne situasjon både gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, utøve bevilgningsmyndighet og pålegge skatter, slik Stortinget gjør det i fredstid. § 1 er utformet etter mønster av Elverumsfullmakten, som ble vedtatt av Stortinget 9 april 1940 på Elverum. Situasjonen som da forelå, og som § 1 tar sikte på, er altså at Stortinget for en kortere eller lengre periode er satt helt ut av spill.

§ 3 setter en snevrere ramme for Kongens fullmakter hvis Stortinget er samlet eller kan sammenkalles. Paragrafen gjelder under visse særlige forhold, nemlig når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Også i disse tilfeller gis Kongen fullmakt til å utøve myndighet som ellers tilligger Stortinget, men myndigheten er begrenset til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, som tar sikte på å regulere visse nærmere angitte formål, når det på grunn av de nevnte særlige forhold er fare ved opphold. Selv om fullmakten er begrenset til bestemt angitte forhold, gir den Kongen langt videre fullmakter enn det som følger av adgangen til å gi provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17. For å skape garanti mot at regjeringen misbruker sin myndighet, er det bestemt i § 3 at bestemmelser gitt av Kongen med hjemmel i denne paragrafen, snarest mulig skal meddeles Stortinget.

*Kapittel III* regulerer forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass, og innebærer bl a at militære myndigheter kan overta ledelsen av politiet og andre sivile myndigheter.

*Kapittel IV* gir særregler om behandlingen av straffesaker i krigssituasjoner. Reglene innebærer på flere punkter adgang til en forenklet behandling. Det følger imidlertid av bestemmelsene at behandlingen fortsatt skal skje gjennom den ordinære påtalemyndighet og de ordinære domstoler.

*Kapittel V* gir regler om tvangsavståing til det offentlige av løsøre og fast eiendom.

*Kapittel VI* inneholder forskjellige bestemmelser, bl a hjemmel for Kongen til å gi nærmere forskrifter og treffe andre nødvendige tiltak til gjennomføring av loven.

Beredskapsloven er bygget på lovforslag fremmet av regjeringen i Ot prp nr 78 (1950). Lovforslaget var gjenstand for en meget grundig behandling i Stortinget.

Under behandlingen ble tre sentrale kapitler i regjeringens lovforslag tatt ut. Dette medførte igjen en betydelig omredigering i forhold til lovforslaget i proposisjonen.

Regjeringen hadde for det første foreslått regler om særskilte *forræderidomstoler* (regjeringens lovutkast kapittel IV), som skulle behandle saker hvor påtalemyndigheten ville legge ned påstand om dødsstraff for visse forbrytelser.

For det andre foreslo regjeringen i lovutkastet kapittel V regler om *forvaring* av personer som med skjellig grunn kunne mistenkes for å ha foretatt eller å være i ferd med å foreta visse angitte lovovertridelser.

For det tredje foreslo regjeringen i lovutkastet kapittel VI regler om *kontroll med trykte skrifter* for å hindre offentliggjørelse av noe som kunne skade forsvaret eller rikets forhold til fremmed stat eller true rikets indre eller ytre sikkerhet.

Utvalget kommer i "*Kapitlene som ble utelatt ved stortingsbehandlingen av beredskapsloven*" i pkt 4.7 nærmere tilbake til ovennevnte kapitler som ble utelatt.

Som påpekt, er beredskapsloven etter vedtakelsen bare endret på noen få mindre punkter. Spørsmålet om en mulig revisjon av loven ble imidlertid vurdert av et utvalg nedsatt av regjeringen i 1962. Utvalgets mandat gikk ut på å vurdere i hvilken utstrekning arbeidet med beredskapsplanleggingen i tiden etter lovens vedtakelse i 1950 hadde vist at det var nødvendig eller ønskelig med endringer. Utvalget konkluderte i sin utredning, avgitt i juni 1963, med at loven i det vesentlige fortsatt burde ha karakter av en fullmaktslov, og fant ut fra dette at det ikke var grunn til å foreslå endringer av prinsipiell art. Utvalget foreslo imidlertid enkelte mindre endringer. Under den videre behandling av dette utvalgets utredning, fant man det hensiktsmessig - i stedet for å endre beredskapsloven - dels å gi en egen lov om stansing av frister og betalingsutsetting m.m. og dels å foreta enkelte endringer i andre beredskapslover. Utvalgets utredning ledet således til lov 4 desember 1964 nr 1 om fristar og betalingsutsettning og ymist anna i serlege tilhøve og til enkelte endringer i forsyningsloven, rekvisisjonsloven og lov 2 desember 1955 nr 2 om helsemessig beredskap (endringslov 17 mars 1967 nr 4).

#### 4.2.2 Forholdet til Grunnloven - konstitusjonell nødrett

Under utarbeidelsen av beredskapsloven ble spørsmålet om lovens forhold til Grunnloven og til den såkalte konstitusjonelle nødrett viet stor oppmerksomhet. Justiskomiteén ga i sin innstilling en bred oppsummering av disse spørsmålene.

Under stortingsbehandlingen ble det bl a innhentet betenknninger fra professorene Frede Castberg og Johs. Andenæs, trykket i Dokument nr 11 (1950).

Utvalget finner det hensiktsmessig å gjengi vesentlige deler av uttalelsene om konstitusjonell nødrett i Justiskomiteéns innstilling (Innst O nr XV (1950) ss 15-17). Det må generelt kunne sies at oppfatningene av konstitusjonell nødrett og dens grenser ikke har vært gjenstand for vesentlige endringer i tiden fra 1950 og frem til i dag. Justiskomiteéns uttalelser og de betenknninger som ble avgitt under stortingsbehandlingen, vil således fortsatt være av sentral betydning for vurderingen av beredskapsloven i forhold til konstitusjonell nødrett og i forhold til grunnloven. I tillegg til det som er nevnt ovenfor, kan nevnes at Castberg i 1953 ga en utførlig generell drøftelse av konstitusjonell nødrett i en utredning etter oppdrag fra Stortingets presidentskap, se Dok nr 2 (1953). I juridisk litteratur er konstitusjonell nødrett behandlet av Andenæs i Statsforfatningen i Norge (s 537-548 i syvende utgave 1990) og i eldre fremstillinger av Castberg.

Innledningsvis tok flertallet i komiteén, som besto av alle unntatt ett medlem, utgangspunkt i de kapitlene i regjeringens forslag som ble tatt ut av loven. Fremstillingen berører imidlertid i stor grad også spørsmål av generell karakter:

« F l e r t a l l e t vil dernest komme med enkelte bemerkninger om det konstitusjonelle grunnlag for lovutkastets regler.

Under den offentlige debatt om proposisjonen har det fra enkelte hold vært hevdet at det er tvilsomt om visse av de foreslåtte regler kan forenes med Grunnloven. Dette gjelder bl.a. forskriftene om internering, om rekvisisjon etter utkastets § 35, og til dels også om den såkalte forræderidomstol.

Da disse forslag ikke er tatt med i innstillingen, skal flertallet ikke gå i detaljer om dette spørsmål. Det er tilstrekkelig å slå fast at der nødvendigvis må melde seg sterke innvendinger hvis der gjøres forsøk på å praktisere slike bestemmelser under normale og ordnede forhold. Men dette har heller aldri vært meningen. Proposisjonen slår selv fast at dens regler bare kan settes i kraft under krig eller lignende krigseartede forhold, som bringer rikets selvstendighet eller sikkerhet i fare. Forslaget må sees mot denne bakgrunn, og dets bestemmelser må vurderes i nær sammenheng med den såkalte 'konstitusjonelle nødrett'.

Såvidt flertallet forstår, råder der alminnelig enighet om at en krig eller liknende nødsituasjon, som truer rikets sikkerhet, nødvendigvis må få betydning for fortolkningen av reglene i vår forfatning. Dels har man operert med det særlige begrep 'konstitusjonell nødrett', som oppfattes som et uskrevet supplement til vår statsrett. Dels har man hevdet at tolkningen av selve grunnloven må avpasses etter den foreliggende situasjon, og at en nødssituasjon kan gjøre det forsvarlig å tolke grunnloven på en annen måte enn den som under normale forhold ville være forsvarlig (Se bl.a. A n d e n æ s ' betenkning i dok. nr. 11, side 11 flg.). Uten å ta standpunkt til disse betraktninger vil flertallet slutte seg til det sentrale i begge synsmåter, nemlig at statsmaktene i rent ekstraordinære og farlige situasjoner må kunne treffe tiltak som ellers ikke kan godtas som forfatningsmessige. Når flertallet for enkeltets skyld i det følgende benytter betegnelsen 'konstitusjonell nødrett', er det bare denne tankegang en vil gi uttrykk for.

Flertallet vil ta et ytterligere forbehold, som knytter seg generelt til hele innstillingen. Når en drøfter hvilke tiltak nødretten kan åpne adgang til, så tenker en utelukkende på tiltak som tar sikte på å hevde rikets frihet og selvstendighet. Det samme gjelder de fullmakter som foreslås. Nemndas uttalelser om nødretten kan derimot ikke påberopes til støtte for tiltak som tar sikte på underkastelse, f.eks. forhandlinger med en okkupant om endringer i rikets statsforfatning o.l.

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. Flertallet i justisnemnda vil nøye seg med å uttale som sin mening at konstitusjonell nødrett vil kunne danne hjemmel for tiltak av den art som er nevnt i proposisjonens kapitler IV, V og VI, og at det ikke bare i krigstid, men også etter omstendighetene under andre åpenbart alvorlige krisesituasjoner som kan danne en trussel mot rikets frihet eller sikkerhet. For så vidt angår erstatningsbestemmelsene i § 35 i proposisjonen, viser en til bemerkningene nedenfor til § 16 i nemndas utkast.

De betraktninger som er anført ovenfor, fører over til en annen juridisk innvending, som også har vært reist mot proposisjonen. Det har vært hevdet at Stortinget ikke ved vanlig lov kan gi regler for hvordan den konstitusjonelle nødrett i fremtiden skal utøves, men at slike regler for å være bindende må gis i grunnlovs form.

Flertallet vil i denne forbindelse peke på at proposisjonens regler, hvis de ble vedtatt, aldri ville kunne brukes i videre utstrekning enn den foreliggende nødssituasjon gjorde det forsvarlig. Det storting eller den regjering som i en given situasjon ville benytte reglene om internering eller pressekontroll, måtte under fullt konstitusjonelt ansvar selv prøve om tiltakene lå innenfor nødrettens ramme, lovens ord ville ikke være tilstrekkelig hjemmel. Grunnloven kan ikke fravikes ved ordinær

lov, med bare med hjemmel i den nødrett som den akutte situasjon måtte berettige til. En person som blir internert, kan ikke nektes adgangen til å bringe sin sak inn for domstolene til prøvelse, og selv om domstolene er avskåret fra adgangen til å vurdere de individuelle momenter som knytter seg til vedkommendes eget forhold, kan de ikke unnlate å ta standpunkt til det generelle spørsmål om hvorvidt det under de foreliggende forhold er i samsvar med Grunnloven å foreta slike inngrep i den personlige frihet. Også domstolene må følgelig vurdere om det foreligger en nødsituasjon, og i hvilken utstrekning denne situasjon kan gi adgang til å sette seg ut over Grunnloven. Lovens regler kan altså ikke skape noen selvstendig hjemmel for tiltak av den nevnte art.

Dermed er ikke sagt at det må antas utilstедelig å vedta lovregler som antesiperer en nødssituasjon, eller at slike regler behøver å være betydningsløse. De kan ha betydning som en tilkjennegivelse av hvordan nødretten vurderes og tolkes, og det kan være praktisk å ha reglene vedtatt i formell lovs form. Jfr. i denne forbindelse C a s t b e r g s betenkning, særlig s. 4-5.»

Valget mellom å bygge utelukkende på nødrett eller å gi konkrete lovbestemmelser om ekstraordinære situasjoner er også utfyllende drøftet i Castbergs betenkning, jfr Dok nr 11 (1950) s 5-6, hvor han bl a uttaler:

«Den største svakhet ved en ordning basert på anvendelse av nødrett i det konkrete tilfelle, er imidlertid nødrettens ubestemte innhold. Nødretten har ikke noen gløverdig historie i europeisk politikk. Det kan være grunn til å minne om hvordan den har vært brukt og misbrukt f.eks. i et land som Tyskland, - nødrettens klassiske land. Det gjelder både på statsrettens og på folkerettens felt, - under Bismarck såvel som under Bethmann-Hollweg. Også hos oss har vi i en kritisk tid sett nødretten påberopt på ledende hold, som dekning for en politikk, som kunne ha blitt skjebnesvanger for landet. Det kan overhodet ikke nektes at det i det lange løp er lite tilfredsstillende å la kompetanseforhold og myndighetsgrenser være helt ubestemte på forhånd, under henvisning til at man jo kan sette seg ut over lov og grunnlov i kraft av nødrettens prinsipper. 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, - også hvis krigen skulle komme til landet. Det er derfor vanskelig å forstå den helt ureserverte oppslutning om nødrettsprinsippet som kommer frem på mange hold, hvor man angriper kriselovforslaget nettopp ut fra demokratiets og rettstatens prinsipper.»

Slik loven ble seende ut etter at flere av de foreslåtte kapitlene ble tatt ut av loven, fikk den et sterkt preg av fullmaktslov. I forhold til kapitlene I og II i den endelige loven, uttalte komitéflertallet følgende, jfr Innst O nr XV (1950) s 16-17:

«Fullmaktsbestemmelsene (kap. I og II i nemndas innstilling som svarer til kap. VIII og IX i proposisjonen) blir etter dette de viktigste bestemmelsene. Reglene i kap. I (prp. kap. IX) tar sikte på å gi uttrykk for det samme prinsipp som ble forutsatt i Elverumsfullmakten av 9. april 1940. Reglene kommer bare til anvendelse når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin myndighet. Når en slik situasjon inntreffer, overlates det til Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevet for å vareta rikets interesser under krig og forberede overgangen til fredelige forhold. Reglene sier neppe mer enn det som ville ha gjeldt også uten positive bestemmelser. Bestemmelsene ligger mer i det psykologiske og politiske plan enn det juridiske. Spesielt vil en peke på den betydning det kan ha overfor utlandet at Regjeringen har en uttrykkelig fullmakt fra Stortinget å vise til.

Fullmakten i kap. II (prp. kap. VIII) er utbygget med et ytterligere kautel i forhold til proposisjonen. Stortinget skal straks innkalles for å ta standpunkt til de enkelte bestemmelser som er utstedt i henhold til fullmakten, og kan umiddelbart oppheve dem ved vedtak i plenum. Er dette ikke gjort innen 30 dager, skal bestemmelsene snarest fremmes som vanlig lovforslag til ordinær lovbehandling i Odelsting og Lagting.

For øvrig vises til de spesielle bemerkninger om detaljene i denne fullmaktsbestemmelsen. Bruken av fullmakten er knyttet til bestemte og sterkt begrensede ytre vilkår, og der er oppstillet strenge etterfølgende kauteler. Uansett hvilket syn en ellers måtte ha på spørsmålet om delegasjon av Stortingets myndighet, så er ingen av flertallets medlemmer i tvil om at de her foreslåtte bestemmelser er både nødvendige og konstitusjonelt fullt forsvarlige. Ved det nye vilkår om at loven skal vedtas på ny hvert 4. år, oppnår en også at intet Storting gir fullmaktene for lenger tid enn sin egen funksjonstid. (...).

Fullmaktsbestemmelsene i kap. II innebærer selvsagt ikke at Stortinget fraskriver seg noe av sin lovgivningsmyndighet. Det kan selv når som helst gi bestemmelser om slike forhold som omfattes av fullmaktene og det kan endre eller oppheve hvilken som helst av de bestemmelser som Kongen eller underordnede administrative myndigheter måtte komme til å utferdige med hjemmel av fullmaktene.

En finner også å burde peke på den selvfølgelighet at Stortinget ikke kan overføre til andre større myndighet enn det selv har. Fullmaktsbestemmelsene i kap. I og II gir således ikke Kongen eller andre noen myndighet til å utferdige bestemmelser som etter Grunnloven ikke kan gis av noen statsmyndighet uten i grunnlovs form. Fullmaktene inneholder ingen bemyndigelse for Kongen til å sette seg ut over slike forskrifter som f.eks. i Grunnlovens §§ 96, 97, 100 og 105. Hvis det i en kritisk situasjon skulle være nødvendig å sette seg ut over noen av disse bestemmelsene, vil hjemmelen i alle tilfelle måtte søkes i nødretten. Dette gjelder like fullt enten det er Kongen eller Stortinget som utferdiger vedkommende bestemmelse. Fullmaktens betydning i en slik situasjon ligger i at de rydder av veien de formelle hindringer som ellers ville ha vært for at bestemmelsene blir utferdiget av Kongen istedenfor av Stortinget. Grunnlovens materielle lovskranke rokkes det ikke ved.

Likevel er det klart at innstillingens fullmaktsregler vil kunne få stor praktisk betydning. Det må forutsettes at størsteparten av de bestemmelser som det kan være behov for i en krigssituasjon vil være av en slik art at de innholdsmessig lar seg forene med Grunnloven. Både når det gjelder slike bestemmelser og også hvis det unntaksvis skulle bli tale om å gi bestemmelser som er av et slikt innhold at de i normale tider måtte anses som grunnlovsstridige, vil det ha stor betydning at det ikke kan reises tvil om Kongens formelle kompetanse til å utferdige bestemmelsene.»

Det er på det rene at fullmakten til Kongen i lovens kapittel I forutsetter anvendelse av konstitusjonell nødrett. En slik overføring av Stortingets myndighet til Kongen som loven gir anvisning på, er i strid med forfatningens alminnelige system og kan dermed bare være rettmessig på grunnlag av konstitusjonell nødrett. Motsatt kan lovbestemmelsene sies å være overflødige i den forstand at konstitusjonell nødrett i en situasjon som angitt i loven, vil gi tilstrekkelig grunnlag for den myndighetsutøvelse som loven gjelder. Foruten Justiskomiteéns uttalelser om dette, referert ovenfor, kan det vises til Andenæs' betenkning, se Dok nr 11 (1950) s 33, hvor det heter:

«Jeg antar at denne bestemmelsen bare gir et - så vidt jeg kan se - rammende uttrykk for rettsstillingen slik den ville være også uten noen uttrykkelig lov-

regel om tilfellet. Når Stortinget er satt ut av spill, følger det etter mitt skjønn av forfatningens system at Kongen, som det handledyktige statsorgan, må overta varetagelsen av statens interesser, også i den utstrekning det blir nødvendig med myndighetsutøvelse som normalt ligger under Stortinget, men naturligvis uten å foregripe løsningen av spørsmål som ikke har noen sammenheng med krigen eller krigsforholdene. Som nevnt i en annen sammenheng kan det i en slik situasjon ikke kreves, at det påvises en tvungende nødvendighet for h v e r t e n k e l t s k r i t t regjeringen tar utenfor sitt ordinære myndighetsområde.»

Når det gjelder lovens kapittel II, er utgangspunktet noe annerledes. Det er lagt til grunn at det her er tale om delegasjonsregler som i stor utstrekning kan sees som en anvendelse av de alminnelige prinsippene for lovdelegasjon. Det følger av disse prinsippene selv at delegasjonsadgangen går lenger enn ellers i situasjoner hvor det er særlig nødvendig å kunne handle raskt, f eks under krig eller beredskapstilstand. Konstitusjonell nødrett anses i utgangspunktet bare å være nødvendig som grunnlag i forhold til den generelle adgangen i § 3 til å gjøre avvik fra gjeldende lov, eller dersom det er tale om å foreta disposisjoner som grunnloven etter vanlige forhold forbyr. De øvrige deler av bestemmelsen kan derfor komme til anvendelse selv om situasjonen ikke er så alvorlig at det er berettiget å ty til nødretten. Stortinget la riktignok vekt på at beredskapsloven eventuelt skulle vedtas på ny hvert fjerde år, slik at intet storting ga fullmaktene for lenger tid enn sin egen funksjonsperiode - et argument som er bortfalt etter at beredskapsloven ble gjort permanent ved lov av 25 juni 1954 nr 6. I etterkrigstiden har det dessuten skjedd en utvikling av læren om Stortingets delegasjonsadgang. Tidligere tiders fullmaktslovgivning, særlig enkelte lover gitt i de første etterkrigsår som nærmest ga regjeringen blankofullmakt innen store og viktige områder, ble kritisert fra flere hold, og det har senere skjedd en viss innstramming av praksis. Etter ordlyden gir beredskapsloven § 3 Kongen fullmakt til å lovgi nærmest innenfor de fleste samfunnsområder, dersom dette fremstår som nødvendig. Læren om delegasjonsadgang hjemler imidlertid som nevnt i seg selv større adgang til delegasjon i situasjoner hvor det er særlig nødvendig å kunne handle raskt. På bakgrunn av Stortingets klare forutsetninger da beredskapsloven ble vedtatt, må man kunne si at § 3 er et utslag av de alminnelige prinsipper for lovdelegasjon.

Det er antatt at lovens kapittel II gir noe videre fullmakter enn det som ville følge av konstitusjonell nødrett. Andenæs uttaler i sin betenkning følgende om dette, se Dok nr 11 (1950) s 32:

«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 nødretts-situasjon 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.»

I denne sammenheng bør det også understrekes at bestemmelsene i kapittel II avskjærer den tvil som ellers lett ville gjøre seg gjeldende om hvor langt man kunne gå på grunnlag av konstitusjonell nødrett.

### 4.3 ANNEN BEREDSKAPSLOVGIVNING

Det såkalte Lovstrukturutvalget - som avga en innstilling i 1992 (NOU 1992:32), med forslag til en bedre struktur i lovverket - sondret mellom lover om beredskap, lover om militær og sivil tjenesteplikt, lover som gjelder rikets sikkerhet og lover som regulerer krigstilstand. Første og siste gruppe av lover er av interesse i denne sammenheng.

#### 4.3.1 Lover angående beredskap

Lovstrukturutvalget fant at «(f)ølgende lover angår beredskap»:

- *Lov 31 mars 1949 nr 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg.* Loven gir Kongen fullmakt til å gi pålegg til eier eller bruker av drivstoffanlegg av vesentlig betydning for landets beholdning av drivstoffer, om sikringstiltak mot skade som følge av krigshandlinger og sabotasje, samt pålegg om å foreta slike utvidelser eller nybygg som anses nødvendige av forsvarsmessige hensyn. Reglene er først og fremst forberedelsesbestemmelser som kan iverksettes i fredstid, og faller således noe på siden av utvalgets definisjon av beredskapslovgivningen.-*Lov 15 desember 1950 nr 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold.* Foran i pkt 4.2 er det gitt en nærmere beskrivelse av lovens innhold.-*Lov 29 juni 1951 nr 19 om militære rekvisisjoner.* Rekvisisjonsloven gir militære myndigheter hjemmel for å «rekvirere alt som er nødvendig for krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den», dog kan eiendomsrett til fast eiendom ikke kreves avstått. Loven gir også hjemmel for å kreve bruksendring eller flytting av virksomheter, og åpner for at staten kan overta driften av bedrifter og andre virksomheter.-*Lov 19 desember 1952 nr 2 om adgang til rekvisisjon av skip m.v. under krig eller kriseforhold.* Loven gir Kongen hjemmel for å rekvirere skip, herunder skipsbyggingskontrakter og skip under bygging. Også skip registrert i NIS kan rekvireres, dersom skipet eies av norsk statsborger, personer bosatt i Norge eller som driver skipsredervirksomhet fra kontor i Norge, eller rederier mv som er registrert eller har sitt sete i eller som driver skipsredervirksomhet fra kontor i Norge. I utgangspunktet kan kun bruksrett eller rekvireres, men rekvisisjon kan også finne sted til eie dersom særlige grunner gjør det nødvendig.-*Lov 14 desember 1956 nr 7 om forsynings- og beredskapstiltak.* Forsyningsloven gir Kongen fullmakt til å treffe nødvendige bestemmelser for å styrke og utnytte landets produksjons- og transportevne, sikre og fordele forsyninger av varer av alle slag og oppfylle landets forpliktelser etter internasjonale avtaler om tjenesteytelser, varefordeling og varebytte. Herunder kan bl a treffes bestemmelser om eksport og import, omsetning av varer, rasjoneringsordninger, produksjons- og leveringsplikt/-forbud, flytting av lagre og virksomheter, plikt til å medvirke til transporter, regulering av bygge- og anleggsvirksomhet, flytting eller ombygging mv av bedrifter og andre virksomheter, osv. Loven har også bestemmelser om ekspropriasjon/rekvisisjon.

Lovstrukturutvalget foreslo å samle disse fem lovene til én lov om beredskapstiltak ved krise og krig. De viktigste av disse lovene må sies å være beredskapsloven og forsyningsloven, som begge er utpregede fullmaktslover. Beredskapsloven med sine generelle fullmakter, må sies å være den mest sentrale loven. I realiteten kon-

sumerer denne loven store deler av den øvrige beredskapslovgivningen. Som eksempel vil utvalget nevne at et utkast til forsyningslov ble holdt «i beredskap» i et par år før den ble vedtatt av Stortinget, for om nødvendig å vedtas av Kongen med hjemmel § 3 i beredskapsloven. Eksemplet viser at det ofte vil være en skjønnsmessig vurdering om selve «lovtekstene» skal holdes i beredskap, eller om de i stedet regulerer et område hvor det er naturlig eller ønskelig å vedta bestemmelsene på forhånd, altså i fredstid av Stortinget, som formelle lover. Forutberegnelighet for borgerne tilsier den sistnevnte løsning. Ønske om og eventuelt nødvendigheten av å ha regler som er tilpasset den konkrete krisesituasjonen trekker i den annen retning. Det samme gjelder synspunktet om at det i praksis er visse grenser for hvilke nødrettslignende situasjoner som kan antesiperes og reguleres under normale fredstidsforhold.

#### 4.3.2 Lover angående krigstilstand

Lovstrukturutvalget uttalte videre at «(a)v lover som regulerer krigstilstanden kan nevnes»:

- *Lov 2 mai 1947 nr 1 om prisereglar og prisedomstolar.* Loven bygger på den folkerettslige adgangen under internasjonale væpnede konflikter til å oppbringe fiendtlige og enkelte andre handelsskip, regulerer vilkårene for å ta beslag i slike skip og lasten om bord, og definerer hva som skal regnes som krigskontrabande. Loven fastsetter særlige rettergangsregler i prisesaker for prisedomstoler. Reglene er i stor grad en etterlevning fra kapertiden, og har mindre betydning i dag. Når det skal avgjøres om et nøytralt skip skal anses som lovlig prise, kan imidlertid lovens krav om domstolsbehandling ha gode grunner for seg. - *Lov 15 desember 1950 nr 3 om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendeområde o.a.* Loven definerer fiende og fiendeområde på samme måte som lov om fiendegods, se nedenfor. Loven forbyr å ha samkvem/forbindelse med fiende eller andre offentlige og private rettssubjekter som Kongen bestemmer, herunder å inngå avtaler, levere eller motta varer mv eller sende meldinger «av hva slag det måtte vera». - *Lov 15 desember 1950 nr 4 om fiendegods.* Fiende defineres i loven som stat Norge er i krig med, borger av fiendestat, fysisk person som bor eller har fast tilhold på fiendeområde og juridisk person som har sete på fiendeområde eller som fienden har kontrollen over. Med fiendeområde menes område som fienden har suverenitet over. Loven inneholder videre en uttømmende opplisting av hva som skal regnes som fiendegods, som etter loven skal styres av Direktoratet for fiendegods. Alle som besitter fiendegods, skylder penger mv til fienden osv, plikter å melde dette til direktoratet. Betaling av gjeld til fienden forbyr, med mindre annet bestemmes. Lovstrukturutvalget foreslo opphevet den tidligere fiendegodslov av 1946, som kun gjaldt krigen 1940-45.

Felles for ovennevnte tre lover er at de først kommer til anvendelse når Norge er i krig. Lovstrukturutvalget foreslo derfor å samle disse lovene i én lov om krigstilstand.

#### 4.3.3 Øvrige relevante lover mv

Beredskapslovutvalget vil fremheve at når det gjelder vedtatte lover/-bestemmelser som faller inn under definisjonen av beredskapslovgivningen, må ovennevnte åtte lover suppleres med en rekke andre bestemmelser spredt rundt i lovverket. Som eksempler nevnes:



- *Lov 4 desember 1964 nr 1 om fristar og betalingsutsettning og ymist anna i serlege tilhøve*, som bl a gir Kongen fullmakt til å bestemme at rettergangsfrister ikke skal løpe ut, regulere frister for å yte etter avtaler, gi regler om betalingsutsettelse og bestemme hvor store pengesummer borgerne kan ta ut av bank/post.-*Lov 21 november 1952 nr 2 om betaling og innkreving av skatt § 56 nr 6*, som bl a gir Kongen myndighet til å fravike skattevedtak truffet av Stortinget.-*Lov 17 juli 1953 nr 9 om Sivilforsvaret § 4 og kap VII*. Kap VII gir regler om krigsutflytting. § 4 gir hjemmel for Kongen til å gi bestemmelser om den alminnelige ferdsel, orden og sikkerhet under sivilforsvarsberedskap, og gir kretssjef i Sivilforsvaret myndighet til bl a å forby møter og tilstelninger. Slike bestemmelser er bl a gitt ved forskrift 4 november 1983 nr 1600 om den alminnelige ferdsel, orden og sikkerhet under beredskap og i krig.-*Lov 2 desember 1955 nr 2 om helsemessig beredskap §§ 4, 6 og 10*, som bl a hjemler plikt for helseanstalter til å utvide, omlegge eller flytte virksomheten, rekvisisjonsrett/ ekspropriasjonsrett for gjenstander og eiendom som trengs til drift av helseanstalt, og plikt for helsepersonell til å utføre nærmere tilvist arbeid innen det sivile helsevesen. En prosjektgruppe utreder for tiden ny lov om helsemessig og sosial beredskap.-*Lov 22 mars 1985 nr 11 om petroleumsvirksomhet § 28*, som gir fullmakt for Kongen til å bestemme at rettighetshaver skal stille petroleum til disposisjon for norske myndigheter.

I tillegg kommer bl a bestemmelser av strafferettslig og straffeprosessuell karakter, for eksempel krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov (§§ 80-108).

#### 4.3.4 Forberedt lovgivning

Når det gjelder «forberedt lovgivning»; regelverk av lovgivningsmessig innhold som de enkelte departementer innenfor sine respektive ansvarsområder har i beredskap for om nødvendig å fremme for Kongen til vedtakelse med hjemmel i beredskapsloven § 3 eller andre bestemmelser, eller som er vedtatt i medhold av slik bestemmelse (men ikke kunngjort), er det vanskelig å skaffe en fullstendig oversikt over disse.

Utvalget har for øvrig vært noe i tvil om hvilken vekt dette regelverket skal gis, all den tid det bl a dreier seg om foreløpige forslag som ikke nødvendigvis vil bli vedtatt slik de eksisterer pr i dag. I den utstrekning regelverkene står oppført som mulige tiltak i beredskapssystemene, har utvalget imidlertid funnet å inkludere dem under definisjonen av beredskapslovgivningen. Deler av den forberedte lovgivning vil dessuten - om de vedtas - være sentrale hjemmelsdokumenter, f eks som grunnlag for suspensjon av inngåtte tariffavtaler og annen tilsidesettelse av arbeidsrettslige regler, stans av all post- og teletrafikk til potensielle fiendeland osv.

Som antydnet ovenfor, kan det sies å foreligge to typer av slik forberedt lovgivning:

1. Regelverk som er vedtatt av en i utgangspunktet kompetent myndighet, men i medhold av lovgivning som ikke kommer til anvendelse før en gitt krisesituasjon foreligger, som oftest forskrifter gitt i medhold av beredskapsloven § 3. Prinsipielt kan en da spørre om regelverket er gyldig vedtatt (kan en vedta bestemmelser i medhold av en lov når vilkårene i loven for å gi bestemmelser ikke foreligger på vedtakelsestidspunktet?). De beste grunner taler for at regelverket må sies å være gyldig vedtatt på dette tidspunkt, men under enhver omstendighet må det i så fall senere likevel skje en formell konstatering, normalt fra samme myndighet som vedtok reglene, om at vilkårene for iverksettelse foreligger. Slik konstatering/ikraftsettelse kan f eks være oppført som tiltak i beredskapssystemene.

2. Regelverk som ikke er vedtatt, men som er ferdig utarbeidet. Bestemmelsene holdes i beredskap, for eventuelt å fremmes for kompetent myndighet først når iverksettelseskriteriene konstateres å foreligge.

Sondringen mellom ovennevnte typer av lovgivning har betydning for de organer som skal planlegge iverksettelse av ulike tiltak. Utvalget vil heller ikke utelukke at det kan være av betydning at regelverket er vedtatt på forhånd, fordi en ved dette i noen tilfeller kan unngå tvil i forhold til prinsippet om forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft. For øvrig har skillet neppe noen særlig betydning for borgerne med mindre vedtatt forberedt lovgivning skulle være offentlig kunngjort. Dette hører imidlertid til sjeldenheten.

Hvorvidt forberedt lovgivning skal vedtas/godkjennes av kompetent myndighet på forhånd eller ikke, vil ofte bero på en skjønnsmessig vurdering, hvor det avgjørende særlig vil være om vedtakelse er nødvendig av hensyn til andre offentlige instanser som skal planlegge/forberede gjennomføring av bestemmelsene.

#### 4.3.5 Forholdet til fredstidslovgivningen

Den alminnelige fredstidslovgivningen fortsetter å gjelde selv under krise og krig, med mindre annet fremgår av fredstidslovgivningen selv eller bestemmes uttrykkelig med hjemmel i beredskapslovgivningen. Enkelte fredstidslover har for øvrig særlig aktualitet også under krise og krig. Dette gjelder bl a:

- *Lov 24 juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler*
- *Lov 19 mars 1937 nr 1 om forholdsregler for å hindre deltakelse i krig i fremmed land*
- *Lov 16 april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framandland*
- *Lov 7 mars 1940 nr 1 om adgangen til visse områder*
- *Lov 21 november 1952 nr 3 om tjenesteplikt i politiet*
- *Lov 17 juli 1953 nr 9 om Sivilforsvaret (inneholder også enkelte bestemmelser som omfattes av definisjonen av beredskapslovgivning)*
- *Lov 17 juli 1953 nr 28 om Heimevernet (inneholder også enkelte bestemmelser som omfattes av definisjonen av beredskapslovgivning)*
- *Lov 17 juli 1953 nr 29 om verneplikt (inneholder også enkelte bestemmelser som omfattes av definisjonen av beredskapslovgivning)*
- *Lov 7 juni 1968 nr 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd*
- *Lov 4 august 1995 nr 53 om politiet*

Under henvisning til mandatet og den valgte definisjonen av beredskapslovgivningen, har utvalget ikke funnet å vurdere fredstidsbestemmelsene i ovennevnte lover i detalj. Vi vil likevel bemerke at hovedtyngden av reglene er utpregede fullmaktsbestemmelser, som gir Kongen og enkelte andre offentlige organer anledning til å treffe nødvendige tiltak avhengig av situasjonen, f eks holde tilbake og kontrollere postforsendelser mv av hensyn til rikets sikkerhet, forby utenlandske statsborgere adgang til bestemte områder til vern om norske allmenne interesser, innkalle politireserven og treffe de nærmere bestemmelser som er nødvendige til gjennomføring av bindende vedtak av FNs Sikkerhetsråd.

Forut for en situasjon hvor krig eller krise truer, vil det også kunne være nødvendig å iverksette tiltak for å beskytte landet mot mulige terror- og sabotasjehandling.

Det er utarbeidet et eget planverk for de tiltak politiet skal kunne iverksette mot terrorvirksomhet og organisert sabotasje før beredskap er erklært i henhold til Sivil Hovedberedskapsplan (SHP), se beskrivelsen av beredskapssystemene i "*Forholdet til beredskapssystemene - anvendelsen av beredskapsloven i beredskapsarbeidet*" i pkt 4.4. Iverksettelse av slike tiltak må bygge på den trusselvurdering som til enhver tid foreligger. Slike tiltak kan iverksettes samtidig og etter felles retningslinjer i alle politidistrikter (eller nærmere bestemt) når Justisdepartementet gir ordre om det.

Utvalget vil ikke anbefale at det gjøres prinsipielle endringer i dette lovverket, som har særlig betydning ved at reglene kan iverksettes på et tidligere stadium i en krisesituasjon enn beredskapslovgivningen som sådan, dersom vilkårene ellers i de enkelte lover er oppfylt.

#### 4.3.6 Mobilisering og annen ekstraordinær innkalling til militærtjeneste

Adgangen til å innkalle militære styrker, helt eller delvis - f eks bare et par avdelinger - vil ofte være et sentralt virkemiddel for myndighetene under en krise. Av denne grunn skal utvalget kort redegjøre for de overordnede gjeldende regler om mobilisering og annen ekstraordinær innkalling til militærtjeneste av beredskapsmessig karakter.

Adgangen til å mobilisere militære avdelinger følger direkte av Grunnloven § 26 første ledd, som sier at «Kongen har Ret til at Sammenkalde Tropper». Denne adgangen er - rettslig sett - neppe avhengig av særlige situasjonsbestemte kriterier, og kan derfor i prinsippet gjennomføres uavhengig av kriteriene i beredskapsloven § 3, selv om Stortinget politisk sett vil ha det avgjørende ord også i forhold til dette tradisjonelt ansette kongelige prerogativ (enerett). Erik Colban, «Stortinget og utenrikspolitikken» (Universitetsforlaget, 1961) uttrykker det slik på ss 90-91:

«Bortsett fra at bare forsvarskrig er tillatt, vil en regjering under vårt nåværende parlamentariske styresett neppe våge å innlate seg på noen mobilisering eller krig medmindre den er overbevist om at nasjonalforsamlingen er enig. Skulle det herske tvil om dette, vil vel regjeringen forelegge saken for Stortinget på forhånd, så sant det er mulig uten å utsette landets sikkerhet for unødig risiko.»

Også forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet vil normalt kreve Stortingets medvirkning, ved at det for en mobilisering regulært ikke vil finnes dekning innenfor et ordinært statsbudsjett. Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom det kun er tale om å innkalle mindre enheter. Det vil også være andre momenter som kan tillegges vekt i favør av den tradisjonelle tolkingen av § 26, jfr Colban, op cit, s 91:

«Mens man på den ene side ikke bør overdrive betenkelighetene ved at kongen kan sammenkalle tropper eller begynne krig uten Stortingets samtykke, så finnes det på den annen side et viktig argument til fordel for den gjeldende regel. Et angrep vil - i våre dager mer enn noensinne tidligere - kunne komme så fort og overraskende at det kan være av livsviktig betydning for landet at regjeringen i en kritiske situasjon øyeblikkelig treffer avgjørelse om at de væpnede styrker skal mobiliseres og eventuelt sette seg til motverge, uten å vente på at Stortinget får tid til å gjøre noe vedtak. Et annet argument til fordel for den gjeldende regel er at det kan være farlig å røpe regjeringens planer på forhånd, og risikoen for at hemmeligheten skal bli åpenbar øker hvis hele Stortinget informeres, selv om det skjer for lukkede dører.»

Spørsmålet om å tolke Grunnloven har imidlertid på dette punkt fått mindre betydning etter at tjenesteplikten i fred og krig, herunder innkalling av personell til ekstraordinær tjeneste i fred, nå har fått et mer detaljert lovgrunnlag i lov 17 juli 1953 nr 28 om verneplikt, særlig i §§ 9, 13 og 15, som dog må sammenholdes med fullmaktene i beredskapsloven og de ulovfestede prinsipper om konstitusjonell nødrett. At Kongen må kunne treffe de nødvendige tiltak i en kritisk situasjon, fremgår både av lov 17 juli 1953 nr 29 om verneplikt (vernepliktsloven) og beredskapsloven.

Vernepliktsloven § 9 nr 2 omhandler ekstraordinær tjeneste *i fredstid*. I § 9 nr 2 bokstav c er fastsatt hjemmel for å innkalle vernepliktige til «(b)eredskapstjeneste når Forsvaret eller noen del av det er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed». Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 15 om plikten til å gjøre *krigstjeneste* «når riket er i krig eller Forsvaret eller noen del av det er beordret satt på krigsfot med krig for øye eller deltar i krigshandlinger». Om grensen mellom disse bestemmelsene sies det i Innstilling I fra Komitéen til utarbeidelse av utkast til ny vernepliktslov og heimvernslov, avgitt 21 desember 1951 og inntatt som vedlegg til Ot prp nr 40 (1953), på s 27:

«Nøyaktig lar det seg neppe gjøre å avgrense krigstjenesten i loven. Hovedtilfellene vil være klare: krig og full mobilisering (med krig for øye). Likeledes må det være klart at det i prinsippet inntreer plikt til krigstjeneste når det er foretatt delvis mobilisering eller når noen del av Forsvaret deltar i krigshandlinger. Men grensen kan her være vanskelig å trekke. Særlig vil det kunne fremstille seg som tvilsomt hvilke deler av Forsvaret krigstjenesten skal anses for å omfatte. Norge kan bli utsatt for et væpnet angrep, som imidlertid bare enkelte militære avdelinger direkte berøres av. At det da, iallfall hvis det ikke dreier seg om en rent forbigående episode, vil inntre krigstilstand og plikt til krigstjeneste for *hele Forsvaret* må likevel være utvilsomt.»

Hva det vil si at en avdeling er «satt på krigsfot i beredskapsøyemed», finnes ikke definert noe sted. Utvalget legger til grunn at en avdeling er satt på krigsfot når den innkalles med mulige nært forestående kamphandlinger for øye. Dette omfatter også nøytralitetsvakt. Spørsmålet om nøytralitetsvakt ble berørt i en sak for Høyesterett i 1916 (Rt 1916 s 1051), som gjaldt spørsmålet om ankerett, hvilket etter dagjeldende militære straffeprosesslov § 209 tredje ledd var avhengig av hvorvidt det var «krigstid» eller ikke, dvs hvorvidt domfeltes avdeling var satt på krigsfot eller ikke. Domfelte tjenestegjorde på topedobåten «Trods», som var mobilisert til nøytralitetsvern iht alminnelig mobiliseringsordre til marinen av 2 august 1914. Retten uttalte bl a (s 1053): «Retten finder det efter dette ikke tvilsomt, at marinen maa ansees at være beordret fra 2 august 1914 av mobilisert eller sat paa krigsfot i lovens forstand - motsat hvad der finder sted ved en ordre om mobilisering eller sætten paa krigsfot *til øvelse*.»

Om begrepet «sat paa krigsfod» i militære straffelov uttaler C J Fleischer, «Den militære straffelov» (Tanum, Oslo 1956) på ss 24-25:

«Uttrykket 'sat paa krigsfod' omfatter ikke en mobilisering i øvelsesøyemed, men derimot en mobilisering i anledning av at krig truer, se O. prp. nr. 4 s. 11 sp. 1-2 og Høyesteretts kjennelse av 31. mai 1916, Rt. s.å. s. 1051. Når det er på det rene at mobiliseringen ikke finner sted i øvelsesøyemed, men fordi den internasjonale situasjon antas å gjøre den nødvendig, kan det ikke være noen forutsetning at man kan peke på en bestemt krigstrusel overfor Norge.

Etter Stortingsvedtak av 1. juli 1950 er Kongen bemyndiget til å treffe visse beredskapstiltak når disse anses nødvendige på grunn av den internasjonale situasjon. Blant annet kan militære avdelinger og militært personell

kalles inn til ekstraordinær beredskapstjeneste. Det antas å måtte avhenge av omstendighetene, både av innkallingens omfang og av den internasjonale situasjon, om vedkommende avdelinger av den væpnede makt skal anses satt på krigsfot.»

Det vil etter dette være en flytende overgang mellom beredskapstjeneste i fredstid og plikten til å gjøre krigstjeneste når noen del av Forsvaret er beordret satt på krigsfot. Kongen er i § 15 første ledd andre punktum gitt fullmakt til å treffe de nærmere bestemmelser, men denne forskriftshjemmelen har så langt utvalget kjenner til ikke vært benyttet. Behovet for nærmere regler er ei heller særlig påtrengende. Grensen har likevel betydning pga reglene i vernepliktsloven § 13, som omhandler hvem som kan beslutte ekstraordinær tjeneste i fredstid, og inneholder enkelte andre regler om maksimal tjenestetid mv som avviker fra reglene om krigstjeneste.

Vernepliktsloven § 13 første ledd bestemmer at ekstraordinær tjeneste besluttes av Kongen med Stortingets samtykke. Hvis det er fare ved opphold, kan imidlertid Kongen uten å innhente Stortingets samtykke treffe beslutning om bl a beredskapstjeneste som nevnt i § 9 nr 2 bokstav c. Beredskapsjeneste bør såvidt gjørlig ikke overstige seks måneder (§ 13 andre ledd andre punktum). Det har vært reist spørsmål om § 13 første ledd er helt i samsvar med Grunnloven § 26, se bl a Colban, op cit, som uttaler på s 95:

«Etter sin ordlyd innskrenker vernepliktsloven § 13 kongens handlefrihet på en måte som neppe er helt forenlig med grl. § 26, idet den sier at ekstraordinær tjeneste - hvis det ikke er fare ved opphold - besluttes av kongen med Stortingets samtykke. Hvis kongen ikke går Stortingets bevilgende myndighet for nær, har han ifølge grl. § 26 rett til å sammenkalle tropper, d.v.s. beslutte ekstraordinær tjeneste, uten å spørre Stortinget. Denne grunnlovsbestemte rett går foran bestemmelsen i krigslovens (feilskrift for vernepliktslovens, *utvalgets anm*) § 13.»

Ved kgl res av 10 juni 1949 er det fastsatt direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge («Plakaten på veggen»). Et væpnet angrep skal gjelde som ordre til full og øyeblikkelig mobilisering over hele landet, dersom Kongen (regjeringen) blir satt ut av spillet av fienden (pkt 7). Et væpnet angrep skal også føre til at militære sjefer i det kommandodistrikt hvor angrepet har funnet sted, mobiliserer på egen hånd (pkt 9). Ved væpnet angrep forstås i direktivet enhver uhjemlet inntrengning over norsk land-, sjø- og luftterritorium av væpnede styrker fra fremmed makt, når de åpenbart har fiendtlige hensikter eller når de bruker makt mot norske styrker som vil stanse dem (pkt 3). Alle militære befalingsmenn skal uten videre gjøre motstand mot et væpnet angrep med alle midler som står til rådighet (pkt 8 a), og skal fortsette forsvarskampen uavhengig av de paroler som blir utstedt i Kongens (regjeringens) navn dersom disse er tatt til fange eller satt ut av funksjon på annen måte (pkt 8 c).

Den myndighet som etter direktivet er gitt militær sjef til å foreta mobilisering uten at saken forelegges Kongen, kan ikke sees som delegasjon av Kongens myndighet etter Grunnloven § 26. Derimot er det tale om ordre gitt på forhånd om hvordan de militære sjefer mv skal handle ved et eventuelt væpnet angrep, som forutsetter at vilkårene for konstitusjonell nødrett foreligger.

#### **4.4 FORHOLDET TIL BEREDSKAPSSYSTEMENE - ANVENDELSEN AV BEREDSKAPSLOVEN I BEREDSKAPSARBEIDET**

I årene som er gått etter at beredskapsloven ble vedtatt, er det drevet et planmessig beredskapsarbeid. Det er utarbeidet instruksjoner om hvordan de forskjellige forvalt-

ningsorganer skal forholde seg under krig, og det er planlagt en omfattende delegasjon av forvaltningsmyndighet til lokale organer og råd. For å sikre effektiviteten dersom det plutselig skulle inntre en krigs- eller lignende akutt situasjon, er det nødvendig å ha en ordening slik at flest mulig er forberedt på forhånd mht tiltak som kan bli aktuelle, og slik at de formalia som skal iakttas når situasjonen er inntrådt, er redusert til et minimum.

En stor del av beredskapsarbeidet bygger på Kongens fullmakter etter beredskapsloven § 3. I medhold av beredskapsloven § 18 er det ved kgl res vedtatt beredskapsplaner. Disse benevnes Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) og Sivil Hovedberedskapsplan (SHP). Om kort tid forventes vedtatt nye beredskapsplaner både på militær og sivil side, som vil være harmonisert med (NPSM) NATO Precautionary System Manual. SHP'en vil da endre navn til Sivil Hovedomleggingsplan (SHOP). I den videre teksten benyttes betegnelsen SHOP med mindre det vises spesielt til den hittil gjeldende beredskapsplan.

Beredskapsplanene lister en rekke tiltak av forskjellig innhold, bl a forskrifter i medhold av fullmaktene i § 3. Beredskapstiltakene etter gjeldende planer utløses dersom Kongen erklærer at vedkommende beredskapssituasjon er til stede. På tilsvarende måte vil de forskrifter som er listet, da tre i kraft.

Kongens fullmakt etter beredskapsloven § 18 første ledd omfatter ikke myndighet til å gi materielle bestemmelser, kun tiltak av administrativ art, jfr Innst O nr XV (1950) s 23, hvor det bl a heter:

«Såvel slike som andre forberedende tiltak av administrativ art ville regjeringen kunne sette i verk uten særskilt hjemmel, men for å rydde enhver tvil av veien har en funnet det rettest å gi uttrykk for det i loven.»

Utgangspunktet er således klart nok: Beredskapslovgivningen går foran beredskapssystemene hva gjelder tiltak av lovgivningsmessig innhold, f eks tiltak om ikraftsetting av rekvisisjonsloven. Slike tiltak kan ikke settes i verk med mindre tiltaket også kan settes i verk etter de kriterier som er oppstilt i de relevante deler av beredskapslovgivningen.

En rekke tiltak krever imidlertid ikke hjemmel i lov, f eks skjerpet vakthold av nøkkelobjekter, etablering av særlige kriseorganisasjoner, inndragning av permisjoner for militære mannskaper, samt en rekke andre tiltak som kan gjennomføres på annet grunnlag, særlig med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet overfor underlagte organer.

De hittil gjeldende beredskapssystemene forutsatte en trinnvis iverksetting av omfattende grupper av beredskapstiltak. Man har bygget på en forutsetning om at alle tiltak innenfor samme gruppe hadde tilnærmet identisk anvendelsesområde, også fordi en forutsatte at dette var vurdert av Kongen på forhånd ved vedtakelsen av systemene. De nye systemene legger imidlertid økt vekt på krisehåndtering, og hensikten er at man skal kunne iverksette individuelle tiltak etter behov. Den ovenfor nevnte forutsetning kan derfor kanskje miste en del av sin betydning, og ved iverksetting av individuelle tiltak av lovgivningsmessig innhold vil en i hvert enkelt tilfelle måtte vurdere nøye det rettslige grunnlaget for iverksettelsen, i hvert fall hvis det er tale om å iverksette tiltak i en tidlig fase av en krise.

## 4.5 HVILKE KRISESITUASJONER SOM UTLØSER IVERKSETTING AV BEREDSKAPSLOVGIVNINGEN

### 4.5.1 Innledning

Ovenfor under "*Beredskapsloven av 1950*" i pkt 4.2 har utvalget beskrevet beredskapslovens hovedinnhold og historie, samt lovens forhold til prinsippene om konstitusjonell nødrett. Av fremstillingen kan utledes enkelte momenter vedrørende når lovens kriterier er tilstede slik at bestemmelsene kan tre i kraft.

Under dette punkt skal utvalget gjøre nærmere rede for hvilke kriterier som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen, slik dette begrep innledningsvis er definert. Fremstillingen her er således ikke begrenset til beredskapsloven. Beredskapsloven vil likevel stå sentralt i vurderingen. Begrunnelsen for dette fremgår nedenfor.

Utvalget har lagt vekt på å vurdere situasjoner som ligger i grenseland mellom fred og krig. Det var slike scenarier, hvor det ikke er krig eller åpenbar krigsfare i landet, som vakte størst debatt ifm vedtakelsen av beredskapsloven. Fra flere hold fryktet man at Regjeringen fikk anledning til å benytte lovens hjemler overfor egne borgere på et uforsvarlig tidlig tidspunkt i en gitt krisesituasjon. Frykten var først og fremst rettet mot situasjoner forut for en åpenbar krigs- eller krisesituasjon, altså i en eskaleringsperiode eller under lignende unormale omstendigheter. Tilsvarende kan en reise spørsmålet om skjæringstidspunktet mht når beredskapsbestemmelser ikke lenger kan benyttes *etter* at en væpnet konflikt eller krisesituasjon er avsluttet; i en deeskaleringsperiode. Nedenfor vektlegges spørsmålet om når beredskapsbestemmelser kan iverksettes i en eskaleringsperiode under sikkerhetspolitiske kriser.

### 4.5.2 Lovkriteriene i beredskapsloven

Beredskapsloven kapittel I kommer bare til anvendelse dersom Stortinget *på grunn av krig* er avskåret fra å utøve sin myndighet. Kapittel III gjelder bare *på krigsskueplass*.

De øvrige kapitler kan iverksettes *når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Enkelte bestemmelser inneholder tilleggsvilkår som må være oppfylt, se for eksempel § 3 om at det må være *fare ved opphold* og § 5 om at tiltakene må *finnes nødvendig*.

### 4.5.3 Enkelte andre beredskapslovers og -bestemmelers lovkrav

Rekvisisjonsloven får i utgangspunktet anvendelse *når riket er i krig*. Lovens § 1 andre ledd bestemmer imidlertid at reglene helt eller delvis også kan iverksettes *utenfor krigstid når krigsmakten eller noen del av denne er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed, eller når det er nødvendig til fremme av beredskapstiltak, herunder større øvelser*. I tillegg gir loven hjemmel for å iverksette en rekke forberedende tiltak allerede i fredstid.

Lov 19 desember 1952 nr 2 om adgang til rekvirering av skip mv under krig eller krigsforhold treer i kraft *når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*, i den utstrekning Kongen anser at tiltak etter loven er påkrevet ut fra rikets interesser. Lovens tittel benytter formuleringen *under krig eller kriseforhold*.

Lov 21 november 1952 nr 2 om betaling og innkreving av skatt § 56 nr 6 kan tre i kraft *når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Tilsvarende gjelder bl a for lov 10 juni 1977 nr 66 om yrkesbefal mm i Forsvaret § 4 og forvaltningsloven § 5, annet ledd.

Lov 4 desember 1964 nr 1 om fristar og betalingsutsetjing og ymist anna i serlege tilhøve kan anvendes *når riket er i krig eller krigsfare eller rikens sjølvstende eller tryggleik er i fare.*

Forsyningsloven hjemler tiltak som er *nødvendige* på grunn av *krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold* som kan hindre eller vanskeliggjøre produksjonen eller tilførselen av forsyninger. Visse forberedelsestiltak kan iverksettes allerede i fredstid, se særlig lovens kapittel III. Dette gjelder også kapittel II *når det som ledd i planleggingen og utbyggingen av landets forsvarsberedskap finnes nødvendig.* § 6 gjelder bare *under krig eller krigsfare.*

Lov 22 mars 1985 nr 11 om petroleumsvirksomhet § 28 kommer til anvendelse i tilfelle *krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.* Lovens § 46 tredje ledd gir beredskapsloven kapittel V tilsvarende anvendelse så langt de passer ved nærmere definerte ulykkes- og faresituasjoner av sivil karakter.

Lov 2 desember 1955 nr 2 om helsemessig beredskap kommer dels til anvendelse *under krig* (se lovens §§ 1 og 10), dels *når krig truer* (se f eks §§ 4 og 6) og dels under fredsforhold (forberedelsestiltak, f eks i medhold av §§ 4 andre ledd, 6 fjerde til sjetten ledd og 10 andre og tredje ledd).

Enkelte lover kommer til anvendelse dersom Norge *er i krig med* en bestemt fiendestat. Dette gjelder bl a lov 15 desember 1950 nr 4 om fiendegods og lov 15 desember 1950 nr 3 om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendegraden oa, se også lov 8 desember 1950 nr 3 om norsk riksborgarrett § 3. Tilsvarende forutsettes det i noen andre lover at krigstilstand foreligger, se f eks lov 2 mai 1947 nr 1 um prisereglar og prisedomstolar. Etter lov 17 mars 1916 om straffebestemmelser for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellom fremmede magter, er det imidlertid ikke noe vilkår at Norge er i krig, så lenge interneringen har skjedd på grunn av *krig mellom fremmede makter.*

Lov 17 juli 1953 nr 9 om Sivilforsvaret §§ 3 og 50 bestemmer at Kongen kan erklære sivilforsvarsberedskap og foreta krigsutflytting *når riket er i krig eller krig truer.* For øvrig gir loven en rekke bestemmelser som kommer til anvendelse i fredstid.

En rekke bestemmelser i lov 17 juli 1953 nr 28 om Heimevernet, lov 17 juli 1953 nr 29 om verneplikt, lov 21 november 1952 nr 3 om tjenesteplikt i politiet og lov 19 mars 1965 nr 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner, opererer med iverksettelsesvilkår som ligner hverandre. Som eksempler nevnes; *hvis krig eller fare for krig inntreier, ved mobilisering eller i krig, i krig eller under beredskap, i krig eller når krig truer, når Forsvaret eller noen del av det er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed, når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk og når forsvaret eller noen del av dette settes på krigsfot.* Krigstidsbestemmelsene i borgerlig og militær straffelov kommer for øvrig også til anvendelse dersom *Forsvaret eller noen del av det er beordret satt på krigsfot.*

#### 4.5.4 Generelle tolkingsprinsipper

Utgangspunktet er at hver enkelt lov (og eventuelt hver enkelt lovbestemmelse) må tolkes på selvstendig grunnlag for å finne frem til når den kan/skal anvendes. Dette gjelder i prinsippet selv om identiske formuleringer er benyttet i de ulike lover og bestemmelser. Forskjellige uttalelser i forarbeidene kan f eks medføre at *når krig truer* i én bestemmelse ikke nødvendigvis har identisk meningsinnhold når formuleringen er benyttet i en annen bestemmelse.

Ovennevnte utgangspunkt vil likevel i praksis måtte modifieres betraktelig. Holder en utenfor fredstidsbestemmelsene og enkelte bestemmelser som uttrykkelig tar sikte på rene sivile (fredsmessige) krise- eller katastrofesituasjoner samt de



bestemmelser som kun kommer til anvendelse i krig, vil en nok i de fleste tilfeller komme til at selv om anvendelsesområdet for bestemmelsene varierer noe ut fra ordlyden, gir bestemmelsene ved tolkning stort sett uttrykk for likelydende virkeområdereglene. Dette gjelder ikke minst når identiske virkeområdeformuleringer er benyttet. Årsakene til dette beror på flere forhold.

Enkelte bestemmelser forutsetter at det i tillegg foreligger en nødrettssituasjon. Når det i én relasjon foreligger en slik nødsituasjon, vil formodentlig det samme gjelde i forhold til andre bestemmelser med tilnærmet like virkeområdereglene.

Reglene om når de enkelte bestemmelser kommer til anvendelse, er svært skjønnsmessige. Politiske myndigheter vil ha en stor grad av frihet - innenfor de konstitusjonelle rammer - ved vurderingen av om vilkårene foreligger.

På samme måte som begrepet *rikets sikkerhet*, kan formuleringer som *når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare* hevdes å være en rettslig standard, hvis innhold kan forandre seg over tid. Ofte er anvendelsesområdet lite drøftet i lovmotivene. I noen tilfeller er det kun henvist til at tilsvarende begrep er benyttet i annen beredskapslovgivning. Også dette taler for at når én bestemmelse kan utløses, kan også andre tilsvarende bestemmelser iverksettes.

Utvalget har nedenfor lagt størst vekt på å tolke virkeområdet til beredskapsloven. Det er i lovforarbeidene og annen dokumentasjon ifm tilblivelsen av denne loven at vi finner mest veiledning for tolkningen. Ordlyden angående virkeområde i beredskapsloven § 3 har dannet «presedens» for utformingen av virkeområdet i en rekke andre lover.

Når det gjelder tolkning av bestemmelser som kommer til anvendelse under *krig*, bemerker utvalget at det i utgangspunktet må sondres mellom krig som folkerettslig begrep og krig som internrettslig begrep (i den skrevne folkerett har en for øvrig i nyere konvensjoner forlatt krigsbegrepet, idet det i stedet tales om *væpnede konflikter*, hvilket anses som et mer fleksibelt begrep).

Det er ikke noen automatisk sammenheng mellom det folkerettslige og internrettslige krigsbegrep. Norge må nødvendigvis ikke i folkerettslig forstand være i krig for at bestemmelser som benytter begrepet i intern rett skal komme til anvendelse, eller omvendt.

En annen sak er at dersom Norge faktisk deltar i en væpnet konflikt i folkerettslig forstand, er det overveiende sannsynlig at internrettslige bestemmelser hvis iverksettelse krever krigstilstand, kan anvendes. I hvert fall er dette overveiende sannsynlig når den væpnede konflikten berører norsk territorium, jfr nærmere om dette nedenfor. Men unntak kan likevel tenkes. Som eksempel kan nevnes en hendelse som Morten Ruud refererer på side 19 i «Innføring i krigens folkerett» (Tanum-Nordli, 1980). I februar 1978 brakte en gruppe terrorister et egyptisk fly ned på flyplassen i Nicosia på Kypros. En gruppe spesialtrene egyptiske soldater ble - uten de kypriotiske myndigheters tillatelse - fløyet til Nicosia i et forsøk på å overmanne kaprerne. Det kom til skuddveksling mellom de egyptiske soldatene og kypriotiske politistyrker, og en del av de egyptiske styrkene ble avvæpnet og tatt hånd om. Fra kypriotisk hold ble det uttalt at disse ville bli ansett som krigsfanger iht 3. Genèvekonvensjon av 1949, hvilket forutsetter at de egyptiske soldatene var lovlig stridende i en internasjonal væpnet konflikt. Soldatene ble kort tid etter repatriert til Egypt. Overført til norske forhold er det ikke sikkert at en slik hendelse ville medført at beredskapslovgivningen kunne kommet til anvendelse, selv om vi hadde kommet til at det forelå en væpnet konflikt mellom Norge og det land som sendte spesialstyrkene. Utvalget bemerker imidlertid at selv om hendelsen på Kypros illustrerer at Genèvekonvensjonenes nedre terskel er meget lav, kan det hevdes at det kypriotiske standpunkt mer var av politisk art enn en fortolkning av 3. Genèvekonvensjons anvendelsesområde.

Utvalget vil dessuten fremheve at norsk intern beredskapslovgivning stort sett er skrevet ut fra forutsetningen om at krigen «kommer til oss», ikke at Norge «opp-søker» krigssituasjoner i områder som mer eller mindre ligger geografisk langt vekk fra norsk territorium. Unntak gjelder for krigsinnsats i medhold av NATO-pakten, jfr Ot prp nr 78 (1950) hvor det på side 19 uttales følgende om virkeområdet til beredskapsloven:

«Departementet peker for øvrig i denne forbindelse på at solidariteten mellom Atlanterhavspaktens land (paktens art 5) vil medføre at Norge vil kunne komme i krig uten at landet selv har vært utsatt for et direkte væpnet angrep.»

#### 4.5.5 Nærmere om virkeområdet til beredskapsloven

##### 4.5.5.1 Krig

Det er antagelig enklest å kunne fastslå hvorvidt riket er i krig eller ikke, jfr likevel ovenfor om krigshandlinger som Norge deltar i, men som ikke berører norsk territorium.

I Innst O nr XV (1950) på side 21 uttales det nokså selvfølgelig at en isolert nøytralitetskrenkelse (grensekrenkelse mv) ikke innebærer at lovens vilkår er oppfylt.

I Ot prp nr 79 (1950) er det tilsvarende nevnt at det åpenbart ikke er noen grunn til at en skuddveksling mellom krigførende skip i nøytralt norsk territorialfarvann skal utløse krigstilstand, og at det bør være klart at heller ikke en grenseepisode mellom militære vaktstyrker skal få denne virkning. For at et angrep skal utløse krigstilstand, må det være av et slikt omfang at det er noe mer enn en nøytralitetskrenkelse eller grensekrenkelse.

Det uttales imidlertid videre på side 21 i Innst O XV (1950) at riket må anses å være i krig, slik at beredskapsloven vil komme til anvendelse, dersom det foreligger krigserklæring fra eller mot Norge, selv om det ennå ikke har funnet sted noen kamphandlinger. Utvalget er av den oppfatning at det i dag neppe er grunnlag for en så kategorisk regel. Det vises bl a til at betydningen av formelle krigserklæringer er svekket i forhold til tidligere tiders oppfatninger. Synspunktet kunne forøvrig forlede en til antitetisk å trekke den slutning at riket formelt sett ikke er i krig dersom krigserklæring ikke foreligger. Det er imidlertid åpenbart at så ikke er tilfelle, hvilket ble slått fast allerede ifm rettsoppjøret etter den annen verdenskrig. Utvalget viser i den forbindelse til Høyesteretts kjennelse i Quisling-saken, Retstidende 1945 s 109, hvor Høyesterett sluttet seg til Eidsivating lagmannsretts dom, som bl a uttalte følgende ifm tolkningen av begrepet krigstid i den militære straffelov § 83: «Etter rettens oppfatning tar krigstiden til fra det øyeblikk da det faktisk åpnes krigshandlinger. (...) Det er de faktiske forhold og ikke formelle betraktninger som her må være avgjørende.»

Men dersom krigserklæring faktisk er gitt, vil nok beredskapsloven i de fleste tilfeller kunne anvendes under henvisning til det alternative vilkåret om at *krig truer*. Som eksempel på det motsatte kan imidlertid tenkes den situasjon at Irak under Gulf-krigen fremsatte krigserklæring mot Norge pga Norges deltakelse i den allierte koalisjonen. En slik krigserklæring ville neppe medført økt fare for irakisk angrep på norsk territorium.

##### 4.5.5.2 Krig truer, rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare

Større uklarheter mht lovens virkeområde er knyttet til vilkårene om at *krig truer* eller at *rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Det synes likevel klart at sist-

nevnte vilkår tar sikte på situasjoner som ligger temmelig nær opp til en krigsfare-situasjon. Dette støttes blant annet av lovens tittel («..og liknende forhold»), samt reglene i § 3 om hva Kongen kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold om. Situasjonen må for øvrig tilfredsstillende vilkårene for konstitusjonell nødrett ifall det skal foretas disposisjoner som Grunnloven under normale omstendigheter forbyr, jfr "*Beredskapsloven av 1950*" i pkt 4.2 ovenfor.

Uttalelsene i forarbeidene til beredskapsloven om hvilke situasjoner som innebærer krigsfare eller at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, er preget av trusselbildet på vedtakelsestidspunktet. Dette gjelder ikke minst i forhold til faren for indre uroligheter, herunder at «indre fiender» forut for en klar krigstrusselsituasjon vil aktiviseres og foreta handlinger innenfor landets grenser som i seg selv vil representere en trussel mot rikets interesser av så alvorlig karakter at lovens fullmakter vil kunne brukes. I Ot prp nr 78 (1950) uttales bl a følgende på side 4:

«Vi må også regne med muligheten av at en særlig kritisk utenrikspolitisk situasjon vil kunne utløse aktivitet innen Norges grenser av slik art at rikets selvstendighet og sikkerhet blir satt i fare, selv om det ikke foreligger krig eller en direkte krigstrussel. I slike situasjoner - hvor rikets selvstendighet og sikkerhet står på spill - vil Regjeringen ha både rett og plikt til å sørge for den maksimale utnyttelse av landets forsvarskrefter, selv om det må skje utenom rammen for fredstidslovgivningen.»

At indre uroligheter, sabotasje o l - kombinert med utenrikspolitisk spenning - kan utløse beredskapsbestemmelsene selv om en direkte krigstrussel ikke foreligger, fremgår også av uttalelsen i Ot prp nr 78 (1950) på side 5:

«Departementet vil understreke at loven bare vil kunne komme til anvendelse i situasjoner hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er truet. Under de forhold som hersker i verden i dag, vil dette imidlertid kunne være tilfelle selv om riket ikke er i krig og selv om det ikke lar seg påvise noen aktuell krigstrusel mot Norge. Som utvalget er inne på (Innst s 20), vil i situasjoner med sterk utenrikspolitisk spenning indre uroligheter lett kunne bli den gnist som utløser krigen. Sabotasjehandlingene o l kan, selv om de tilsynelatende ikke har sammenheng med noen krigstrusel, lett tenkes iverksatt i den hensikt å bane veien for et fiendtlig angrep eller å gi en fremmed makt et påskudd for å gripe inn. At samfunnet har midler i hende til å kvele en slik aksjon i fødselen, vil derfor kunne ha betydning til forebyggelse av krigsfare.»

Av sitatene kan utledes at beredskapsloven kan komme til anvendelse selv om det ikke foreligger noen direkte krigstrussel mot Norge. Det er tilstrekkelig at det foreligger en spent utenrikspolitisk situasjon som i kombinasjon med indre uroligheter vil kunne føre til (økt) krigsfare.

Loven skal altså kunne benyttes *preventivt*, bl a mot det som i Innst O nr XV (1950) på side 13 er omtalt som «indirekte angrep». Når det for øvrig gjelder uttalelsen om sabotasjehandlingene o l, vil utvalget imidlertid bemerke at denne reiser vanskelige grensedragnings spørsmål, særlig fordi det blir vesentlig for spørsmålet om å kunne anvende beredskapsloven, å fastlegge i hvilken hensikt terror- eller sabotasjehandlingene gjennomføres. Ved åpenbart organiserte terrorhandlingene av betydelig omfang hvor en ikke har andre holdepunkter, formoder utvalget imidlertid at beredskapsloven kan benyttes, hvis aksjonsmålene viser at formålet er å svekke norske myndigheters evne til å ivareta landets interesser. Dette kan f eks være ved oppsporing/likvidering av politiske og militære ledere, nøytralisering av militære kommandosentra, staber og kommunikasjonslinjer, ødeleggelse av andre viktige

militære mål, som for eksempel flyplasser, eller ødeleggelse av kraftforsyning, oljeforsyning osv.

Når det gjelder *krigsfare*, sies det i Innst O nr XV (1950) at det ikke er tilstrekkelig med «en viss fare» for krig, men at faren må ha en bestemt «nærhet og styrke», altså «en adskillig mer akutt krigstrusel» enn en generelt spent situasjon. Formuleringene åpner for skjønnsmessige tolkningsproblemer.

Det kan stilles spørsmål om krigsfaren må skyldes muligheten for organisert angrep fra annet lands ordinære væpnede styrker. Etter utvalgets oppfatning kan ikke dette oppstilles som noe absolutt vilkår. Løsrevede paramilitære styrker, sikkerhetsstyrker o.l. som opererer uavhengig av noen statsmakt, kan på samme måte som ordinære militære enheter utgjøre en trussel mot rikets selvstendighet, selv om faren kanskje særlig vil gjelde muligheten for geografisk begrensede konflikter med lav intensitet.

I Innst O nr XV (1950) på side 21 går komitéflertallet noe nærmere inn på hvordan begrepet *rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare* skal forstås:

«Ordene (...) må på samme måte som det tilsvarende uttrykk i straffelovens 8. kapitel forstås slik at bare forhold som kan true Norges eksistens som selvstendig stat kommer i betraktning. Lovens fullmaktsbestemmelser vil ikke få anvendelse om man kommer opp i uroligheter og alvorlige vanskeligheter av rent indre art, f.eks. omfattende ulovlige streikeaksjoner o.l. Skal bestemmelsene kunne anvendes i tilfelle av organiserte indre angrep, må det forligge en nærliggende fare for utenlandsk intervensjon. Nemnda har overveiet å presisere dette skarpere enn det er gjort i lovteksten, kanskje endog sløyfe hele tredje alternativ som i det alt vesentlige antas å dekkes av uttrykket 'når krig truer'. Når flertallet likevel er blitt stående ved omtrent samme formulering som i proposisjonen er det fordi en ikke har funnet å kunne se bort fra de betraktninger som er anført av Forsvarsdepartementet (...) og Utenriksdepartementet (...) at det i en spent situasjon kan få farlige følger om man offisielt gir uttrykk for at man føler seg truet eller frykter intervensjon fra en fremmed stat»

Begrepene *krig truer* og *rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare* skal altså forstås å dekke omtrent de samme situasjoner. I den offentlige debatt rundt vedtakelsen av beredskapsloven var det særlig formuleringer som inneholdt andre ord enn *krig* eller *krigsfare* som kritikken rettet seg mot, og som ifølge kritikerne ga store muligheter for misbruk. Forarbeidene viser imidlertid klart at *rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare* ikke skal tolkes særlig annerledes enn *krig truer*. Utelatelsen av begrepet ville trolig bare medført nye tolkningsproblemer. Illustrerende er følgende uttalelse fra statsråd Gundersen i et foredrag holdt den 2 oktober 1950 i Den norske sakførerforening/Oslo krets:

«Jeg vil bare gjøre den bemerkning at for meg synes det eiendommelig at vilkår nr 2 ('når krig truer') synes å bli alminnelig akseptert som en tilstrekkelig stram formulering, mens vilkår nr 3 kritiseres som for løst formulert. Jeg kan ikke se annet enn at hvis man først skal tale om mulighetene for misbruk og vilkårlig fortolkning så kan man like gjerne gå løs på det annet som på det tredje vilkår. Jeg ser jo riktignok at det er det tredje vilkåret som, iallfall hittil, har satt sinnene i bevegelse. Men sett at vi, for å imøtekomme kritikken, sløyfet det helt slik at vi bare hadde de to første vilkårene i § 1? Ville vi ikke da få hele debatten opp igjen? Ville ikke da kritikken bli ført slik: Statsmaktene kan når som helst finne på å si at nå trues vi av krig og sette loven i verk når som helst de blir redde og nervøse. En kan spørre: Kanskje det vil hjelpe om vi satte inn i loven at det må være 'overhengende fare for krig' eller noe lignende? Det er mulig at en slik formulering psyko-

logisk og politisk kunne virke beroligende. Men under enhver omstendighet blir stillingen den at det er statsmaktenes rett og plikt til å vurdere den utenrikspolitiske utvikling og bruke sitt skjønn på de farer som truer oss for deretter innenfor rammen av loven å sette i verk de tiltak som de anser nødvendige for å møte faren. Det er overhodet ikke mulig å skrive loven slik at den så og si virker automatisk på enhver situasjon som kan tenkes oppstå.»

Motivene viser etter utvalgets mening at det er vanskelig presist å lovgi om beredskapsbestemmelers anvendelsesområde. Dette innebærer også trolig at de politiske myndigheter (regjeringen) i praksis vil ha en viss frihet innenfor de konstitusjonelle rammer ved den skjønnsmessige avgjørelse om bestemmelsene skal iverksettes eller ikke.

Utvalget viser for øvrig til omtalen ovenfor om muligheten for at ikrafttredelsesformuleringene må anses som rettslige standarder hvis innhold kan endre seg etter som tidene og den internasjonale situasjonen generelt endrer seg. Det kan derfor kanskje være grunn til å legge mindre vekt på uttalelser i forarbeidene om virkeområdet enn hva som ellers ville ha vært tilfellet. Følgende kan dessuten hevdes å være et reelt hensyn: Skjønnsmessig pregede kriterier kan være en fordel. På den måten vil potensielle fiender ikke med letthet kunne «regne seg frem til» hvilke mottiltak norsk lovgivning hjemler i de ulike situasjoner. Mindre stramme virkeområdeformuleringer røper ikke myndighetenes planverk. Dette hensyn må imidlertid veies mot hensynet til egne borgeres krav på rettssikkerhet; at lov og grunnlov skal gi borgerne beskjed om deres rettigheter og plikter også under alvorlige krisesituasjoner.

#### 4.5.5.3 Oppsummering

Utvalget bemerker at selv om virkeområdereglene tildels er uklare, kan det likevel slås fast at beredskapsloven ikke kan anvendes ved kriser som ikke har internasjonale dimensjoner. Utelukkende nasjonale krisesituasjoner faller utenfor (en annen sak er at nødrettskompetanse kan tenkes å hjemle nødvendige tiltak også i forhold til slike kriser). I motivene til beredskapsloven er nevnt ulovlige streikeaksjoner som eksempel på krisesituasjoner som faller utenfor.

Situasjoner hvor beredskapsbestemmelsene ikke kan benyttes, vil bli å være i forbindelse med isolerte tilfeller av alminnelig politisk terrorisme eller annen kriminalitet, humanitære katastrofer, naturkatastrofer, storulykker (f.eks. atomulykker), sivil ulydighet og massetilstrømning av flyktninger.

Det kan imidlertid hevdes at dersom en nasjonal krise får så alvorlige konsekvenser for landets infrastruktur, forsvarsberedskap og at sikkerheten står i fare, vil loven likevel kunne benyttes. Her er det i og for seg ikke den nasjonale (fredsmessige) krisen som er den direkte årsak til anvendelsen, men dens mulige internasjonale (sikkerhetspolitiske) konsekvenser. Utvalget vil også bemerke at tilsvarende fullmakter som beredskapsloven gir anvisning på, nok ut fra alminnelige nødrettsbetraktninger vil kunne anvendes overfor indre opprør av slike dimensjoner at det er fare for borgerkrig, revolusjon og, selv om krisen ikke har internasjonale dimensjoner. Utvalget må likevel erkjenne at en nærmere grenseoppgang vil være temmelig vanskelig. Da ovennevnte ikke er aktuelle krisescenarier, finner vi det ikke nødvendig å gå videre inn i disse problemstillinger.

Dersom visse retningslinjer for tolkningen som en oppsummering skal søkes oppstilt, antar utvalget at beredskapsloven kan iverksettes:

1. *Ved nærliggende fare for internasjonal væpnet konflikt som kan komme til å berøre norsk territorium eller territoriet til en eller flere av våre NATO-allierte.*

Hvor nærliggende faren må være, er vanskelig å si noe sikkert om. Generell økt krigsfare pga «kald krig-tilstand» eller lignende antas ikke å være tilstrekkelig. Beredskapsloven ble jo vedtatt under den kalde krigen, uten at det fra noe ansvarlig hold ble hevdet at den kunne komme til anvendelse på vedtakelsestidspunktet. Når det gjelder forholdet til NATO, vil loven neppe kunne settes i kraft i alle tilfeller selv om Norge iht NATO-pakten ble ansett for å være i krig med en bestemt part i en væpnet konflikt.

2. *Dersom grunnleggende/fundamentale norske interesser er truet og krisen har et visst militært og internasjonalt tilsnitt.* Et eksempel på dette kan være tilfeller av omfattende indre uroligheter kombinert med mulighet for - om enn ikke direkte fare for - utenlandsk intervensjon (militær intervensjon eller intervensjon på annet vis). Et annet eksempel kan kanskje være dersom det er alvorlig fare for omfattende tap av norske menneskeliv i utlandet pga en internasjonal militær krisesituasjon som i noen grad kan berøre norsk territorium. Hvilke øvrige forhold som må være tilstede ifm sistnevnte eksempel, finner utvalget det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om.

Utvalget antar tilsvarende at kriteriene i beredskapsloven normalt vil være oppfylt dersom vilkårene i militær straffelov 22 mai 1902 nr 13 § 81a (den såkalte krigsforræderiparagrafen) kommer til anvendelse, hvilket er i følgende tilfeller: «1) når det er krigstid, 2) når det er innledet militære kamphandlinger mot Norge, eller forsøk fra fremmed makt på å besette eller angripe norsk område, eller 3) når det med støtte av eller med sikte på inngripen eller hjelp fra fremmed makt: iverksettes eller er iverksatt organiserte voldshandlinger, eller øves eller er øvet noen voldshandling mot statsmaktene, offentlige myndigheter eller institusjoner, som hindrer eller vanskeliggjør mobilisering av krigsmakten eller opprettholdelse av en samlet ledelse av forsvarsmessige eller andre krigsviktige tiltak».

I «gråsonen» mellom krig og fred vil det i praksis være avgjørende hva regjeringen og Stortinget mener er nødvendig å gjøre, og hvorledes de klassifiserer krisen. Dersom situasjonen ikke gjør det mulig for regjeringen å innhente samtykke fra eller konsultere Stortinget på annen måte, er dette et forhold som i seg selv trolig vil tilsi at regjeringen vil ha relativt romslige rammer for vurderingen av om nødvendige tiltak kan iverksettes i medhold av beredskapslovgivningen.

Utvalget vil likevel peke på at beredskapsloven, i tillegg til de generelle kriteriene som er drøftet her, også inneholder særlige vilkår for anvendelse av de enkelte bestemmelser og dermed for iverksettelse av konkrete tiltak. Særlig viktig er det å fremheve at Kongens myndighet etter § 3 til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold forutsetter, utover at de alminnelige kriteriene må være oppfylt, at det er «fare ved opphold». Dette må i prinsippet vurderes konkret i forhold til innholdet i de enkelte bestemmelser som det er aktuelt å gi. I tillegg kommer at fullmakten i § 3 inneholder saklige begrensninger. At de generelle kriteriene for iverksettelse av beredskapsloven er oppfylt, innebærer dermed ikke noen alminnelig adgang for regjeringen til å gi bestemmelser med lovgivningsmessig innhold.

#### 4.5.6 Kort om virkeområdet til øvrige beredskapslover og -bestemmelser

Det vises til "*Enkelte andre beredskapslovers og -bestemmelers lovkriterier*" i pkt 4.5.3 ovenfor.

Andre beredskapslover hvis utløsningskriterier er *krig eller når krig truer*, må trolig tolkes på samme måte som ved tolkningen av virkeområdet til beredskapsloven. Om begrunnelsen for dette viser utvalget til "*Generelle tolkningsprinsipper*" i pkt 4.5.4.

Forsyningsloven ble på bakgrunn av oljekrisen endret i 1975 til også å omfatte visse fredstidskriser (*andre ekstraordinære forhold*). Utvalget går ikke nærmere inn på dette, under henvisning til definisjonen av beredskapslovgivningen.

Rekvisisjonsloven fastslår at Kongen kan bestemme at reglene ikke bare kan komme til anvendelse i krig, men også utenfor krigstid når krigsmakten eller noen del av denne er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed, eller når det er *nødvendig til fremme av beredskapstiltak*, herunder større øvelser. Utvalget går ikke nærmere inn på dette, under henvisning til definisjonen av beredskapslovgivningen.

En rekke beredskapsbestemmelser utløses ved *mobiliseringer* eller når *Forsvaret eller noen del av dette beordres satt på krigsfot*, eller ved lignende situasjoner. Dette reiser spørsmålet om når en avdeling er satt på krigsfot, om grensene for Kongens rett til å sammenkalle tropper i medhold av Grunnlovens § 26, og om beredskapsystemenes rettslige karakter, herunder systemenes forhold til beredskapslovgivningen. Om disse forhold vises til fremstillingen foran under "*Mobilisering og annen ekstraordinær innkalling til militærtjeneste*" i pkt 4.3.6.

#### 4.5.7 Bruk av norske styrker i utlandet

Norge har i den senere tid økt sitt internasjonale militære engasjement. I fremtiden kan det også i større utstrekning enn tidligere være aktuelt for Norge å bidra med militære styrker i internasjonale fredsoppbyggende operasjoner, hvilket i verste fall kan innebære deltakelse i regulære krigsoperasjoner. Selv om Norge etter en nærmere vurdering av omstendighetene i et slikt tilfelle kan sies å være i krig med en bestemt part i en væpnet konflikt, vil forholdene i Norge trolig forbli normale og fredelige. Norsk intern beredskapslovgivning er ikke skrevet med denne situasjon for øye, hvilket taler for å tolke beredskapsbestemmelsene innskrenkende på dette punkt. I forhold til den generelle fullmaktsbestemmelsen i beredskapsloven § 3 må det dessuten antas at kriteriet «fare ved opphold» sjelden vil være oppfylt.

Spørsmålet er likevel om bestemmelsene i enkelte sammenhenger kan eller bør anvendes. En aktuell problemstilling er hvorvidt norske myndigheter kan rekvirere ressurser fra sivilsamfunnet dersom dette anses nødvendig for å bistå den norske militære styrken i utlandet. Etter utvalgets vurdering gir beredskapslovgivningen neppe en slik mulighet dersom det råder fredelige forhold i Norge. Etter rekvisisjonsloven § 1 andre ledd kan Kongen bestemme at reglene om rekvisisjon helt eller delvis også kan gjøres gjeldende utenfor krigstid, dersom krigsmakten «eller noen del av denne er satt på krigsfot i beredskapsøyemed». Utvalget antar imidlertid at denne formuleringen ikke dekker deltakelse i enkeltstående fredsoperasjoner utenfor landets grenser som ikke har sammenheng med en spent situasjon i Norge (med unntak for NATO-operasjoner, jfr "*Generelle tolkingsprinsipper*" i pkt 4.5.4 ovenfor). Dette følger i en viss utstrekning av en naturlig forståelse av lovens krav om at avdelingen må være satt på krigsfot «i beredskapsøyemed». Det fremgår også klart av forarbeidene - se Ot prp nr 7 (1951) side 8 - at det en hadde i tankene, var en hjemmel for å kunne iverksette ekstraordinære tiltak for økning av landets forsvarsberedskap.

En annen problemstilling er i hvilken utstrekning krigstidsbestemmelser som ville kommet til anvendelse om styrken hadde deltatt i væpnet konflikt som berørte norsk territorium, skal komme til anvendelse overfor styrkemedlemmene i den internasjonale operasjonen, f eks krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov. Løsningen her vil kunne variere. For anvendelsen av krigstidsbestemmelsene i den militære disiplinærlov og militære straffelov er dette søkt løst ved endringslov av 24 juni 1994 nr 36 (som ennå ikke er trådt i kraft), hvormed det bl a ble vedtatt en ny § 463 i straffeprosessloven, hvorefter Kongen kan bestemme at nevnte krigstids-

regler helt eller delvis kan iverksettes «ved norsk deltakelse i internasjonale freds- og tvangsoperasjoner». Justisdepartementet uttalte bl a følgende om bestemmelsen i Ot prp nr 30 (1993-94), på side 30:

«For avdelinger, skip og lignende som deltar i operasjoner i utlandet, mener departementet at det kan være behov for å anvende de særlige materielle reglene for krig. Fordi norsk deltakelse i utlandet kan skje under vidt forskjellige omstendigheter, vil behovet variere fra sak til sak. Det er umulig på forhånd å oppstille klare kriterier for når materielle krigstidsbestemmelser i slike tilfeller bør tre i kraft. Bestemmelsen er derfor gitt som en fullmaktsbestemmelse.»

#### 4.6 BEREDSKAPSLOVGIVNINGENS STEDLIGE VIRKEOMRÅDE

Dersom først beredskapsbestemmelsene kan tre i kraft, er reglene ikke stedlig (geografisk) begrenset til bare å gjelde innenfor rikets grenser. Så langt folkeretten, herunder overenskomst med fremmed stat, tillater norsk jurisdiksjon eller andre norske myndighetshandlinger i utlandet, vil beredskapslovgivningen kunne komme til anvendelse også utenfor rikets grenser, herunder overfor norske fysiske og juridiske personer som befinner seg i utlandet.

Som eksempel nevnes at rekvisisjonsloven og andre rekvisisjonsbestemmelser kan benyttes til å rekvirere norske sivile ressurser - hva enten de befinner seg i Norge eller i utlandet (f eks norske skip i utenriksfart) - ved eventuelle transportbehov av norske styrker i utlandet hjem til en beredskapssituasjon i Norge.

#### 4.7 KAPITLENE SOM BLE UTELATT VED STORTINGSBEHANDLINGEN AV BEREDSKAPSLOVEN

##### 4.7.1 Innledning

Som nevnt i "*Kort om lovens innhold og historie*" i pkt 4.2.1 ovenfor, gjaldt de tre kapitlene som var foreslått av regjeringen, men som ble utelatt under stortingsbehandlingen, *forræderidomstol*, *forvaring* og *kontroll med trykte skrifter*. Forslagene til lovtekst i Ot prp nr 78 (1950) er inntatt som *vedlegg 2* til utvalgets innstilling.

Etter den generelle drøftelsen av forholdet til konstitusjonell nødrett som er gjengitt under pkt 4.2.2 ovenfor, begrunnet Justiskomiteéns flertall utelatelsen av disse kapitlene slik, jfr Innst O nr XV (1950) s 16:

«Men også ut fra en rent praktisk rettspolitisk vurdering kan det reises betenkeligheter mot slike forslag. Når man anerkjenner de synsmåter som utfeller seg i begrepet konstitusjonell nødrett, så er det jo nettopp fordi det alltid vil være nødvendig å ha et levende og skiftende supplement til den skrevne statsrett. Prøver man å utforme reglene i skreven lov, så kan dette like meget bli en hindring som en hjelp for de myndigheter som i fremtiden måtte bli tvunget til å handle i en nødsituasjon. På den annen side vil den omstendighet at man vedtar lovregler om internering og pressesensur som et permanent ledd i vår lovgivning, kunne virke uheldig rent psykologisk, fordi inngrepene derved i den alminnelige bevissthet vil tape noe av sin helt ekstraordinære karakter. Har man fått skrevne lovregler om dette, vil motviljen mot å benytte inngrep av denne art kunne svekkes, og misbruk vil lettere kunne tenkes.

På grunnlag av de prinsipielle og praktiske vurderinger som er nevnt foran, har Justisdepartementets sjef og justisnemndas medlemmer ført grundige drøftelser for å nå fram til de best mulige løsninger. Under disse drøftelsene har hele problemet vært tatt opp til ny prøvelse helt fra grunnen av, uten at noen av partene har følt seg bundet til den utforming lovforslaget



har fått i proposisjonen. En er nådd fram til et resultat som betegner et kompromiss mellom flere divergerende oppfatninger, men som flertallet i nemnda har sluttet seg til, og som også Justisdepartementet har funnet å kunne godta.

Løsningen går ut på at reglene om en forræderidomstol (proposisjonens kap. IV), om forvaring m.v. (kap. V) og om kontroll med trykte skrifter m.v. (kap. VI) går ut, og at det på det nåværende tidspunkt ikke vedtas lovregler om disse spørsmål. Heri ligger dog ikke at en tar avstand fra at tiltak av denne art settes i verk når situasjonen gjør det absolutt nødvendig. Tvertom. Det er statsmyndighetenes plikt til enhver tid å være forberedt på at vårt land når som helst kan stilles overfor krig og krisesituasjoner og ha sine motforholdsregler klare. En forutsetter at forslag og tiltak blir forberedt på en slik måte at de kan settes i verk hvis situasjonen krever det, og at Regjeringen orienterer de administrative tjenestemenn om forberedelsene i den utstrekning det anses nødvendig. Men det Storting eller den regjering som setter tiltakene ut i livet, må selv vurdere om det, sett på bakgrunn av den foreliggende situasjon, er forfatningsmessig adgang til det.»

Som fremhevet av Justiskomiteén, ble løsningen med å utelate de tre kapitlene valgt etter grundige drøftelser, bl a mellom komitéén og justisministeren. Det foregikk også en bred offentlig debatt om disse spørsmålene, se bl a trykt referat fra møte i Oslo Krets i Den Norske Sakførerforening 2 oktober 1950 med foredrag av justisministeren og debattinnlegg av en rekke fremtredende jurister. Det kan også vises til de avveininger som Castberg ga uttrykk for i sin betenkning, referert under pkt 4.2.2 foran.

Under behandlingen i Odelstinget og Lagtinget fikk komitééns innstilling tilslutning fra alle partier unntatt Bondepartiet. Selv om man valgte å ta de aktuelle kapitlene ut av lovteksten, forutsatte Stortinget således klart at tiltak av denne art skulle forberedes slik at de kunne settes i verk hvis situasjonen krevde det.

#### 4.7.2 Forræderidomstoler

Forræderidomstoler skulle etter forslaget i Ot prp nr 78 (1950) behandle saker hvor påtalemyndigheten ville legge ned påstand om dødsstraff for forbrytelse mot alminnelig borgerlig straffelov 22 mai 1902 nr 10 (straffeloven) kapittel 8 eller 9. Straffeloven kapittel 8 og 9 gjelder forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og mot Norges statsforfatning eller statsoverhode.

Utformingen av reglene om forræderidomstol var basert på et forslag i Ot prp nr 79 (1950) om utvidelse av adgangen til anvendelse av dødsstraff for visse overtredelser i den alminnelige borgerlige straffelov. Stortingsbehandlingen av Ot prp nr 79 endte imidlertid med at det ikke ble foretatt endringer i straffeloven. I stedet ble bestemmelsene om dødsstraff i den militære straffeloven noe utvidet, bl a slik at disse ble omfattende visse overtredelser av borgerlig straffelov kapittel 8 og 9 (endringslov 15 desember 1950 nr 6).

Forræderidomstoler var forutsatt brukt utelukkende i forhold til dødsstraff. Reglene tok særlig sikte på de kritiske dagene omkring et krigsutbrudd, hvor særlige preventive hensyn ble ansett å gjøre seg gjeldende. I Ot prp nr 78 (1950) s 6-7 heter det:

«Dødsstraffens avskrekkende virkning vil imidlertid under slike forhold være avhengig av at saksbehandlingen og dommens fullbyrdelse kan skje meget raskt. Landsforræderske elementer må fratas fristelsen til å spekulere i at fienden vil være herre i landet før en dødsdom kan eksekveres.»

Som det er redegjort for i foregående punkt ble regler om særskilte forræderidomstoler på tilsvarende måte som for forvaring og pressesensur, tatt ut under stortingsbehandlingen. Imidlertid ble det fra Stortingets side forutsatt at tiltak av denne art skulle forberedes og kunne settes i verk i en gitt situasjon.

Ved lov 8 juni 1979 nr 43 ble dødsstraff i krig opphevet i Norge. Norge har dessuten bundet seg folkerettslig til ikke å gjeninnføre dødsstraff hverken i krig eller fred. Dette skjedde ved at Norge 5 september 1991, uten forbehold, ratifiserte andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, se nærmere om dette i St prp nr 37 (1990-91).

På denne bakgrunn konkluderer utvalget med at det ikke lenger er aktuelt å forberede særskilte forræderidomstoler som foreslått i Ot prp nr 78 (1950).

### 4.7.3 Kontroll med media

Som nevnt, ble det i beredskapsloven ikke innført regler om sensur, men det ble likevel lagt til grunn at en ut fra lovens fullmakter eventuelt kan stanse aviser som overtrer gjeldende lover og bestemmelser og derved bringer landets sikkerhet i fare. Det ble bl a pekt på at et godt samarbeid med pressen og klare regler for dens rettigheter og plikter under krig og krigsfare, vil gjøre sensur overflødig. Det vises for så vidt til det som er referert fra forarbeidene til beredskapsloven i "*Forholdet til Grunnloven - konstitusjonell nødrett*" i kap 4.2.2.

Med dette utgangspunkt ble det i 1956 opprettet en organisasjon, *Statens informasjonstjeneste i krig*. Følgende ble lagt til grunn for organisasjonens virke:

«Den skal ledes og samordnes av Statens informasjonssentral som trer i funksjon ved forsterket beredskap eller når statsministeren bestemmer det. Fra dette tidspunkt blir de tidligere informasjonsorganer faglig underlagt informasjonssentralen.

I samarbeid med presse, kringkasting, film og andre publisitetsorganer skal Statens informasjonstjeneste i krig virke for at norsk og utenlandsk opinion får sanne og fylldige opplysninger om alle forhold av betydning i den aktuelle situasjon.

Nyhets- og informasjonstjenesten skal bare begrenses av den tilbakeholdenhet som hensynet til rikets og enkeltpersoners sikkerhet krever.»

Dette har blitt forstått slik at organisasjonen skal utføre en rådgivende sikkerhetsmessig kontroll overfor media, men at den ikke har sensurmyndighet i slike spørsmål. Rådgivningsvirksomheten må mao ikke ha preg av sensur, men det kan drives en etterkontroll, og en redaktør er ikke fritatt for det ansvar som ellers gjelder for det som skal offentliggjøres.

Informasjonstjenesten skal bistå media med opplysninger, råd og hjelp, og skal lette pressens, kringkastingens og NTBs virksomhet. Den skal klargjøre hvor grensen går mellom det som kan offentliggjøres og det som ikke kan offentliggjøres. Dette gjelder opplysninger om militær virksomhet som kan skade rikets sikkerhet, opplysninger som bør omtales på spesiell varsom måte og opplysninger som i regelen bør kommenteres av ansvarlige myndigheter.

Organisasjonen har gjennom årene skiftet navn, først til *Regjeringens presse-tjeneste i krig*, senere til *Regjeringens presse- og informasjonstjeneste (RPI)*. Ordlyden i mandat mv har underveis også endret seg litt, men grunntankene er de samme. Hovedbestemmelsen er fremdeles at nyhets- og informasjonstjenesten bare skal begrenses av den tilbakeholdenhet som hensynet til rikets eller enkeltpersoners sikkerhet tilsier. Det er ingen formuleringer ut over dette som omhandler sensurbe-

grepet. Hovedvirksomheten for organisasjonen er å gi informasjon og å sikre at korrekt informasjon kommer ut til almenheten.

Det organ for rådgivning og informasjon til media som etableres under krig eller krigsfare skal altså ikke drive sensur, men etterkontroll.

Den samfunnsmessige utvikling som har funnet sted etter krigen har etter utvalgets oppfatning gjort sensur til et mer og mer uaktuelt tema, selv om en fortsatt må se i øynene at krig stiller samfunnet i en helt spesiell situasjon.

Med den utvikling som har funnet sted både teknisk og mht antall og typer media som formidler nyheter/opplysninger vil innføring av sensur også rent praktisk bli nær umulig.

Det må legges til grunn at en fortsatt bør ha mulighet for i ettertid å stanse aviser eller andre nyhetsprodusenter som i en gitt situasjon formidler opplysninger som kan skade rikets sikkerhet. Denne muligheten bør en fortsatt ha i en eventuell krigssituasjon.

#### 4.7.4 Forvaring av personer

##### 4.7.4.1 Innledning

Som det er redegjort for under pkt 4.2, inneholdt Justisdepartementets lovforslag i Ot prp nr 78 (1950) utfyllende regler om sikringstiltak i form av forvaring av personer som med skjellig grunn kunne mistenkes for å ha foretatt, være i ferd med å foreta eller å forberede visse bestemt angitte straffbare handlinger. Dette kapitlet ble ikke tatt inn i loven. Likevel ble det fra Stortingets side forutsatt at «forslag og tiltak blir forberedt på en slik måte at det kan settes i verk hvis situasjonen krever det, og at Regjeringen orienterer de administrative tjenestemenn om forberedelsene i den utstrekning det anses nødvendig», se utvalgets redegjørelse med mer utfyllende sitater fra komitéinnstillingen i pkt "*Innledning*" i pkt 4.7.1 foran.

Utvalget vil her gjøre nærmere rede for forslaget i Ot prp nr 78 (1950). Utvalget vil videre komme inn på hvordan man frem til i dag, på grunnlag av situasjonen som ble etablert ved stortingsbehandlingen i 1950, har forholdt seg til spørsmålet om forvaring av personer. Etter dette vil utvalget vurdere hvordan man i fremtiden bør forholde seg til spørsmålet om forvaring i en krigssituasjon eller når krig truer.

I Ot prp nr 87 (1993-94) er «forvaring» foreslått som betegnelse på en særskilt reaksjon overfor lovbrøtere som er tilregnelige, men hvor tidsbestemt fengselsstraff likevel ikke anses å være tilstrekkelig for å verne samfunnet. Slik «forvaring» vil delvis innebære en erstatning for det tidligere sikringsinstituttet. Utvalget har vurdert om man for å unngå misforståelser her bør bruke et annet begrep enn «forvaring». Utvalget har imidlertid ikke kommet frem til noe annet begrep. Begrepet «*internering*» har til dels vært benyttet i denne sammenheng. Internering synes imidlertid, bl a folkerettslig, å innebære mer vidttrekkende og generelle tiltak enn den ordning man la opp til i 1950, og som danner utgangspunktet for utvalgets drøftelser her.

Ved utformingen av forslaget i Ot prp nr 78 (1950) synes man i første rekke å ha hatt i tankene forvaring av norske borgere. Forslaget var imidlertid utformet generelt, slik at det også kunne ha blitt anvendt overfor utlendinger. Utvalget vil i drøftelsen nedenfor ikke skille mellom norske borgere og andre. Forholdet til utlendinger vil imidlertid bli særskilt omtalt i pkt 4.8.

##### 4.7.4.2 Lovforslaget i Ot prp nr 78 (1950)

Reglene om forvaring var foreslått i et eget kapittel V i departementets lovutkast med overskriften «*Sikringstiltak*». Kriteriene for forvaring var angitt i utkastets §

25. Etter denne bestemmelsen skulle personer kunne pågripes av politiet og holdes i forvaring i inntil 30 dager hvis politiet fant at det var «skjellig grunn til å mistenke noen for å ha foretatt eller være i ferd med å foreta, eller å forberede noen overtredelse av» visse bestemt angitte straffebestemmelser. Disse straffebestemmelsene var kapitlene 8, 9, 12, 13 og 14 i straffeloven, enkelte bestemmelser i militære straffelov, lov 18 august 1914 nr 3 om forvarshemmeligheter samt enkelte bestemmelser i særlover. De angitte kapitlene i straffeloven omfatter forbrytelser av forskjellig karakter mot offentlige interesser samt enkelte alvorlige skadegjørende handlinger, bl a alvorlige ildspåsettelse.

Beslutning om pågrepelse og forvaring skulle etter utkastet i første omgang kunne treffes av politiet. Forvaring i 30 dager eller mer skulle likevel kreve beslutning av vedkommende departement.

Man foreslo videre opprettelse av et særskilt råd som rådgiver for departementet i saker om forvaring. Foreleggelse for rådet var foreslått å være obligatorisk for å opprettholde forvaring i mer enn tre måneder. Ved langvarig forvaring skulle saken videre forelegges for rådet hver sjette måned. Rådet skulle imidlertid utelukkende være et rådgivende organ. Avgjørelsesmyndigheten var fastsatt å skulle ligge i departementet.

Lovutkastet inneholdt også regler om alternativer til forvaring i form av forbud mot bestemte oppholdssteder, meldeplikt mv. Ved mistanke som kunne gi grunnlag for forvaring, var politiet dessuten gitt adgang til ransaking og beslag uten hensyn til straffeprosesslovens regler.

Utvalget har under pkt 4.2.2 vist til betenkningene fra professor Castberg og Andenæs som ble trykket i Dok nr 11 (1950). I disse betenkningene ble det også drøftet om forslaget til forvaringsregler ville være i strid med grunnloven, forutsatt at man ser bort fra nødrettsbetraktninger. Drøftelsene var særlig knyttet til § 96 som forbyr at noen straffes «uden efter Dom» og til § 99 hvor det bestemmes at ingen må «fængslig anholdes, uden i lovbestemt Tilfælde og paa den ved Lovene foreskrevne Maade.» Begge professorene konkluderte med at forslaget til lovregler ikke stod i strid med de nevnte grunnlovsbestemmelsene. I forhold til § 96 ble det lagt vekt på at forvaring ville ha et annet formål enn straff. I forhold til § 99 ble det fremhevet at grunnlovsbestemmelsen slik den er utformet, utelukkende innebærer et krav om lovhjemmel og i utgangspunktet ikke innebærer noe skranke for hva som kan bestemmes ved lov.

#### 4.7.4.3 *Situasjonen fra 1950 og frem til i dag*

Regjeringen ble under stortingsbehandlingen i 1950 pålagt å forberede forvaringstiltak med sikte på iverksettelse i en gitt situasjon, selv om kapitlet om forvaring ikke ble tatt inn i loven. Utvalget viser i den forbindelse til uttalelsene i komitéinnstillingen, sitert under pkt "*Innledning*" i pkt 4.7.1. Når man avsto fra lovregulering på forhånd, innebar det at man baserte seg på at regulering i en gitt situasjon - med mindre det skulle være mulig med en ordinær lovbehandling - skulle foretas på grunnlag av beredskapslovens fullmaktsbestemmelser sammenholdt med prinsippene for konstitusjonell nødrett.

I og med at det ikke ble gitt noen lovregulering, og heller ikke på annen måte trukket opp klare retningslinjer, kan det ikke sies å ha eksistert noen eksakte rammer for forberedelsen av forvaringstiltak. En sentral begrensning har likevel ligget i at iverksettelse av forvaring i enhver situasjon vil måtte ligge innenfor grensene for det som er forfatningsmessig forsvarlig. Dette ble også sterkt understreket i Justiskomiteens innstilling.

I denne forbindelse kan det pekes på kravet i grunnloven § 99 om lovhjemmel for å anvende fengslig forvaring. I og med at det ikke ble foretatt noen lovregulering som foreslått i Ot prp nr 78 (1950), er dette kravet ikke uten videre oppfylt gjennom beredskapsloven. Det må sies å være tvilsomt om den generelle bestemmelsen i § 3 i seg selv innebærer tilstrekkelig lovhjemmel i forhold til grunnloven § 99. Det innebærer i så fall at regler om forvaring gitt med hjemmel i § 3 bare vil kunne anses gyldig under henvisning til prinsippene om konstitusjonell nødrett.

I hele perioden siden 1950-årene har forvaring av visse personer inngått i beredskapsplanverket som et tiltak som kan iverksettes i en gitt situasjon. Tiltakene i SHP har vært knyttet til *personer som er eller mistenkes for å være en fare for rikets sikkerhet*. Iht planverket skal det i gitte situasjoner iverksettes skjerpet overvåking av slike personer. SHP viser i den forbindelse til overvåkingsinstruksens bestemmelser. Det er videre fastsatt at man i gitte situasjoner skal vurdere om det skal gis regler om forvaring av personer som nevnt. Det er forutsatt i SHP at regulering primært skal søkes gitt gjennom en ordinær lov vedtatt av Stortinget. Dersom dette ikke er mulig, er forutsetningen at reguleringen skal gis gjennom kongelig resolusjon med hjemmel i beredskapsloven.

Frem til 1978 ble det - som ledd i beredskapsforberedelsene - ved Overvåkingscentralen ført et særskilt register med nødvendige opplysninger over personer som kunne være aktuelle for pågrepelse i en gitt situasjon. Denne registreringen er omtalt av utvalget til å vurdere forskjellige sider ved en forebyggende sikkerhetstjeneste (Mellbye-utvalget), som avga sin utredning 12 mai 1967. I 1987 ble alle deler av denne utredningen som angår norske borgeres rettssikkerhet offentliggjort. Om registrering med sikte på ekstraordinære beredskapstiltak heter det i utredningen (avgradert sammendrag 1987 s 49):

#### «Ekstraordinære beredskapstiltak

I saksarkivet (Overvåkingscentralens arkiv, *utvalgets ann*) inngår også registrering av norske borgere som antas å ville handle mot landets interesser når det bryter ut krig eller krig truer. Som ekstraordinære beredskapstiltak er det forutsatt at slike personer skal pågripes og tas i forvaring. Nærmere bestemmelser vil eventuelt kunne bli gitt ved kongelig resolusjon i medhold av krigsloven § 3. Slikt tiltak må imidlertid forberedes ved at det utarbeides og holdes ajour landslister over personer (fordelt på gruppene A og B etter farlighetsgrad) som det antas nødvendig å sikre. Videre må det på forhånd treffes forberedende tiltak for effektivt å kunne gjennomføre en slik sikringsaksjon.

Ved Overvåkingscentralen føres det register med nødvendige opplysninger over de personer som i tilfelle skal pågripes. Antall navn i registeret og i landslistene blir stadig revidert og redusert. Reduksjonen står i forbindelse med det mildere internasjonale klima, men skyldes først og fremst at kravet til forutsetningene for at en person skal kunne pågripes, stadig er blitt skjerpet. For tiden (1967, *utvalgets ann*) står det i alt 404 navn på listene.»

Det foretas ikke lenger slik registrering og listeføring ved Overvåkingstjenesten. Sjefen for Overvåkingscentralen sendte i 1978 ut rundskriv til landsdelssentralene om at det ikke lenger skulle føres lister over personer som skulle tas i forvaring. De forvaringslister som man hadde ved landsdelssentralene, skulle makuleres. Ved Overvåkingscentralen ble slike lister imidlertid oppbevart frem til 1992, da de ble makulert.

Når man ikke lenger fører lister over personer som skal pågripes og eventuelt tas i forvaring, innebærer det at iverksettelse i et enkelt tilfelle, selv om det i lov eller på grunnlag av beredskapsloven er fattet en generell beslutning om gjennomføring

av forvaring, aldri vil kunne gjennomføres uten etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Denne vil for det første bestå i å vurdere om det i den aktuelle situasjonen er personer som i særlig grad er eller kan mistenkes for å være en fare for rikets sikkerhet. I den forbindelse vil Overvåkingstjenestens arkiv være et sentralt utgangspunkt. Overvåkingstjenesten skal etter sin instruks, fastsatt ved kgl res 19 august 1994, bl a innhente opplysninger om personer, grupper og organisasjoner som kan mistenkes for å forberede eller foreta visse alvorlige handlinger, herunder lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet.

Før man eventuelt iverksetter forvaring, må det dessuten vurderes om dette er et egnet og forsvarlig virkemiddel overfor de personer det eventuelt kan være tale om. Det må bl a vurderes om det foreligger en så alvorlig fare at det er nødvendig å anvende et så inngripende virkemiddel som forvaring vil være. Foruten omfanget av den foreliggende fare, vil det være nødvendig å ta stilling til om man kan oppnå tilstrekkelig sikkerhet med andre og mindre inngripende tiltak enn forvaring.

#### 4.7.4.4 *Behovet for å iverksette forvaring i en gitt situasjon*

Forvaring av personer i krig eller når krig truer, bygger på et ønske om å beskytte mot handlinger fra denne personen som kan være til skade for landets eller enkeltpersoners interesser.

Under lovarbeidet i 1950 ble det i forhold til kapitlet om forvaring lagt særlig vekt på faren for «femtekolonnevirksomhet» og «andre indirekte angrep, så som spionasje, sabotasje og propaganda», se f eks Ot prp nr 78 (1950) på side 34. Som beskrevet i andre deler av utredningen, er den sikkerhetspolitiske situasjonen og dermed trusselbildet vesentlig endret siden 1950. Etter utvalgets oppfatning forhindrer ikke dette at dersom det først skulle oppstå en krigssituasjon, eller en situasjon hvor krig truer, må man være forberedt på at det, uavhengig av hvem som utgjør fienden, innenfor landets grenser vil kunne finnes personer som vil ønske å støtte fienden ved forskjellige former for virksomhet og dermed vil motarbeide Norges interesser. En slik virksomhet vil bl a kunne vanskeliggjøre gjennomføring av mobilisering og mottak av allierte forsterkninger, og vil kunne innebære betydelig fare for stabilitet og sikkerhet i landet, for norske borgeres liv og helse, og for materielle verdier.

At man for å beskytte samfunnet og enkeltpersoner holder personer i fengslig forvaring, forekommer også i fredstid. F eks er et av grunnlagene for ordinær varetektsfengsling at dette «antas påkrevd for å hindre» at den pågrepne «på ny begår en straffbar handling som medfører høyere straff enn fengsel i 6 måneder», straffeprosessloven §184, jfr §171 første ledd nr 3.

Forvaring i krig eller når krig truer, har likevel en rekke særlige sider. Et vesentlig trekk er at skadepotensialet ved enkelthandlinger gjennomgående kan betegnes som vesentlig større enn under ordinære forhold. I en krigssituasjon kan det lett tenkes handlinger fra én person eller en mindre gruppe personer som kan få gjennomgripende følger for selve krigsutviklingen, for norske myndigheters kontroll over den foreliggende situasjonen eller for et stort antall enkeltmennesker. At det vil foreligge et beskyttelsesbehov, er dermed etter utvalgets oppfatning ikke tvilsomt. Spørsmålet er imidlertid hvordan dette behovet skal forenes med andre grunnleggende hensyn, ikke minst beskyttelsen av enkeltmenneskets frihet og rettssikkerhet.

Det kan i denne sammenheng pekes på at Finland nylig har foretatt en fullstendig revisjon av beredskapslovgivningen. I den forbindelse ble behovet for forvaringsregler vurdert. Man konkluderte med (proposisjon nr 249/1989) at det også i fremtiden kan oppstå behov for å iverksette forvaring av enkelte personer som aktivt

motarbeider landets interesser. På denne bakgrunn ble tidligere lovregler om forvaring i det vesentlige videreført i lov av 22 juli 1991 om «försvarstilstånd». Av ovennevnte lovregel fremgår at «chefen för polisdistriktet (kan) ålägga den som på grund av sin tidigare brottslega verksamhet eller annars på giltiga grunder med sannolikhet kan misstänkas göra sig skyldig till högförräderi, landsförräderi eller något annat sådant brott som är ägnat att skada eller äventyra rikets försvar eller säkerhet, att bo på en viss ort, att vistas på en bestämd plats under särskild uppsikt eller att flytta från sin vistelseort.»

#### 4.7.4.5 I hvilken grad kan forvaring bygge på alminnelige fredstidsregler?

De alminnelige strafferettslige og straffeprosessuelle regler får i utgangspunktet anvendelse også i en krigssituasjon. Reglene vil til en viss grad kunne gi myndighetene grunnlag for å holde i fengslig forvaring personer som antas å utgjøre en konkret fare.

For å avgjøre hvor langt disse reglene rekker, er det naturlig å ta utgangspunkt i straffeprosesslovens regler om varetektsfengsling. Grunnvilkårene her - som følger av § 171 sammenholdt med § 184 - er at det må foreligge *skjellig grunn til mistanke* om at vedkommende *har begått en straffbar handling* med en strafferamme på mer enn 6 måneders fengsel. For at varetektsfengsel skal kunne anvendes, skal det altså allerede være begått en straffbar handling. Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger planer om slik handling. Det må videre foreligge en kvalifisert mistanke mot vedkommende, jfr vilkåret om «skjellig grunn».

Det følger av det som er sagt, at rekkevidden av eksisterende straffebestemmelser også vil ha direkte betydning for muligheten til å anvende varetektsfengsling.

Man må generelt kunne si at de handlinger man gjennom en forvaringsordning ønsker å beskytte seg mot, vil være straffbare etter gjeldende norsk straffelovgivning. Dette gjelder f.eks enten det er tale om handlinger som direkte gjelder statens selvstendighet eller sikkerhet, regulert i straffeloven kap 8, eller det er tale om angrep på personer eller eiendom, som er straffbare etter straffelovens regler om legemskrenkelser og om skadeverk.

Dermed er imidlertid ikke sagt at enhver forberedelse av slike handlinger er straffbare og kan danne grunnlag for varetektsfengsling. Hovedregelen etter norsk rett er tvertimot at forberedelser til en straffbar handling ikke i seg selv er straffbare. For at man skal kunne straffe for forberedelseshandlinger, må dette enten

- følge av straffebestemmelser som rammer enkelte typer forberedelseshandlinger,
- bygge på at man under forberedelsen har overtrådt andre straffebestemmelser, f.eks begått dokumentfalsk (straffeloven § 185) eller anskaffet sprengstoff for å begå forbrytelse (straffeloven § 161), eller
- bygge på at forberedelsene er kommet så langt at man kan straffes for å ha forsøkt å begå den aktuelle handlingen. For at man etter norsk rett skal kunne straffes for forsøk, må man imidlertid være kommet så langt at man skrider til verket, dvs at forberedelsesfasen egentlig er over.

En straffebestemmelse som rammer rene forberedelseshandlinger, og som er av særlig betydning i denne sammenheng, er straffeloven § 94. Etter denne er det straffbart å *inngå forbund* med sikte på forbrytelse mot straffeloven §§ 83, 84, 86, 86b, 88, 89 og 90. De angitte bestemmelsene er sentrale straffebud i straffeloven kapittel 8, som omfatter forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Straffelovens § 94 gir dermed grunnlag for straff for den forberedende handling som

består i å inngå forbund bl a når formålet er forskjellige former for bistand til en aktuell eller potensiell fiendestat.

En annen straffebestemmelse som rammer inngåelse av forbund er straffeloven § 159, som gjelder forbund med sikte på visse ødeleggende handlinger, som brann, spregning, forgiftning og flykapring.

Straffeloven § 104 a setter straff for den som danner eller deltar i privat organisasjon av militær karakter eller som støtter slik organisasjon.

Annen forberedelse enn å inngå forbund kan normalt ikke straffes etter gjeldende straffelov. Det innebærer bl a at man straffritt kan foreta detaljert planlegging og innsamling av materiale med tanke på å begå en forbrytelse mot statens selvstendighet og sikkerhet, og det gjelder selv om man under planleggingen har kontakt med en (potensiell) fiendestat eller med andre personer i Norge. Visse unntak gjelder for dette. Bl a kan innsamling av kart og bilder med opplysninger om militære anlegg rammes av lov 18 august 1914 nr 3 om forsvarshemmeligheter. Straffeloven § 161 setter straff for anskaffelse mv av sprengstoff med sikte på å forøve en forbrytelse.

Etter dette må det sies å foreligge begrensninger mht muligheten for å anvende eksisterende regler i straffeloven og straffeprosessloven som grunnlag for sikring av personer i en situasjon hvor det foreligger krig eller krig truer. Ut fra det som er påpekt, vil situasjonen ofte være at de aktuelle personer (ennå) ikke har begått noen straffbar handling. Og selv hvor en straffbar handling faktisk er begått, vil situasjonen kunne være at det ikke foreligger tilstrekkelig bevis til å oppfylle kravet i straffeprosessloven om «skjellig grunn til mistanke». Endelig kan det påpekes at varetektsfengsling, også sett i sammenheng med eventuell etterfølgende soning, vil være begrenset i tid og vil også av denne grunn ikke alltid kunne ivareta sikringsbehovet.

I tillegg til det som er nevnt, vil det være en forutsetning for anvendelse av fredstidsreglene at de aktuelle organene er i funksjon og kan kommunisere med hverandre. Det kan lett tenkes situasjoner hvor dette ikke er tilfelle. Beredskapsloven kapittel IV har enkelte særregler om behandlingen av straffesaker i krigssituasjoner. Bl a er det i § 8 andre ledd gjort unntak fra de alminnelige tidsfrister som gjelder for fremstilling for forhørsrett. Selv om disse reglene anvendes, er det imidlertid ikke vanskelig å tenke seg situasjoner hvor det i større eller mindre grad ikke vil være faktisk mulig å behandle saker om varetektsfengsling på den lovbestemte måten.

#### 4.7.4.6 *Generelle lovregler om forvaring*

Utvalget har ovenfor konstatert at det i en gitt situasjon vil kunne oppstå et behov for å kunne iverksette forvaring av enkeltpersoner. Videre har man konstatert at gjeldende regler i straffeloven og straffeprosessloven ikke alene kan dekke det beskyttelsesbehov som foreligger. Spørsmålet blir hvordan dette kan løses med tanke på en fremtidig situasjon hvor landet er i krig eller krig truer.

Utvalget vil for sin del ikke anbefale at man i dag foretar en generell lovregulering av forvaring, slik det var foreslått i Ot prp nr 78 (1950). Utvalget legger i den forbindelse vekt på at det i dag, i større grad enn det som var tilfelle i 1950, er vanskelig å forutse hvordan de nærmere omstendighetene vil være hvis det skulle oppstå en situasjon hvor det er behov for å iverksette forvaring. Det er i dag ikke grunnlag for å utpeke bestemte land eller grupperinger som sannsynlige fiender, og dermed er det heller ikke mulig å ha noen formening om i hvilken grad en fiende vil ha aktive sympatisører i Norge og langt mindre hvordan disse vil opptre.



Når situasjonen er slik, vil det etter utvalgets oppfatning kunne være uheldig i dag å gi generelle regler om forvaring for anvendelse i en senere konkret situasjon. De hensyn som ble fremhevet under stortingsbehandlingen i 1950 mot å foreta en lovregulering, kan etter utvalgets oppfatning anføres med minst like stor tyngde i dag.

De samme hensyn gjør seg gjeldende i enda sterkere grad når det gjelder spørsmålet om det kan være aktuelt å føre lister over personer som bør tas i forvaring ved en eventuell krise- eller krigssituasjon. En slik listeføring vil ikke være hensiktsmessig i dagens situasjon. Utvalget viser her til redegjørelsen under pkt 4.7.4.3.

#### 4.7.4.7 *Fredstidsregler som utgangspunkt*

Utvalget ser det generelt som ønskelig at man under ekstraordinære forhold i størst mulig grad kan bygge på de alminnelige gjeldende rettsreglene i stedet for å være nødt til å anvende særregler for den foreliggende situasjonen. Utvalget foreslår derfor at man i stedet for særregler så langt det er mulig forsøker å bygge planlegging av sikringstiltak i en krigs- eller krisesituasjon på alminnelige fredstidsregler. Dette innebærer at:

- A) Fredstidsreglene bør i noen grad være utformet med tanke på at de også skal kunne være praktisk anvendelige i ekstraordinære situasjoner. Dette må likevel ikke få som følge at man for fredstid fraviker alminnelige krav til rettssikkerhet mv.
- B) I den grad det er nødvendig med særlige tiltak i ekstraordinære situasjoner, bør regelverket likevel så langt det er mulig bygge på alminnelige fredstidsregler og bare gjøre avvik fra disse der dette er påkrevet.

I forhold til anvendelse av fredstidsreglene i ekstraordinære situasjoner, vil utvalget særlig peke på at det synes å foreligge et behov for å gjennomgå gjeldende straffelovgivning med sikte på å undersøke om man i større grad enn i dag kan anvende straff overfor forberedelseshandlinger. På grunnlag av redegjørelsen under pkt 4.7.4.5 ovenfor, må man kunne si at dagens lovgivning har begrenset rekkevidde i forhold til forberedelseshandlinger, selv når det er tale om så alvorlige handlinger som forbrytelser mot landets selvstendighet og sikkerhet.

I forhold til terroristbeskjempelse i fredstid er det i utredningen fra det såkalte Sikkerhetsutvalget, NOU 1993:3 Strafferettslige regler i terroristbeskjempelsen, bl a foretatt en gjennomgang av gjeldende straffebestemmelser overfor terrorisme og i den forbindelse foreslått enkelte utvidelser av adgangen til å ilegge straff for forberedelseshandlinger. Justisdepartementet planlegger å følge opp denne utredningen med en proposisjon til Stortinget.

Etter utvalgets oppfatning er det i forhold til krigssituasjoner eller situasjoner der krig truer, ønskelig med en generell gjennomgang av eksisterende straffebestemmelser, med sikte på å vurdere om man i større grad enn i dag bør kunne ilegge straff for forberedelse til handlinger som i en slik situasjon vil skade landets interesser. En sidevirkning av en eventuell slik endring, vil være at man også i større grad vil kunne anvende varetektsfengsling overfor slike handlinger.

Straffelovkommisjonen arbeider for tiden med en generell gjennomgang av straffelovens spesielle del, dvs bestemmelsene om de enkelte straffbare handlinger. Kommisjonen har uttalt (NOU 1992:23 s 81) at den i den forbindelse spesielt vil vurdere hvilke typer forberedelseshandlinger som bør være straffbare. Man har særlig trukket fram spørsmålet om å kriminalisere forberedelser til alvorlige lovbrudd som kidnapping, flykapring ol. Etter utvalgets oppfatning er det ønskelig at kommisjonen også bes om å være spesielt oppmerksom på spørsmål som gjelder adgangen

til å ilegge straff for forberedelse til alvorlige handlinger som er særlig aktuelle i krig eller når krig truer.

Foruten en vurdering av rekkevidden for eksisterende straffebestemmelser som rammer inngåelse av forbund med sikte på forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet, jfr pkt 4.7.4.5 ovenfor, bør det vurderes om andre former for forberedelseshandlinger bør gjøres straffbare. F eks er det etter utvalgets syn grunn til å vurdere om innsamling av forskjellige former for materiale med sikte på handlinger i strid med landets interesser, bør kunne rammes av straffebestemmelser. I NOU 1993:3 (ss 45-46) er et tilsvarende spørsmål vurdert i forhold til terrorhandlinger. Sikkerhetsutvalget konkluderer med at en slik utvidelse ikke bør skje, særlig under henvisning til at det er vanskelig å definere terrorhandlinger og til at det rent psykologisk er et langt skritt fra å besitte materiale til rent faktisk å iverksette terroraksjoner. Etter utvalgets vurdering gjør disse hensynene seg nødvendigvis ikke gjeldende på samme måte i forhold til handlinger forberedt med tanke på en krigssituasjon.

Utvalget har forøvrig merket seg at Overvåkingssentralen i sin høringsuttalelse til NOU 1992:23 har reist spørsmål om å innføre en alminnelig regel om straffean-svar for forberedende handlinger med sikte på å begå grove forbrytelser.

#### 4.7.4.8 Tiltak utover fredstidslovgivningen

Det synes likevel på det rene at behovet for beskyttelseiltak i en gitt situasjon ikke fullt ut dekkes gjennom endringer i den ordinære lovgivning. Utvalget legger til grunn at det i visse situasjoner vil være behov for å ta personer i fengslig forvaring utover det som følger av ordinære strafferettslige og straffeprosessuelle regler. Dermed må beredskapsarbeidet også omfatte generelle forberedelser av slike tiltak. Det rettslige grunnlag for tiltakene vil, hvis man ikke har kunnet vedta tiltakene ved ordinær lov, måtte være beredskapslovens fullmaktsbestemmelser sammenholdt med prinsippene for anvendelse av nødrett.

Utvalget har ovenfor påpekt at det ut fra nåværende forhold vil være vanskelig å gi generelle regler om forvaring for anvendelse i en senere konkret situasjon. Ut fra dette er det utvalgets anbefaling at selv om det i ekstraordinære situasjoner er nødvendig med særlige tiltak, bør regelverket så langt mulig bygge på alminnelige fredstidsregler.

Det er dermed utvalgets oppfatning at man i forhold til spørsmålet om forvaring generelt bør ta utgangspunkt i de alminnelige strafferettslige og straffeprosessuelle regler. Bare i den utstrekning det er påkrevet, bør det gis regler som avviker fra ordinært gjeldende regler. Det er utvalgets oppfatning at rettssikkerhetshensyn best vil kunne ivaretas ved at myndigheten til å kunne beslutte forvaring i utgangspunktet legges til domstolene.

Behov for regler som fraviker alminnelige fredstidsbestemmelser vil bl a kunne gjelde vilkårene for å anvende forvaring, og fremgangsmåten for behandling av saker med krav til forvaring. Det kan f eks tenkes regler som innebærer avvik fra de ordinære kravene til mistankens styrke som følger av straffeprosesslovens § 171, eller regler som innebærer avvik mht kompetansefordelingen mellom ulike domstoler. Også i forhold til regler som innebærer tidsfrister, vil det være et nærliggende behov for å gjøre unntak.

Det vil imidlertid gjelde betydelige skranker for å iverksette slike ekstraordinære tiltak. I og med at gjennomføring bare kan være lovlig med grunnlag i nødrett, vil forvaring bare kunne anvendes hvor det foreligger en nødsituasjon som gjør iverksettelse av et konkret tiltak absolutt nødvendig. Utvalget viser i den forbindelse til den omfattende drøftelsen av slike spørsmål som fant sted i forbindelse med stor-

tingsbehandlingen i 1950. Det kan særlig pekes på komitéflertallets uttalelser i Innst O. XV (1950) ss 16-17, referert under pkt 4.2.2 ovenfor.

Utvalget vil videre fremheve at menneskerettighetsbestemmelser innebærer vesentlige skranker i forhold til fengslig forvaring, se SP art 9 og 17 og EMK art 5 og 8. Det vises til omtalen av menneskerettighetene under pkt 4.1.2. Som påpekt der, åpner konvensjonene for å gjøre unntak for særlige situasjoner. Det vil under ingen omstendighet være aktuelt å fravike menneskerettighetskonvensjonenes alminnelige regler, hvis ikke kriteriene for fravikelse av disse er oppfylt. Og selv om kriteriene er oppfylt, vil det måtte påses at en ikke setter seg ut over humanitære minstestandarder - selv om de ikke er rettslig bindende - slik disse kommer til uttrykk i ulike internasjonale dokumenter, jfr for fengslig forvarings vedkommende særlig art 4 i den såkalte «Turku-erklæringen» (Declaration of Minimum Humanitarian Standards, vedtatt av et ekspertmøte i Turku/Åbo, Finland, 2 desember 1990).

Utvalget har i drøftelsen ovenfor tatt utgangspunkt i forvaring. Det må imidlertid påpekes at det såvel i fredstid som under krigsforhold kan være aktuelt å anvende andre tiltak som har samme formål, men som ikke innebærer et like stort inngrep i den personlige frihet. Straffeprosessloven § 188, jfr § 181, har regler om tiltak som skal vurderes før det besluttes varetekstfengsling. Slike tiltak kan bl a være meldeplikt eller forbud mot å oppholde seg på bestemte steder. For i det hele tatt å kunne anvende slike tiltak, er det en forutsetning at de alminnelige vilkårene for varetekstfengsling, bl a kravet om skjellig grunn til mistanke, er oppfylt.

Utvalget understreker at man i en krise- og krigssituasjon, enten man bygger på alminnelige fredstidsregler eller på særlige regler gitt i den aktuelle situasjonen, alltid vil ha plikt til å anvende mindre inngripende tiltak enn fengslig forvaring dersom man gjennom dette kan oppnå tilstrekkelig sikkerhet.

Lovutkastet i Ot prp nr 78 (1950) inneholdt også regler om ransaking og beslag. Utvalgets standpunkt er, ut fra samme begrunnelse som anført i forhold til forvaring under pkt 4.7.4.6, at det ikke bør gis særlige lovregler om dette med sikte på krise- og krigssituasjoner. Utvalget anser at anvendelse av slike tvangsmidler i utgangspunktet bør skje etter straffeprosesslovens regler. Supplerende regler bør likevel kunne gis i særlige tilfeller. Det vil i så fall måtte skje på samme grunnlag og med tilsvarende begrensninger som påpekt ovenfor i forhold til forvaring.

## **4.8 SPESELT OM FORHOLDET TIL UTLENDINGER I NORGE OG PÅ NORSKE SKIP**

### **4.8.1 Folkerettslige regler**

Utvalget vil peke på at nøytrale og krigførende makters adgang til forvaring (internering) og andre kontrolltiltak overfor fremmede statsborgere under internasjonale væpnede konflikter, i noen utstrekning er regulert i folkeretten. Særlig gjelder dette overfor utlendinger som befinner seg på den krigførende parts eget territorium. Utvalget går ikke nærmere inn på disse forhold, men nøyer seg med å vise til den V. Haagkonvensjon av 1907 artikkel 11 og 12, den fjerde Genèvekonvensjon av 12 august 1949 om beskyttelse av sivile i krigstid (særlig artikkelene 4, 5, 27, 35, 39, 42, 43, 49, 78-135 og 147) og I. Tilleggsprotokoll av 1977 til Genèvekonvensjonene av 12 august 1949 hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter (særlig artikkelene 73 og 75-77).

Utvalget viser også til de øvrige reglene om behandling av sivile i den fjerde Genèvekonvensjonen og til påpekningen i pkt 4.1.2 ovenfor om at de internasjonale menneskerettighetene får anvendelse overfor enhver person innenfor statens myndighetsområde, altså også overfor utlendinger. I tilknytning til spørsmålet om utvis-

ning, jfr pkt 4.8.2 nedenfor, viser utvalget - som eksempel på en folkerettslig menneskerettighetsforpliktelse som Norge er bundet av - til FNs torturkonvensjon av 1984 (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman og Degrading Treatment og Punishment, vedtatt 10 desember 1984), som i art 3 fastsetter forbud mot å «...utvise, sende tilbake eller utlevere en person til annen stat når det er skjellig grunn til å tro at vedkommende ville være i fare for å bli utsatt for tortur».

#### **4.8.2 Internrettslige regler om forholdet til utlendinger som befinner seg i landet under krig eller når krig truer**

Utvalget finner det naturlig å komme noe nærmere inn på den internrettslige regulering av forholdet til utlendinger som befinner seg i landet under krig eller når krig truer.

Forholdet til slike personer vil kunne reise særlige spørsmål, f eks om borgere fra en fiendtlig stat eller en stat som sympatiserer med fienden, naturlig vil innebære en større eller mindre sikkerhetsrisiko.

I utlendingsloven (lov 24 juni 1988 nr 64) er det gitt visse særregler av hensyn til rikets sikkerhet mv. Utlendingslovens regler kommer bare til anvendelse overfor personer som ikke er norske statsborgere. Den innebærer ikke noen særlig regulering i forhold til norske statsborgere med utenlandsk opprinnelse.

Etter utlendingsloven § 43 første ledd kan innreise og søknad om arbeidstillatelse mv nektes av hensyn til rikets sikkerhet. Hensynet til rikets sikkerhet kan også begrunne bortvisning eller utvisning, og vedtaket vil i tilfelle kunne iverksettes straks. I påvente av gjennomføringen, vil utlendingen kunne pågripes eller fengles, eller det kan anvendes mindre inngripende tiltak som meldeplikt o l. § 43 andre ledd gir hjemmel for særlige regler om meldeplikt når hensynet til rikets sikkerhet gjør dette nødvendig.

Ifm forberedelsen av utlendingsloven ble det vurdert om loven av sikkerhets-hensyn burde gi grunnlag for mer omfattende tiltak enn det som er nevnt. I NOU 1983:47 Ny fremmedlov ble det bl a pekt på at erfaringer fra andre land har vist at det under krise eller krig kan være nødvendig eller ønskelig å ta utlendinger i forvaring. Man la til grunn at utlendingslovens regler om fengsling ikke vil kunne anvendes med et slikt formål, fordi det i tilfelle ikke vil være tale om tiltak *i påvente av*, men *i stedet for* utsending fra riket. Det ble i den forbindelse også påpekt at grunnlaget for inngrepet ville være et annet, og det ville kunne bli mer langvarig. Fremmedlovutvalget uttalte videre (NOU 1983:47, s 307):

«Utvalget peker på at beredskapsloven av 1950 for sitt område må antas å gi mer alminnelig adgang til å innføre slike tiltak under krise og krig, og ikke bare overfor utlendinger. Spørsmålet er nå altså ikke å skape slik lov-hjemmel for disse situasjoner, men eventuelt å gjøre den anvendelig også utenfor krigs- og krisetilfelle, og samtidig såvidt mulig presisere og begrense den, og sikre mot misbruk. På den annen side inneholder beredskapsloven § 3 også hjemmel for å fravike de lovregler man her måtte komme fram til i fremmedloven. Deres betydning ville derfor mer bli å være retnings-givende, som gjennomtenkt i roligere tider, enn egentlig å være skranke for hva som kunne bestemmes om situasjonen måtte inntreffe. Deres retnings-givende betydning er imidlertid uviss. Det er nemlig vanskelig å forutse de praktiske spørsmål som kunne melde seg, dersom slike drastiske tiltak skul-le komme på tale.

Utvalget er derfor kommet til at det ikke ville være gunstig å belaste ut-kastet med hypotetiske bestemmelser som nødvendigvis vil vekke motfore-stillinger, selv om formålet med dem ville være å begrense faren for misbruk.»

Utvalget kan i det vesentlige slutte seg til disse vurderingene. Dette innebærer at i den utstrekning de tiltak som utlendingsloven gir anvisning på, ikke er tilstrekkelige, vil tiltak overfor utlendinger måtte vurderes etter de samme prinsipper som for norske borgere. Det vises til utvalgets generelle drøftelser ovenfor. Det må forøvrig generelt måtte påses at iverksatte tiltak oppfyller folkerettens krav, se henvisningene i pkt 4.8.1 ovenfor.

#### **4.8.3 Mulighetene for å avmønstre besetninger ombord på norske skip som kommer fra land Norge er i krig med**

De senere års utvikling innen handelsflåten har medført at en relativ stor andel av besetningen på norskeide skip, også på offisersnivå, er utlendinger. I en situasjon hvor Norge er i konflikt eller krig med en annen nasjon, vil det kunne være behov for å avløse/avmønstre mannskaper fra denne nasjonen, fordi disse må antas å representere en fare for skipenes sikkerhet.

Dersom krigssituasjonen er et resultat av en krise som har bygget seg opp over lengre tid, i tråd med de forutsetninger som legges til grunn for dagens beredskapsplanlegging, vil man i den tid krisen bygger seg opp kunne løse dette problemet med ordinære midler. Mannskapene er ansatt på kontrakter av 6 til 8 måneders varighet, hvilket gir arbeidsgiveren mulighet til ikke å fornye arbeidskontraktene dersom man finner dette sikkerhetsmessig uforvarlig. Det er imidlertid det enkelte skips rederi som er arbeidsgiver, og myndighetene vil trenge rederienes samarbeide for å få tiltaket effektivt. Etersom rederiene vil være like opptatt av skipenes sikkerhet som myndighetene, bør dette imidlertid ikke by på problemer i praksis.

Dersom krigen er en realitet før man ved legale og fredelige midler har avløst alle de mannskaper man ønsker å avløse, oppstår en ny situasjon. I en krigssituasjon vil imidlertid flåten bli rekvirert og NORTRASHIP etablert.

En første mulighet for å sikre skip med «fientlige» besetninger, vil være å dirigere skipet til allierte områder hvor det vil være vanskelig å iverksette kapring eller sabotasje. Dette er forøvrig et tiltak som kan iverksettes av rederiet mens det ennå er fred.

Står man i en situasjon hvor ilandsetting/utskifting av mannskaper fremstår som den eneste praktiske mulighet, vil imidlertid krigssituasjonen i seg selv gi nødvendig saklig grunn for avmønstring. Enten man påberoper seg sikkerhetsgrunner etter fredstidslovgivningen, eller foretar de nødvendige tiltak med hjemmel i beredskapslovgivningen, risikerer man selvsagt å komme opp i en rettstvist når krigen er over. Hvordan man kommer ut av en slik tvist, vil bli kunne avhenge av krigens resultat og innholdet av en eventuell fredsavtale. Mulighetene for eventuelle rettstvister vil imidlertid neppe få norske myndigheter til å avstå fra å gjøre de nødvendige håndgrep i en krigssituasjon.

## KAPITTEL 5

**Beredskapslovgivningen og det militære forsvar****5.1 INNLEDNING**

Vårt forsvarskonsept har i etterkrigstiden vært preget av erfaringene fra det strategiske overfall på Norge i april 1940 og begivenhetene i Øst-Europa i de første etterkrigsårene. Forsvaret skulle som hovedoppgave yte motstand mot enhver form for angrep fra Sovjetunionen. Angrep med kort varsel var hovedscenariet.

Forsvaret av Norge skulle utøves som en del av allianseforsvaret med forsterkninger fra NATO-land. Bruk av norske styrker utenfor norsk territorium for forsvar av andre alliansepartnere iht NATO-paktens artikkel 5, var lite aktuelt.

Forsvarskonseptet krevde stående styrker med høy beredskap samt styrker med stor mobiliseringsevne som kunne fange opp et overraskelsesangrep for å sikre landets mobilisering og mottak av allierte forsterkninger.

Andre oppgaver for Forsvaret har vært overvåking og varslingstjeneste, suverenitetshevdelse over norsk område, utøvelse av norsk ressursjurisdiksjon på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone, forsvars- og totalforsvarsplanlegging, samt å stille styrker til FNs fredsbevarende operasjoner.

Vår beredskapslovgivning ble utformet i en tid preget av usikkerhet og hvor en væpnet konfrontasjon mellom verdens supermakter var den dominerende trussel. En rekke kriser og kriger, hvor stormaktsinteressene var involvert, viste at angrep mot en annen nasjon kunne iverksettes på kort varsel. En høy beredskap og reaksjonsevne mot eventuelt væpnet aggresjon ble derfor maktpåliggende for våre stående styrker og mobiliseringsenheter. Vårt forsvarspotensiale skulle gjennom en varslingsfase kunne bygges opp systematisk og samfunnet settes på krigsfot. Dette var forutsetningen for etableringen av det militære og sivile beredskapssystem.

Beredskapssystemet skal sikre overgangen fra fred til krig «på en systematisk og velordnet måte». Gjennom beredskapstiltak kan en således gradvis bygge opp Norges militære potensiale ved nasjonale innkallinger av militært personell, styrke kommando- og kontrollkapasiteten, intensivere overvåking og sikre vital infrastruktur, motta allierte forsterkninger, samt gi Forsvaret anledning til å rekvirere tjenester og ressurser fra det sivile samfunn. Rekvisisjon under denne oppbyggingen er hjemlet i rekvisisjonsloven. Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) skal også kunne ivareta forsvarsevnen ved et overraskende angrep ved å sikre de militære styrkers evne til å overleve og reagere raskt (Alarmberedskap).

Kgl res av 10 juni 1949 «Direktiv for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge» («Plakaten på veggen») gir Forsvaret hjemmel til full og øyeblikkelig mobilisering ved væpnet angrep på Norge, med mindre Kongen (regjeringen) er funksjonsdyktig. «Plakaten på veggen» angir et klart handlingsmønster for å unngå den forvirring som hersket 9 og 10 april 1940. Ingen befalingsmann eller militær sjef må være i tvil om sine plikter og sitt ansvar ved et væpnet angrep. «Plakaten på veggen» har formet innstillingen til beredskap og de plikter det medfører å være befal på en helt sentral måte.

Norges forsvar har vært og er fortsatt basert på alminnelig verneplikt og utnyttelse av sivile ressurser innen totalforsvarets ramme. Totalforsvaret har som oppgave å planlegge og forberede den samlede forsvarsinnsats, dvs å aktivisere det militære forsvar i krise og krig og å støtte Forsvaret med sivile ressurser, jfr pkt 2.3.1 ovenfor.

Omfattende operativ og administrativ planlegging i fred, samt et forberedt og øvet apparat, har vært en betingelse for å sikre gjennomføring av beredskapstiltakene og adekvat styrkeoppbygging i en krigs- eller krisesituasjon. F eks hjemler rekvisisjonsloven og forsyningsloven en rekke tiltak som både i fred og krig kan innebære inngrep i offentlig og privat eiedoms- og disposisjonsrett. Denne myndighet anses å være av avgjørende betydning for det militære forsvars funksjonsdyktighet.

## 5.2 FORSVARETS OPPGAVER OG UTFORDRINGER

Slutten på den kalde krigen og oppløsningen av Sovjetunionen har ført til endringer i etterkrigstidens stabile sikkerhetspolitiske forhold. Dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser er beskrevet i "*Endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*" i kap 3 ovenfor.

Forsvaret er i gang med å tilpasse seg en ny tid. Det blir færre stående styrker og ikke de samme krav som tidligere til beredskap i fredstid. Hovedvekten vil ligge på evnen til styrkeoppbygging om situasjonen skulle endre seg.

Som det sentrale sikkerhetspolitiske virkemiddel er Forsvaret tillagt oppgaven å trygge norsk suverenitet, bidra til å gi norske myndigheter nødvendig handlefrihet og til å ivareta norske rettigheter og interesser, forebygge krig og bidra til stabilitet og en fredelig utvikling.

I NATO legges det vekt på krisehåndtering med utrykningsstyrker etter at det ikke lenger er behov for å befeste en fast front. Norge vil forbli avhengig av forsterkninger i en krisesituasjon samtidig som alliansen legger opp til større frihet til å sette inn styrker der situasjonen til enhver tid krever det.

I St meld nr 16 (1992-93). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling har regjeringen formulert følgende overordnede mål for Forsvaret:

«De overordnede mål for Forsvaret i dag er å trygge norsk suverenitet, bidra til å gi norske myndigheter nødvendig handlefrihet, forebygge krig i vårt område og bidra til en fredelig utvikling i verden.»

I samme stortingsmelding er de overordnede mål formalisert i fire hovedmål.

Hovedmål 1:β

«(...) Forsvaret må (...) kunne bidra til å knytte norske sikkerhetsinteresser til andre lands tilsvarende interesser, og dette arbeidet må tuftes på dialog og samarbeid, også militært».

Som delmål inngår bl a at det legges opp til et samarbeide med allierte som trekker opp linjene for gjensidig forsvarsbistand, og at et effektivt beredskapssystem og krisehåndteringsapparat kan iverksettes.

Hovedmål 2:β

«Som annet hovedmål må norsk suverenitet kunne hevdes med militære midler.»

Som delmål inngår at militær trussel, krenkelse av norsk suverenitet og besettelse av norsk territorium kan møtes med tilstrekkelige militære styrker, at nasjonale styrker er troverdig mht mobiliseringsevne, at allierte styrker kan utnyttes effektivt, at militær overvåking skal skje i samsvar med den sikkerhetspolitiske og militære situasjon, at det gis best mulig innsikt i og forståelse for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk og det norske forsvar i befolkningen og almenheten, og sikring av et effektivt totalforsvar der det militære forsvar er samordnet med det sivile beredskap.

Hovedmål 3:β

«Internasjonale sikkerhets- og forsvarsforpliktelser må kunne etterleves og oppfylles militært.»

Som delmål inngår at norske interesser for å oppnå dette skal ivaretas innen NATO, FN og annet flernasjonalt samarbeid, at egnet personell og materiell kan settes inn i internasjonale oppdrag og operasjoner og at inngåtte nedrustnings- og rustningskontrollavtaler iverksettes og overholdes.

Hovedmål 4:β

«Forsvaret skal kunne yte støtte til det sivile samfunn.»

Dette innebærer at Forsvarets ressurser stilles til rådighet for nasjonal myndighetsutøvelse og ressursjurisdiksjon, at Forsvarets ressurser kan settes inn i offentlig redningstjeneste og katastrofehjelp og at andre samfunnsnyttige formål gis støtte der dette er forenlig med Forsvarets andre mål.

Forsvaret skal kunne oppnå de nevnte mål innen rammen av totalforsvaret og et forpliktende vestlig forsvarssamarbeide. Det militære forsvar vil trolig fortsatt bygge på verneplikt. De oppgaver Forsvaret i fremtiden skal løse og som spesielt bør vurderes i forhold til beredskapslovgivningen, er:

- Invasjonsforsvar
- Krisehåndtering
- Deltakelse i internasjonale operasjoner
- Suverenitetshevdelse og bistand til myndighetsutøvelse

### 5.2.1 Invasjonsforsvar

Invasjonsforsvar vil også i fremtiden være Forsvarets viktigste oppgave. Hele landet skal forsvares, men Forsvaret skal ha evne til å avvise en invasjon begrenset til en landsdel. I dagens situasjon er Nord-Norge den mest utsatte landsdelen. I en krisesituasjon skal en forsvarsinnsats i Nord-Norge understøttes av militære forsterkninger og forsyninger fra Sør-Norge. Forsvaret av Sør-Norge skal sikre viktige områder, viktig infrastruktur og ressurser, de konstitusjonelle myndigheter, samt forsyningslinjene til Nord-Norge. Norge vil ikke ha evne til å motstå en invasjon over tid. Allierte forsterkninger er en forutsetning for å stanse et angrep eller ta tilbake tappt norsk territorium.

Sannsynligheten for et militært angrep på Norge er i dag meget liten. Situasjonen kan imidlertid fort endre seg. Den ustabile politiske situasjonen i Russland, og den militære kapasitet i nord er den viktigste militære utfordring for Norges sikkerhet, jfr *"Endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser"* i kap 3. Et militært angrep på Norge representerer den største utfordring i forsvarssammenheng.

Forberedelse til å møte et angrep rettet mot norsk territorium vil således fortsatt være den viktigste oppgave i fred. Disse forberedelsene må som nevnt ovenfor baseres på totalforsvarskonseptet og innen rammen av alliert støtte. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen og den økte varslingstiden endrer ikke dette forhold. Et overraskende angrep eller et strategisk overfall kan ikke avskrives i fremtiden.

I det nye Beredskapssystem for Forsvaret er alarmberedskap erstattet med kuppberedskap, som er harmonisert med tilsvarende beredskapsgrad (Counter Surprise) i NATOs nye beredskapssystem. Kuppberedskap er satt sammen av beredskapstiltak som skal gjøre det mulig å overleve et angrep som settes inn med kort eller intet varsel.

Forsvarssjefen er gitt fullmakt til å iverksette alarmberedskap uten på forhånd å innhente regjeringens samtykke. Det forventes at det samme vil gjelde for kupp-



beredskap i det nye beredskapssystemet. Forsvarssjefen har i sin tur delegert denne fullmakt til de to øverstkommanderende, hhv Øverstkommanderende for Sør-Norge og Nord-Norge.

Den forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjon berettiger fortsatt «Plakaten på veggen», som angir klare ansvarsforhold og handlingsmønstre for befalingsmenn og militære sjefer. Med de kommunikasjonsmidler vi rår over i dag, er imidlertid sjansene for at en militær befalingsmann ikke vil oppnå kontakt med overordnede myndigheter mye mindre enn de var umiddelbart etter krigen. Situasjonen kan dog ikke utelukkes. Strategiske overfall er heller neppe så aktuelt i dag som det man tenkte seg den gangen, men heller ikke det kan avskrives i fremtiden.

Når det gjelder ivaretagelsen av invasjonforsvarsoppgaven, vurderer utvalget at det fortsatt foreligger et behov for en beredskapslovgivning som hjemler nødvendige forberedelsestiltak i fred og som iverksettes ved fullmakter uten forsinkelser når riket er i krig, eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Hjemmel må fortsatt foreligge for å stille nødvendige samfunnsressurser til disposisjon for de militære myndigheter i krise og krig, samt for å kunne iverksette forberedende tiltak i fredstid, tiltak som i dag er hjemlet i rekvisisjonsloven. Rekvisisjonsloven hjemler rett for Forsvaret til å rekvirere grunn for å gjennomføre større feltøvelser. Dette er en sentral hjemmel for å kunne ivareta behovet for forberedelser i fred.

### 5.2.2 Krisehåndtering og samvirke med allierte forsterkninger

Konfliktavverging eller krisehåndtering er et ansvar som tilligger de politiske myndigheter. Militære tiltak og militære styrker inngår sammen med andre virkemidler i krisehåndteringen. Kriser dekker over et vidt spekter av mulige situasjoner. De kan endre karakter over tid, kan være kort- eller langvarige, og det vil være vanskelig å kontrollere utviklingen. Konflikter og krisescenareier er behandlet i pkt 3.4.

Forsvarets kapasitet i fred i forbindelse med håndtering av kriser eller katastrofer er i dag redusert som følge av ny struktur, reduksjon i antallet tjenestesteder og i beredskapskrav. Forsvaret har dermed fått en markert senket reaksjonsevne i fred, begrenset til å omfatte avdelinger som driver utdanning eller suverenitetshevdelse. Endret tjenestemønster i Hæren, med i hovedsak en årlig innkalling, fører også til at avdelingenes operative kvalitet og utdanningsnivå vil variere i løpet av året. Heimevernets oppgaver og kapasitet er imidlertid uendret. Skulle en krisesituasjon oppstå, som bl a krever en skjerpert årvåkenhet fra Forsvaret med bl a pålagte beredskapskrav, vil dette ha konsekvenser hvis det blir aktuelt å øke beredskapsnivået. Avhengig av tidspunkt på året og avdelingenes utdanningsnivå, kan en i en gitt situasjon bli nødt til å foreta innkalling av mannskaper for nødvendig styrkeoppbygging for å imøtekomme beredskapskravet i fredsoppsetningene. Styrkeoppbygging utover fredsmessig styrkenivå må på tilsvarende måte kunne gjøres ved oppsetting av avdelinger hvis situasjonen krever det.

Innkalling av mannskaper, mobilisering, tilfredsstillende oppøving av avdelinger og styrkeoverføring vil ta tid, anslagsvis 4-10 uker, avhengig av oppsetningskrav og utdanningsstatus. En politisk beslutning om å gå til innkalling av mannskaper eller sette opp avdelinger må derfor tas så tidlig at det gir rom for en ordnet klar- og forberedelse av Forsvarets enheter. Den forlengede varslings- og oppsettningstid en nå har fått etter Sovjetunionens fall, må derfor benyttes effektivt, slik at nødvendig oppøvingsperiode kan fullføres før avdelingene settes inn i en stridssituasjon. Det må forventes under en militær opptrappingsperiode, hvor Forsvaret suksessivt innkaller enheter og øker sine oppsetninger, at det i samme takt vil bli et økt press på det sivile samfunn for å bistå med transport og ulike tjenester og ytelser. Dette behov vil bli følbart allerede

fra det tidspunkt de første mobiliserbare enheter innkalles, og en tar i bruk de forhåndsavtalte rekvisisjoner. Større mobilitet og mer fleksibel bruk av avdelingene stiller nye krav til totalforsvaret.

Dersom krisen er av slik art at Norge finner det nødvendig å anmode om allierte forsterkninger, må en forvente at deler av våre nasjonale mobiliseringsenheter vil være innkalt og delvis øvet når de allierte forsterkninger ankommer. Flyforsterkninger forventes å være på plass før bakkestyrker og maritime enheter er klare til innsats i landet.

I henhold til NATOs nye operative konsept og styrkestruktur skal forsterkningene brukes fleksibelt, og de skal kunne deployeres meget hurtig. Forsterkningene skal i en krisesituasjon virke avskrekkende på en motstander og dermed forhindre at krisen opptrappes. IRF-styrker kan være på plass i løpet av en uke etter mottak av ordre om overføring, etterfulgt av hurtige reaksjonsstyrker med noe lengre deployeringstid. Avhengig av situasjonen, kan allierte forsterkninger komme til landet relativt tidlig i en krisesituasjon. Vertslandsstøtte til forsterkningsstyrkene gis i henhold til inngåtte avtaler som bl a omfatter forhåndsrekvirerte tjenester og ressurser. Større fleksibilitet i bruk av forsterkningsstyrkene, samt styrker som ikke tidligere er øvet og forberedt for innsats i Norge, reiser nye krav til bruk av totalforsvarsressursene. I forbindelse med en krise kan således norske avdelinger være mobilisert og allierte styrker ankommet før beredskapstiltak er iverksatt. Landet vil de facto være i fred, men i en slik situasjon må en forutsette at viktige norske sikkerhetsinteresser er truet, og at beredskapslovgivningen derfor må kunne anvendes, jfr pkt 4.5. Det kan imidlertid også tenkes at situasjonen er uklar, og at politiske myndigheter ikke finner det riktig eller ønskelig å konstatere at vilkårene i beredskapsloven eller annen beredskapslovgivning er oppfylt.

Militær krisehåndtering utføres iht Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF), som har til formål å legge forholdene til rette for en systematisk gjennomføring av planlagte beredskapstiltak i en krisesituasjon, jfr pkt 4.4. Systemet er fleksibelt i bruk og gir rom for iverksetting av ulike tiltak avpasset den aktuelle krisesituasjon. BFF er harmonisert med NATOs tilsvarende nye beredskapssystem. Sivil hovedomleggingsplan (SHOP) er koordinert med Forsvarets slik at korresponderende beredskapstiltak på sivil side iverksettes samtidig med Forsvarets beredskapsklæringer. Beredskapstiltak iht BFF, SHOP og NATOs beredskapssystem godkjennes av regjeringen eller enkeltstatsråder i de tilfeller der dette er delegert. Iverksettelse av rekvisisjoner ligger i beredskapssystemet som eget tiltak og kan iverksettes når regjeringen finner at situasjonen gjør dette nødvendig. En antar at en slik beslutning vil bli tatt når den støtten totalforsvaret får ved ordinære innkjøp og andre kommersielle avtaler sammen med egne ressurser ikke lenger er tilstrekkelige til å dekke behovene. Ikke-planlagte rekvisisjoner er også hjemlet i rekvisisjonsloven, og kan være aktuelle på et senere stadium i en krise, men har klare svakheter når det gjelder leveringssikkerhet og forutsigbarhet. En planlagt innkalling av enheter gjennom det militære beredskapssystem og mobiliseringsdirektivene iverksettes i takt med avgivelser av sivile ressurser iht fredstidsplanlagte forhåndsrekvisisjoner. Totalforsvarskonseptet bygger på adgangen til forhåndsplanlegging i fred og rekvirering av sivile ressurser i krig. I den forbindelse vektlegger Forsvaret å gi klare direktiver om hvordan rekvisisjonsberettigede militære myndigheter skal forholde seg i sin planlegging, jfr Tjenestereglement for Forsvaret, TJ 15-3 «Reglement for militære rekvisisjoner».

I forbindelse med en krise er det i dagens situasjon mulig at det kan bli behov for omfattende støtte til Forsvaret mens resten av samfunnet er innstilt på fredsdrift. Nasjonale styrker kan kalles inn og allierte styrker mottas. Disse skal understøttes,

tilføres materiell og gis mulighet for trening og oppøving før en eventuell full mobilisering er iverksatt.

I dagens sikkerhetspolitiske situasjon kan en ikke utelukke at en krise vil ha lang varighet, uten at dette nødvendigvis vil føre til væpnet konflikt eller en langvarig krig. Dette kan medføre økt behov for støtte fra det sivile samfunn. Forsvaret har i dag hjemmel for å anvende flere metoder for anskaffelse av sivile ressurser. Så langt det lar seg gjøre, bør slike anskaffelser skje etter gjeldende regler om offentlig innkjøp fra næringslivet. En annen metode for anskaffelse er gjennom forhåndsplanlagte rekvisisjoner. Endelig kan anskaffelse skje ved ikke-forhåndsplanlagte rekvireringer. Den siste metoden gir imidlertid Forsvaret liten grad av leveringssikkerhet. Et fleksibelt totalforsvar er avhengig av muligheten for å benytte den metoden som er effektiv og rimelig sett i forhold til den aktuelle situasjonen og andre overordnede samfunns mål. Rekvisisjonsloven anses imidlertid som en forutsetning for at Forsvaret skal kunne fungere såvel i krise som krig.

I fred er det normalt politiets ansvar å håndheve lov og orden. I en krisesituasjon som beskrevet ovenfor, kan kompetanseforholdet og ansvarsfordelingen mellom politiet og Forsvaret fortone seg noe uoversiktlig. Militære avdelinger vil måtte forholde seg til militære regler for ildåpning og bruk av våpen (ROEs - Rules of Engagement) og de til enhver tid gjeldende restriksjoner i operativ virksomhet som Forsvaret kan bli pålagt gjennom nasjonale eller allierte bestemmelser («constraints»), mens politiet vil ha ansvar for tradisjonelle politioppgaver, herunder opprettholdelse av ro og orden. Det foreligger i en slik situasjon et klart behov for samordning av kontroll og handlingsmønstre. Utvalget anbefaler at en i fredstid så langt som mulig på forhånd har vurdert rolle- og kompetansefordelingen mellom politi og militære styrker (både nasjonale og allierte) under nevnte forhold, med sikte på å avklare hvilke regler og fullmakter som skal gjelde.

### 5.2.3 Deltakelse i internasjonale operasjoner

En sentral norsk sikkerhetspolitisk målsetting er å bidra til en fredelig utvikling i verden. Forsvaret yter i denne sammenheng et vesentlig bidrag. For Norge er det viktig å bidra til å styrke det internasjonale rettssamfunnet, slik at alle nasjoner finner det mest formålstjenlig å løse sine konflikter uten å ty til væpnede aksjoner. Deltakelse i militære operasjoner utenfor Norge vil kunne forhindre at konflikter spres seg til vårt område eller truer våre sikkerhetsinteresser, og er således også et bidrag til vår egen sikkerhet.

Deltakelse med norske militære styrker i internasjonale operasjoner er en naturlig følge av byrdefordelings- og rettferdighetshensyn innen alliansen. Norsk deltakelse på dette området er et viktig bidrag til at vi selv skal kunne få hjelp hvis det blir påkrevet. For et land som er avhengig av alliert støtte til forsvar av eget territorium, er det svært viktig å medvirke til at alliansen er troverdig og solidarisk. Dette betyr enda mer i dagens situasjon etter bortfallet av den militære trussel vi stod overfor i den kalde krigen, jfr St meld nr 46 om bruk av norske styrker i utlandet.

I henhold til NATOs nye operative konsept og styrkestruktur har Norge stilt styrker til rådighet for NATOs utrykningsstyrker. Videre har Norge utvidet sitt styrkebidrag til FN- operasjoner, og har til hensikt å melde styrker inn i VEU. Dette vil skje som en trinnvis prosess i samråd med VEU's Plancelle for å identifisere styrkeenheter som særlig vil kunne egne seg til bruk i den type operasjoner som Petersberg-erklæringen omfatter. Det utvidede militære engasjement utenlands krever en nøye gjennomgang av hvordan og under hvilke forutsetninger norske styrker skal kunne engasjeres utenlands. Hvis Norge er truet av krise eller krig, er det grunn til å anta at norske styrker vil bli nytt til forsvar av norsk territorium og ikke engasjert

i operasjoner utenlands. Sannsynligvis vil norske styrker bare bli satt inn i operasjoner i utlandet når det ikke foreligger trussel mot norsk territorium. Iverksetting av operasjoner i utlandet vil normalt være gjenstand for en ordinær beslutning i regjeringen og eventuelt i Stortinget. Det samme kan anføres ved en normal avslutning av et internasjonalt oppdrag. Støtte, transport, og andre ytelser vil måtte baseres på frivillig inngåtte avtaler eller med støtte fra andre alliansepartier, jfr pkt 4.5.7 ovenfor.

En rask evakuering av norske styrker på oppdrag ute vil derimot muligens kunne aktualisere behovet for fullmaktsbestemmelser til å rekvirere sivile transportressurser. Imidlertid vil det neppe være forsvarlig å sette inn sivile ressurser i et farlig krigsområde selv om handelsflåten med erfaring fra tidligere kriser må kunne disponeres til fremtidige konfliktområder. I et slikt tilfelle bør man basere seg på militær transport ut av krigsområdet, for så eventuelt å tilkalle sivile ressurser for videre transport dersom det er behov. Også da vil det å basere seg på inngåtte avtaler være en mer nærliggende løsning.

En av de store utfordringene i forbindelse med innsetting eller tilbakekalling/evakuering av utrykningsstyrkene er å holde en tilstrekkelig beredskap på transport- og logistikksiden. Det er et erkjent problem at tilgjengelige transportressurser tiltenkt utrykningsstyrkene, stadig minker innenfor alliansen. De bilaterale avtaler som er inngått mellom vertsnasjon og brukernasjon, og som i detalj regulerer hva vertslandsstøtten skal omfatte, forutsetter bruk av sivile ressurser, jfr St meld nr 46 (1993-94) «Bruk av norske styrker i utlandet». Alternativt kan det bli nødvendig at Forsvaret bygger inn disse ressursene i egen struktur.

Hvis derimot en krisesituasjon oppstår i våre nærområder som truer vitale norske interesser eller rikets sikkerhet, er det rimelig å anta at en vil avbryte det internasjonale engasjement og tilbakeføre styrken til Norge. Utvalget forutsetter at en slik operasjon vil kunne gjennomføres ved anvendelse av beredskapslovgivningen, herunder rekvisisjonsloven, dersom det skulle være nødvendig.

#### **5.2.4 Suverenitetshevdelse og bistand til norsk myndighetsutøvelse**

Suverenitetshevdelse og bistand til myndighetsutøvelse i områder under norsk jurisdiksjon har fått økt betydning, vesentlig som følge av skjerpet konkurranse om fiskeriressursene i de nordlige havområder.

Grunnlovens § 99 begrenser regjeringens bruk av militære styrker ved løsning av politioppgaver. Forsvaret bistår likevel politiet på en rekke felter i fredstid som er politisk ukontroversielle, f eks ved katastrofer, ulykker, transportoppdrag i forbindelse med leteaksjoner, terroraksjoner og kontroll av riksgrensen.

I en sikkerhetspolitisk krisesituasjon hvor landet fortsatt er i fred, kan det oppstå situasjoner hvor det kan være behov for at Forsvaret bistår politiet i rene politioppgaver. Sikring av vitale objekter som nøkkelpunkter og distriktsobjekter er tilfredsstillende regulert i kgl res av 26 november 1993 «Regler om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar». Av kapasitetshensyn kan det være nødvendig at Forsvaret støtter politiet ifm sikring av nøkkelpersoner.

Militære sjefer er gitt begrenset politimyndighet innenfor og i umiddelbar nærhet av militært område iht lov 20 mai 1988 nr 33 om politimyndighet i det militære forsvar. Gitt den situasjon at landet er angrepet og at deler av landet er blitt erklært som krigsskueplass, kan politiet underlegges Forsvaret, eventuelt at politiet oppløses, jfr pkt 4.2.1 ovenfor. Selv om så ikke skjer, kan Forsvarets personell tildeles utvidet politimyndighet dersom vilkårene i beredskapsloven § 3 foreligger.

Forsvaret skal også kunne bistå det sivile samfunn ved større natur- og miljøkatastrofer som storm- og flomskader, atomulykker, oljekatastrofer ol. Slik innsats er

bl a hjemlet i lov 17 juli 1953 nr 28 om Heimevernet. Som tidligere nevnt, anser utvalget at beredskapslovgivningen ikke kan benyttes ifm større fredstidskatastrofer. En annen sak er at myndighetene i slike tilfeller vil kunne benytte seg av alminnelig nødrett når vilkårene for denne er oppfylt.

Beredskapsbestemmelsene kan heller ikke anvendes i forbindelse med isolerte tiltak mot politisk terrorisme eller sabotasje i fred, humanitære aksjoner eller massetilstrømming av flyktninger. I en internasjonal sikkerhetspolitisk spent situasjon vil de politiske myndigheter likevel vurdere om situasjonen totalt sett setter landets sikkerhet i fare. I så tilfelle vil beredskapslovgivningen kunne komme til anvendelse.

### 5.3 ER FORSVARETS BEHOV FOR BEREDSKAPSLOVHJEMLER DEKKET?

Tidligere i "*Beredskapslovgivningen og det militære forsvar*" i kap 5 har utvalget konstatert at det er behov for fullmaktsbestemmelser som kan iverksettes umiddelbart for at Forsvaret skal kunne ivareta sine oppgaver som invasjonforsvar og i kri-  
sehåndteringssammenheng. Etter utvalgets syn ivaretas disse behov gjennom fullmaktsbestemmelsene i gjeldende beredskapslover. Som utvalget har vært inne på ovenfor, bør imidlertid anskaffelse av sivile ressurser så langt som mulig gjøres ved forhåndsplanlagte rekvireringer for å være effektive. Hjemmelsgrunnlaget for å stille beredskapskrav til private og statlige bedrifter er i dag tilfredsstillende ivare tatt gjennom bl a forsyningsloven kap II og lov 31 mars 1949 nr 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg. Nye eierstrukturer i tidligere forvaltningsbedrifter og opphevelse av etater med monopol på visse tjenester fører til nye utfordringer for etater med ansvar for beredskapsplanlegging. Kostnadene for brukerne kan i enkelte tilfeller øke. Beredskapsmessige hensyn må som for andre tilsvarende virksomheter ivaretas bl a gjennom planlegging med hjemmel i forsyningsloven.

For forsynings siden er sivile beredskapsforberedelser i forbindelse med forsyningskriser, sikkerhetspolitiske kriser, beredskap og krig, i all hovedsak hjemlet i forsyningsloven. I en operativ situasjon vil også kapittel V i beredskapsloven komme til anvendelse. Til begge disse lover er det knyttet utfyllende forskrifter. Når det gjelder forskrifter gitt med hjemmel i forsyningsloven, er særlig kgl res av 18 desember 1970 om forsynings- og beredskapstiltak sentral, i og med at det med hjemmel i denne er gitt en rekke direktiver og retningslinjer om sentrale beredskaps spørsmål som f eks gjennomføring av rasjonerings tiltak og forsyning fra sivile kilder til totalforsvarets oppsetninger. Utvalget anser behovet på dette punkt dekket.

Kgl res av 10 juni 1949 «Direktiv for militære befalingsmenn og militære sjefer ved et angrep på Norge» («Plakaten på veggen») gir for øvrig på en klar og entydig måte de pålegg og fullmakter befal og militære sjefer har behov for.

Beredskapslovgivningen vil etter utvalgets oppfatning neppe kunne anvendes ifm at norske styrker deltar utenlands i internasjonale operasjoner så lenge forholdene i Norge er normale og fredelige, og så lenge det ikke dreier seg om en artikkel-5 operasjon iht NATO-pakten. Behovet for å anskaffe ressurser fra det sivile samfunnet i en slik situasjon anser utvalget dekket gjennom inngåelse av avtaler med offentlige eller private selskaper. Et unntak er når en operasjon avbrytes ved at den nasjonale styrke trekkes hjem på grunn av en oppstått krise i vårt område som truer norsk sikkerhet. En slik operasjon vil kunne gjennomføres ved anvendelse av beredskapslovgivningen.

Beredskapslovgivningen hjemler etter utvalgets syn ikke bruk av militære styrker ifm sivile katastrofer, ulykker, isolerte tilfeller av politisk terrorisme og sabotasje, med mindre disse kan utvikle seg til en trussel mot norske sikkerhetsinteresser.

Før en slik trusselsituasjon oppstår, og beredskapslovgivningen kan komme til anvendelse, foreligger det heller ikke etter utvalgets mening noe behov for å gå utenom den alminnelige fredstidslovgivningen.

Til tross for at rammene for anvendelse av beredskapslovene må sies å være strenge, er anvendelseskriterienes utforming så fleksible at beredskapslovgivningen må kunne tilpasses den situasjonen som måtte oppstå. Utvalget anser behovet for beredskapslovhjemler dekket gjennom gjeldende lovgivning.

## KAPITTEL 6

**Utvalgets anbefalinger****6.1 INNLEDNING**

Av utvalgets redegjørelse i "*Endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*" i kap 3 fremgår at Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjonen i dag er betydelig endret i forhold til rundt 1950 da beredskapslovgivningen ble til. Vi står ikke overfor en klart definert ytre fiende som muligens kan påregne støtte av politiske sympatisører innenfor landets egne grenser. Imidlertid preges situasjonen av nye utfordringer som i første rekke knytter seg til en situasjon preget av manglende stabilitet og forutsigbarhet.

For det første representerer de østlige og sydlige områder nær NATOs grenser et betydelig konfliktpotensiale med rot i etniske og religiøse forhold. Krigen på Balkan er et godt eksempel på det.

For det andre kan en ikke se bort fra det konfliktpotensialet som knytter seg til politisk og økonomisk ustabilitet i Midt-Østen og Nord-Afrika. Land i disse områdene besitter en betydelig militær kapasitet i form av masseødeleggelsesvåpen og avansert missilteknologi og har potensiale for betydelig videreutvikling i fremtiden. Derfor utgjør også disse områdene en potensiell fare for at NATO kan bli trukket inn i en regional konflikt der denne typen våpen inngår.

Sett fra norsk side er utviklingen i Russland imidlertid av størst interesse. Sannsynligheten for et militært angrep på Norge er svært liten, men en kan ikke utelukke trusler eller militært press, episoder ol. Den militære kapasitet i nord er en utfordring som må tas i betraktning i norsk forsvarsplanlegging. Usikkerheten knytter seg i første rekke til den politiske og økonomiske utvikling internt i Russland og Russlands forhold til de omkringliggende land med store innslag av russisk befolkning.

Med færre stående styrker og ikke samme krav som tidligere til beredskap i fredstid, blir oppgaven for norsk forsvarsplanlegging å sikre evnen til styrkeoppbygging. Med de utfordringer som er beskrevet ovenfor, kan en se for seg en langvarig krise der innkalling av mannskaper og oppsetting av avdelinger må skje på et tidlig tidspunkt, eventuelt også mottak av allierte forsterkninger, og der det vil kunne bli behov for sivil støtte mens samfunnet for øvrig opprettholder alminnelig fredsdrift.

Endringer og tilpasninger når det gjelder det vestlige forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeide og planene for alliert støtte til forsvaret av Norge, kan gi merkbare utslag. Større fleksibilitet i bruk av forsterkningsstyrkene, samt styrker som ikke tidligere er øvet og forberedt for innsats i Norge, reiser nye krav til utnyttelse av egne ressurser.

NATOs nye strategi legger økt vekt på krisehåndtering og kontakt og samarbeid med tidligere motstandere. Likevel vil det etter utvalgets vurdering ikke være forsvarelig å se bort fra at en konflikt kan utvikle seg slik at Norge kommer i krig eller at det oppstår en situasjon hvor krig utgjør en nærliggende mulighet. Dette er fremdeles hovedbegrunnelsen for å opprettholde et invasjonforsvar.

I tiden etter 1950 har beredskapslovgivningen ikke vært anvendt. Dette kunne tilsi at med de sikkerhetspolitiske endringer som har funnet sted, skulle behovet være mindre i dag. På den annen side har beredskapslovgivningen hele tiden vært en forutsetning for totalforsvarets troverdighet, både i forhold til egen befolkning, til våre allierte og til potensielle fiender, ved at den gir hjemler for raske beslutnin-

ger om det skulle være nødvendig. Ut fra denne synvinkel kan man hevde at beredskapslovgivningen har vært et nyttig og effektivt forsvars- og sikkerhetspolitisk virkemiddel i hele etterkrigstiden. Det er på det rene at vårt totalforsvarskonsept fremdeles krever effektive beslutningsprosedyrer i krise og krig, for at landet skal kunne settes på krigsfot. Uten beredskapslovgivningen ville vårt forsvar neppe bli oppfattet som et troverdig og effektivt instrument i krisehåndtering og krig.

Utvalget konstaterer at situasjonen gjør det særlig viktig at myndighetene beholder mest mulig handlefrihet og evne til raske omstillinger når og hvis den internasjonale situasjonen skulle tilsi det. Dermed er det også nødvendig å forberede en overgang til krise og krig. Det er således utvalgets oppfatning at det fortsatt er behov for en beredskapslovgivning.

Utvalget må på denne bakgrunn vurdere om eksisterende lovgivning er egnet til å møte de krav som ut fra dagens forhold bør stilles til en slik lovgivning. I sin vurdering vil utvalget ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Er beredskapslovgivningen utformet forsvarlig i forhold til grunnleggende hensyn som demokratisk kontroll og enkeltpersoners frihet og rettssikkerhet?
- Ivaretar beredskapslovgivningen, sett i sammenheng med dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer, de behov som foreligger for særlige tiltak i spesielle situasjoner?

## **6.2 HENSYNET TIL DEMOKRATISK KONTROLL OG ENKELTPERSONERS FRIHET OG RETTSSIKKERHET**

### **6.2.1 Beredskapslover eller nødrett**

Spørsmålet om det er ønskelig med egne lovbestemmelser som utelukkende tar sikte på ekstraordinære situasjoner, ble grundig drøftet i forbindelse med vedtakelsen av beredskapsloven i 1950. Alternativet vil være at nødvendige regler først gis på det tidspunkt det oppstår et konkret behov, og da på grunnlag av nødrett. Justiskomiteén viste her til Castbergs drøftelse av dette spørsmålet, se pkt 4.2.2 med sitater fra komitéinnstillingen og fra Castbergs betenkning. Det ble understreket at lovregler som antesiperer en nødsituasjon har betydning som en tilkjenneivelse av hvordan nødretten vurderes og tolkes, samtidig som det innebærer praktiske fordele med regler som er vedtatt på forhånd.

Etter utvalgets vurdering gjør de hensyn som ble fremhevet i 1950 seg gjeldende på samme måte i dag. Krav til oversikt over egne rettigheter og plikter og hvilke kompetanseforhold og myndighetsgrenser som eksisterer også i krig, må etter utvalgets mening langt på vei kunne sees uavhengig av hvilken forsvars- og sikkerhetspolitisk situasjon som rår.

Utvalget kan ikke se at hensynet til demokrati og rettssikkerhet taler mot å anvende særskilte beredskapslover. Tvert i mot må det, som det er fremhevet i Castbergs betenkning, kunne pekes på at et kjennetegn for nødretten nettopp er dens ubestemte innhold. Å anvende beredskapslover vil således i noen grad bidra til å redusere usikkerheten 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.



### 6.2.2 Fullmaktsbestemmelser

Etter de endringer som Justiskomiteén gjorde under sin behandling av utkastet til beredskapslov i 1950, der enkelte kapitler ble tatt ut av loven, fikk beredskapsloven sterkt karakter av fullmaktslov.

Det å gi fullmaktsbestemmelser i motsetning til materielle bestemmelser er ofte begrunnet i at detaljregulering på forhånd hverken er mulig eller ønskelig. Regjeringen gis derved større frihet når en aktuell situasjon oppstår til å vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes. På den annen side gir fullmaktsbestemmelser en dårligere orientering til borgerne om deres rettigheter og plikter i forhold til hva særbestemmelser gjør. En annen sak er at disse i en gitt situasjon likevel vil kunne bli satt til side.

Med utgangspunkt i hva som er beredskapslovenes hensikt, nemlig både å forhindre et væpnet angrep på landet og å ivareta rikets interesser under krig, må regjeringen etter utvalgets mening kunne iverksette de tiltak som situasjonen gjør nødvendig innen nødrettens rammer, dersom det ikke er mulig å innhente Stortingets samtykke eller konsultere Stortinget.

Utvalget som ble nedsatt av regjeringen i 1962 for å vurdere spørsmålet om en mulig revisjon av beredskapsloven, konkluderte i sin utredning - avgitt i juni 1963 - med at loven i det vesentlige burde ha karakter av en fullmaktslov, og fant ut fra dette at det ikke var grunn til å foreslå endringer av prinsipiell art.

Etter utvalgets vurdering tilsier situasjonen i dag, i minst like stor grad som i 1950 og i 1962, at bestemmelser med sikte på ekstraordinære krisesituasjoner i stor utstrekning vil måtte være fullmaktsbestemmelser. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er som påpekt preget av usikkerhet og uforutsigbarhet. Det er da nødvendig at beredskapslovgivningen ikke gjennom detaljerte særbestemmelser binder opp regjeringen og andre myndigheter. Uforutsigbarhet mht hva slags situasjoner som kan oppstå, innebærer en desto større uforutsigbarhet mht hva slags tiltak som kan være nødvendige.

Videre bør det fremheves at beredskapsloven i seg selv innebærer klare begrensninger for regjeringens handlefrihet i forhold til Stortinget. § 1 gjelder bare når Stortinget er avskåret fra å utøve sin virksomhet. § 3 kan anvendes selv om Stortinget er i funksjon, men det følger av annet ledd at bestemmelser gitt med hjemmel i denne paragrafen snarest mulig skal meddeles Stortinget. Hvis Stortinget ikke er samlet skal det øyeblikkelig sammenkalles.

### 6.2.3 Anvendelsesvilkår

I "*Hvilke krisesituasjoner som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen*" i kap 4.5 har utvalget redegjort nærmere for hvilke kriterier som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen slik utvalget har definert begrepet. Når det gjelder beredskapsloven, er utvalgets konklusjon, se pkt 4.5.5.3, at denne kommer til anvendelse 1) ved nærliggende fare for internasjonal væpnet konflikt som kan komme til å berøre norsk territorium eller territoriet til én eller flere av våre NATO-allierte og 2) dersom grunnleggende/fundamentale norske interesser er truet og krisen har et visst militært og internasjonalt tilsnitt.

I forbindelse med tilblivelsen av beredskapsloven ble det reist en viss tvil rundt kriteriet «rikets sikkerhet eller selvstendighet er i fare». Det ble imidlertid avklart at dette ikke skal forstås vesentlig annerledes enn kriteriet «krig truer», se nærmere utvalgets drøftelse med sitater fra forarbeidene i pkt 4.5.5.2.

Øvrige beredskapslover må trolig tolkes på samme måte i den utstrekning disse bruker tilsvarende kriterier som beredskapsloven, se nærmere pkt 4.5.6. I pkt 4.5.6 er det dessuten redegjort for særlige kriterier som finnes i enkelte beredskapslover.

Det er utvalgets vurdering at kriteriene i beredskapslovgivningen generelt innebærer strenge rammer for i hvilke situasjoner de enkelte beredskapslover kan komme til anvendelse. Samtidig gir kriterienes utforming en viss fleksibilitet som ikke utelukker muligheten for konkret vurdering i det enkelte tilfelle, se nærmere utvalgets vurderinger til slutt i pkt 4.5.5.3.

Det er utvalgets syn at lovgiver på forhånd verken kan eller bør oppstille helt klare og generelle retningslinjer for når beredskapsloven - og forsåvidt øvrige beredskapslover mv - kan benyttes. Kriteriene vil dessuten kunne forandre meningssinnhold i takt med skiftende forsvars- og sikkerhetspolitiske forhold.

Til tross for at beredskapslovgivningen ble utformet med tanke på å håndtere den sikkerhetspolitiske situasjonen som forelå på begynnelsen av 50-tallet, mener utvalget, på grunnlag av de vurderinger som fremkommer ovenfor, å kunne hevde at beredskapslovgivningens generelle og prinsipielle karakter, gjør det mulig å tilpasse den til de situasjoner som måtte oppstå. Det kan likevel være grunn til å vurdere om det kan være behov for å anvende enkelte beredskapsbestemmelser i situasjoner som i dag ikke omfattes av lovens kriterier, se pkt 6.3 nedenfor. Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunnlag for noen generell innsnevring av iverksettelses-kriteriene.

#### **6.2.4 Forvaring av personer**

Utvalget har i pkt 4.7.4 drøftet spørsmålet om forvaring av enkeltpersoner i krig eller i situasjoner hvor krig truer.

En har konstatert at det i en gitt situasjon vil kunne oppstå et behov for å iverksette forvaring av enkeltpersoner. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at man også under ekstraordinære forhold i størst mulig grad bør bygge på alminnelige gjeldende rettsregler i stedet for å anvende særregler for den foreliggende situasjonen. Ut fra dette anbefaler utvalget bl a at gjeldende straffelovgivning gjennomgås med sikte på å undersøke om man i større grad enn i dag kan anvende straff overfor forberedelseshandlinger.

Utvalget legger likevel til grunn at det i visse situasjoner vil være behov for å ta personer i fengslig forvaring utover det som følger av ordinære strafferettslige og straffeprosessuelle regler. Det rettslige grunnlag for slike tiltak vil, hvis man ikke har kunnet vedta tiltakene ved ordinær lov, måtte være beredskapslovens fullmaktsbestemmelser sammenholdt med prinsippene for anvendelse av nødrett. I og med at gjennomføring bare kan være lovlig med grunnlag i nødrett, vil forvaring bare kunne anvendes hvor det foreligger en nødsituasjon som gjør iverksettelse av et konkret tiltak absolutt nødvendig. I tillegg vil de internasjonale menneskerettighetene innebære vesentlige skranker i forhold til anvendelse av fengslig forvaring.

#### **6.2.5 Forræderidomstoler**

Det vises til utvalgets redegjørelse for bruk av forræderidomstoler i forbindelse med dødstraff i krig, pkt 4.7.2.

I og med Stortingets vedtak ved lov 8 juni 1979 nr 43 om å oppheve dødsstraff i krig i Norge, samt at Norge har forpliktet seg folkerettslig til ikke å gjeninnføre dødsstraff gjennom å ratifisere andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, konstaterer utvalget at det ikke lenger er aktuelt å forberede særskilte forræderidomstoler som foreslått i Ot prp nr 78 (1950).

### 6.2.6 Kontroll med media

Utvalget har i pkt 4.7.3 drøftet kontroll med media i krig eller i situasjoner hvor krig truer.

Utvalget anbefaler ikke endringer vedrørende kontroll med media. Den informasjons- og rådgivningsvirksomhet som ble etablert i 1956 og som ikke var noe sensororgan, bør imidlertid fortsatt ha mulighet for å drive etterkontroll med media med tanke på å kunne stanse nyhetsprodusenter som i krig eller når krig truer, formidler opplysninger som kan skade rikets sikkerhet. Med bakgrunn i den samfunnsutvikling som har funnet sted etter 1950, samt utviklingen på det mediatekniske området, er sensur etter utvalgets mening både uaktuelt og rent praktisk blitt nær umulig.

## 6.3 BEHOVET FOR SÆRLIGE TILTAK I DAGENS FORSVARS- OG SIKKERHETSPOLITISKE SITUASJON

### 6.3.1 Krisehåndtering og samvirke med allierte styrker i Norge

Utvalget har i pkt 3.4 redegjort for de konflikter og krisescenarier som kan antas å oppstå etter at blokkdelingen mellom øst og vest falt bort. I pkt 5.2.2 er redegjort for behovet for en nødvendig styrkeoppbygging tidlig i en krise utover det styrkenivå som i dag er redusert som følge av ny struktur, reduksjon i antall tjenestesteder og i beredskapskrav. Avhengig av situasjonen kan allierte forsterkninger komme til landet relativt tidlig i en krisesituasjon, mens landet de facto er i fred.

Utvalget har drøftet kriteriene for iverksettelse av beredskapsloven i "*Hvilke krisesituasjoner som utløser iverksetting av beredskapslovgivningen*" i kap 4.5 og i pkt 6.2.3. Det følger av drøftelsen her at beredskapslovgivningen kan komme til anvendelse selv om det ikke foreligger en direkte krigssituasjon eller en helt direkte krigstrussel mot Norge. Det må imidlertid foreligge en ekstraordinær situasjon som truer norske interesser (episoder, styrkekonsentrasjoner langs Norges grense, sikkerhetspolitiske kriser etc).

Utvalget har videre påpekt at politiske myndigheter (regjeringen) i den konkrete situasjonen, innenfor de konstitusjonelle rammer, vil ha en viss grad av frihet ved vurderingen av om kriteriene er oppfylt.

Ut fra dette er det utvalgets oppfatning at beredskapslovgivningen vil innebære et tilfredsstillende verktøy for regjeringen til å kunne håndtere krisesituasjoner på en hensiktsmessig måte. Ut fra de mulige situasjoner som utvalget kan forestille seg, vil anvendelseskriteriene være oppfylt hvis det først foreligger en så alvorlig krise at det foreligger et sterkt reelt behov for å anvende deler av beredskapslovgivningen.

Det bør samtidig understrekes at utformingen av beredskapsloven § 3 innebærer at bestemmelser av lovgivningsmessig innhold også i krisesituasjoner så langt det er mulig skal gis av Stortinget. Selv om de generelle kriteriene for anvendelse av bestemmelsen er oppfylt, kommer ikke Kongens lovgivningsfullmakter til anvendelse uten at det på grunn av disse også «er fare ved opphold». Og dersom regjeringen benytter seg av sin fullmakt etter § 3, skal disse etter annet ledd snarest mulig meddeles Stortinget og Stortinget skal «øyeblikkelig sammenkalles».

### 6.3.2 Deltakelse med norske styrker i internasjonale operasjoner

Utvalget har i pkt 3.5 og 3.6 redegjort for Norges utvidede militære engasjement utenlands, bl a som følge av økt vektlegging i NATO på krisehåndtering og VEUs planlagte bruk av styrker til f eks humanitære operasjoner, redningsoperasjoner og

ulike former for fredsoperasjoner. I pkt 5.2.3 er det redegjort for de behov for eventuelle beredskapsbestemmelser dette engasjementet medfører, herunder behovet for å rekvirere sivile ressurser. Utvalget har også i pkt 4.5.7 drøftet hvorvidt Norges internasjonale militære engasjement faller innenfor anvendelseskriteriene for beredskapslovgivningen. Utvalget konkluderer med at norsk intern beredskapslovgivning ikke er skrevet for å omfatte denne type situasjoner. Mulighetene for rekvirering av sivile ressurser anses neppe heller å falle innenfor anvendelseskriteriene dersom det råder fredelige forhold i Norge. Unntak gjelder for krigsinnsats i medhold av NATO-paktens art 5 («solidaritetsbestemmelsen»).

Utvalget legger til grunn at beredskapslovgivningen pr i dag ikke gir mulighet for å anvende beredskapsbestemmelser ifm med norsk deltakelse med militære styrker i internasjonale operasjoner dersom det råder fredelige forhold i Norge (unntak som nevnt for art-5 situasjoner iht NATO-pakten). Tilsvarende gjelder også eventuell norsk militær deltakelse i internasjonale humanitære operasjoner. Det er videre utvalgets vurdering at beredskapslovgivningen heller ikke bør utvides til å gjelde bruk av militære styrker som ikke har sammenheng med en spent situasjon i Norge. Behovet for sivile ressurser bør etter utvalgets oppfatning dekkes ved at det på forhånd inngås avtaler mellom Forsvaret og aktuelle private og offentlige virksomheter. Dette vil kunne stille seg annerledes dersom en internasjonal operasjon avbrytes ved at den nasjonale styrke trekkes hjem på grunn av en oppstått krise i vårt område som truer norsk sikkerhet. Utvalget forutsetter at en slik operasjon vil kunne gjennomføres ved anvendelse av beredskapslovgivningen, herunder rekvisisjonsloven.

#### 6.4 STRUKTUREN I GJELDENE BEREDSKAPSLOVGIVNING

Utvalget har i sin vurdering tatt utgangspunkt i beredskapslovgivningen som helhet. Ut fra mandatet har utvalget ikke sett det som sin oppgave å gå detaljert inn på de enkelte lovene for å vurdere behovet for endringer i disse. En slik gjennomgang ville for øvrig heller ikke være mulig med de rammer som foreligger for utvalgets arbeid. Utvalgets særlige behandling av spørsmålene om forvaring skyldes at disse ble særskilt fremhevet ved nedsettelsen av utvalget, se pkt 2.1.

Utvalget har heller ikke gått inn på strukturen i beredskapslovgivningen. Det har vært hevdet at denne lovgivningen har vært uoversiktlig og vanskelig å finne fram i selv for trenede brukere. Det kan også pekes på den overlappning som tildels synes å eksistere, f eks enkelte overlappende bestemmelser om rekvisisjon/tvangsavståing i henholdsvis beredskapsloven kap V, rekvisisjonsloven, skipsrekvisisjonsloven, helseberedskapsloven, forsyningsloven m fl. Ytterligere et poeng som kan nevnes er at det nyttes ulik ordlyd for anvendelsesvilkår hvis meningsinnhold ut fra de vurderinger utvalget har gjort i "*Hovedprinsippene i gjeldende beredskapslovgivning*" i kap 4, må kunne sies å være tilnærmet identiske.

Som nevnt i pkt 4.3.1, foreslo Lovstrukturutvalget i NOU 1992:32 en samling av fem forskjellige lover til én lov om beredskap ved krise og krig. Det kan imidlertid reises visse innvendinger mot dette forslaget. For det første kan det pekes på at forslaget ikke omfatter alle lover som gjelder beredskapstiltak ved krise og krig, se f eks utvalgets oversikt pkt 4.3.3. Videre er det ikke opplagt at en samling i realiteten vil innebære en forenkling. Det er tale om lover av nokså forskjellig karakter. F eks regulerer beredskapsloven helt grunnleggende spørsmål om forholdet mellom de øverste statsmakter, mens flere av de andre lovene inneholder tildels detaljert regulering av enkeltspørsmål. En bred samling av beredskapslover vil også være i dårlig samsvar med prinsippet om at forvaltning i krise og krig så langt det er mulig bør skje på samme måte og utøves av de samme myndigheter som under ordinære forhold.

Utvalget vil på ingen måte utelukke at en ved en gjennomgang av de enkelte beredskapslovene kan oppnå samordning og forenklinger som vil være av vesentlig betydning for brukerne. For brukerne vil det imidlertid også være vesentlig at det finnes annet materiale som er egnet til å skape oversikt over regelverket. Utformingen av beredskapsplanene vil her være av vesentlig betydning. Det bør etter utvalgets oppfatning også vurderes å utarbeide særskilte manualer som på en systematisk måte kan gi oversikt over beredskapslovgivningen.

Utvalget vil i denne forbindelse også peke på at det er vesentlig å sikre at man ved anvendelse av beredskapslovgivning og beredskapsplanverk er kjent med relevante folkerettslige regler. Som utvalget har fremhevet i pkt 4.1.2, vil det for nasjonale beslutningstakere i mange sammenhenger være like viktig å ha kunnskap om folkeretten som å ha kjennskap til det nasjonale regelverket.

Hvis man utarbeider særskilte manualer for brukere av beredskapslovgivningen, vil det dermed også være ønskelig å innarbeide folkerettslige regler.

## 6.5 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Utvalget anser at det fortsatt er behov for beredskapslovgivningen. Dette begrunnes med:

- totalforsvarets troverdighet
- den uforutsigbare sikkerhetspolitiske situasjonen
- fordelene ved at offentligheten i størst mulig grad er forberedt på hvilke tiltak som kan være aktuelle i krise og krig.

Utvalget ser ikke behov for vesentlige endringer i gjeldende beredskapslovgivning. Lovgivningen var basert på erfaringene fra 9 april 1940 og øst-vest motsetningene i den første etterkrigstiden. Disse erfaringene var i hovedsak basert på at uforutsette situasjoner raskt kunne inntre, og at det hverken ville være mulig eller tid til å forutsi slike situasjoner, og hvilke beredskapsmessige behov som kunne oppstå. Lovgivningen er derfor så generell at den vil kunne være relevant også i en total endret sikkerhetspolitisk situasjon.

De nye sikkerhetspolitiske utfordringene kan i all hovedsak håndteres med gjeldende beredskapslovgivning. Bruk av rekvisisjonsloven ved anskaffelser av sivile ressurser til internasjonale fredsoperasjoner og humanitære operasjoner er etter utvalgets oppfatning hverken nødvendig eller hensiktsmessig.

Redusert beredskap i norske militære avdelinger vil kunne medføre behov for å benytte beredskapslovgivningen tidligere i en krise enn hva som var tilfelle før. Antakelig vil dette primært gjelde mindre omfattende tiltak som innkalling av mindre avdelinger, forsterkning av hovedkvarter og begrenset rekvisisjon av sivile ressurser. De generelle formuleringene i lovverket krever vurdering av de politiske myndigheter, og utvalget konkluderer med at det vil være hjemmel for enkelttiltak tidlig i en krise hvis regjeringen finner det nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet. I en slik situasjon vil Stortinget enten være samlet, eller kunne samles, og regjeringen vil stå konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget.

## Vedlegg 1

# **Lov av 15. desember 1950 nr. 7 om særlig rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold**

### *Kapitel I. Kongens myndighet når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet*

§ 1. Er Stortinget på grunn av krig avskåret fra å utøve sin virksomhet, tilligger det Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold.

§ 2. Bestemmelser av lovgivningsmessig innhold gitt av Kongen med hjemmel i § 1 skal snarest mulig meddeles Stortinget.

Hvis bestemmelsene ikke tidligere er opphevet av Stortinget eller Kongen faller de bort senest ved oppløsningen av det første, ordentlige Storting som trer sammen etter at bestemmelsene er gitt.

### *Kapitel II. Særlige fullmakter for Kongen*

§ 3. Når 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 gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold 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. Herunder kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål. Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov.

Bestemmelser gitt av Kongen med hjemmel i denne paragraf skal snarest mulig meddeles Stortinget. Er Stortinget ikke samlet når bestemmelsene gis, skal det øyeblikkelig sammenkalles. Bestemmelsene kan oppheves av Kongen eller Stortinget. Såfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges fram som lovforslag.

§ 4. Bestemmelser som blir gitt etter § 3 kunngjøres på den måte som finnes høvelig. De trer i kraft straks hvis de ikke selv bestemmer noe annet.

Hvis bestemmelsene ikke tidligere er opphevet, faller de bort ved oppløsningen av det første ordentlige Storting som trer sammen etter at bestemmelsene er gitt.

§ 5. Når forholdene er slik som nevnt i § 3 og et område er avskåret fra forbindelse med Regjeringen eller det av andre grunner finnes nødvendig, kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer herunder militære myndigheter - fullmakt til å utferdige slike bestemmelser som nevnt i § 3. Fullmakt kan under samme vilkår gis til utøving av forvaltningsmyndighet som ellers tilligger Kongen, et departement eller et annet sentralt forvaltningsorgan, når det gjelder formål som nevnt i § 3. Fullmakt etter dette ledd kan gis uten hensyn til den gjeldende administrative inndeling.

Hvis det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser, kan fylkesmannen utøve slik myndighet som nevnt i foregående ledd, selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger.

Bestemmelser av lovgivningsmessig innhold truffet etter første eller annet ledd skal snarest mulig meddeles Kongen. Hvis de ikke tidligere er opphevet, faller de bort 1 måned etter at meldingen er mottatt.

### *Kapitel III. Forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass*

§ 6. På krigsskueplassen kan de militære myndigheter overta den øverste ledelse av politiet og kan i så fall om nødvendig midlertidig sette politiets embets- og tjenestemenn ut av virksomhet. Kongen kan bestemme at alt politi, enkelte politikorps eller politiet i visse distrikter skal innlemmes i de militære styrker. I den utstrekning det anses nødvendig for å fremme og trygge militære tiltak kan de militære myndigheter overta ledelsen også av andre sivile forvaltningsgrener. Sivile tjenestemenn og ombudsmenn i stat og kommune skal gi de militære myndigheter den hjelp som forlanges.

Kongen gir nærmere regler om hvilke områder skal regnes for krigsskueplass.

### *Kapitel IV. Særregler om behandlingen av straffesaker*

§ 7. Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen, i den utstrekning særlige forhold gjør det pakrevet, bestemme at reglene i § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13 eller enkelte av dem skal få anvendelse. Slikt vedtak kan gis virkning for hele riket eller for enkelte deler av det.

§ 8. Pågrepelse etter straffeprosesslovens kapittel 14 kan foretas uten hensyn til størrelsen av straffen for den handling mistanken gjelder.

Fremstillingen av den pågrepne for dommer eller påtalemyndighet skal skje snarest mulig, men det er ikke nødvendig å overholde fristen etter straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum. Fristen etter § 183 første ledd annet punktum skal være 3 dager.

§ 9. Hvis det er fare ved opphold, behøver spørsmålet om tiltale ikke i noe tilfelle å forelegges for riksadvokaten.

Under samme vilkår kan en politimester utøve den påtalemyndighet som tilkommer statsadvokaten, og en politifullmektig den påtalemyndighet som tilkommer politimesteren.

§ 10. Saker som hører under lagmannsrett, kan i stedet bringes inn for herreds- eller byrett.

§ 11. Lagmannen kan bestemme at lagrettemedlemmene skal trekkes blant de medlemmer av utvalget som bor i den kommune hvor tinget holdes eller i de nærmeste kommuner.

§ 12. (Opphevet ved lov 8 april 1983 nr 14.)

§ 13. Kjæremål har ikke i noe tilfelle oppsettende virkning med mindre vedkommende rett eller kjæremålsretten bestemmer det.

§ 14. Når forholdene er slik som nevnt i § 7 og det på grunn av særlige forhold vil medføre uforholdsmessig eller skadelig forsinkelse av rettergangen å bringe saker inn for Høyesterett eller Høyesteretts kjæremålsutvalg, kan Kongen med virkning for hele riket eller for deler av det bestemme at lagmannsretten skal gjøre tjeneste som domstol i siste instans. Slik bestemmelse har den virkning at adgangen til å anvende anke eller kjæremål mot avgjørelser av lagmannsrett faller bort, og avgjørelser som allerede er truffet, blir endelige, selv om anke eller kjæremål er erklært.

*Kapitel V. Tvangsavståing til det offentlige.*

§ 15. Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen, i den utstrekning det er nødvendig til varetakelse av viktige samfunnsinteresser, kreve avstått til stat eller kommune eiendomsrett til eller annen rådighet over løsøre av ethvert slag, herunder elektrisk kraft, samt bruksrett til eller annen særlig rådighet over fast eiendom.

Den som kravet er rettet mot plikter å medvirke til at transportmidler, varer o.l som skal avstås, snarest mulig blir stillet til rådighet på angitt sted. Når det er nødvendig, kan det kreves hjelp av politiet til å få kravet gjennomført.

Kravet om avståing skal fremsettes skriftlig. Når avståing har funnet sted, skal det gis skriftlig kvittering.

§ 16. Erstatning fastsettes i mangel av minneleg overenskomst ved skjønn av den myndighet og på den måte som Kongen bestemmer. Blir ikke annet bestemt, holdes skjønnet etter skjønnslovens regler, i lensmannsdistrikt som lensmannskjønn.

Kongen kan bestemme at erstatning for visse slags ytelser ikke skal fastsettes ved skjønn, men betales etter takster som Kongen fastsetter. Slike takster kan fastsettes for hele riket eller for deler av det.

Avståingen kan kreves gjennomført straks selv om erstatningen ikke er betalt eller fastsatt.

§ 17. Kongen kan gi regler om utbetaling av erstatning etter § 15, § 16 Slike regler kan gis med virkning også for avståinger som allerede har funnet sted.

Hvis intet annet blir bestemt, forfaller erstatningen til betaling så snart tingen er tatt i besittelse og erstatningen fastsatt. Skal erstatning for en løpende ytelse betales som periodisk avgift, forfaller første termin på det tidspunkt som er nevnt i første punktum.

*Kapitel VI. Forskjellige bestemmelser.*

§ 18. Kongen kan gi nærmere forskrifter og treffe andre nødvendige tiltak til gjennomføring av bestemmelsene i denne lov.

Myndighet etter loven kan delegeres til andre i den utstrekning det anses nødvendig for at lovens formål kan oppnås.

§ 19. Den som unnlater å etterkomme krav om avståing etter kap. V eller motsetter seg eller søker å hindre at slik avståing blir gjennomført, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 år.

På samme måte straffes den som overtrer bestemmelser som er utferdiget med hjemmel i denne lovs § 3 og § 5 og inneholder trusel om straff, eller medvirker til slik overtredelse, hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebed. Er handlingen forøvet av uaktsomhet er straffen bøter eller fengsel inntil 1 år.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser utferdiget med hjemmel i denne lovs § 18 første ledd eller medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder, hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebed.

§ 20. (Opphevet ved lov 8 april 1983 nr 14.)

§ 21. Kongen kan bestemme at denne lov helt eller delvis skal gjelde på Svalbard.

§ 22. Denne lov trer i kraft straks.



## Vedlegg 2

### **Lovutkastet i Ot prp nr 78 (1950)**

UTKAST til lov om særlige rådgjerde under krig, krigsfare og lignende forhold.

#### *Kap. I. Vilkårene for lovens anvendelse § 1.*

Bestemmelsene i denne lov kommer til anvendelse når riket er i krig.

Når krig truer, kan Kongen med samtykke av Stortinget bestemme at loven eller deler av den skal få anvendelse i hele landet eller i nærmere bestemte distrikter. Det samme gjelder når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare som følge av pågående eller truende fiendtligheter mellom fremmede stater eller av andre grunner. Er Stortinget ikke samlet, og kan det ikke sammenkalles med tilstrekkelig hurtighet, kan slik bestemmelse treffes av Kongen.

Lovens bestemmelser skal ikke lenger anvendes når enten Stortinget eller Kongen gjør vedtak om dette. Vedtaket kan gjelde hele loven eller deler av den og kan begrenses til nærmere bestemte distrikter. Slikt vedtak skal gjøres når vilkårene etter første eller annet ledd ikke lenger er tilstede.

#### § 2.

Når denne lov helt eller delvis er gitt anvendelse, kan kongen fastsette at bestemmelser i eldre lover som gjelder «i krigstid», «i krigstid eller når krig er å frykte», «fra det øyeblikk av at krigsmakten eller noen del av den settes på feltfot i anledning av utbrutt eller befryktet krig», «når den vepnete makt eller noen del av samme er besluttet satt på krigsfot», eller i lignende tilfelle, også skal få anvendelse.

#### § 3.

Selv om vilkårene etter § 1 ikke er til stede, kan det med sikte på mulig iverksettelse av lovens bestemmelser:

a)treffes bestemmelse etter § 4 annet ledd om hvilke områder skal regnes for krigsskueplass,

b)oppnevnes medlemmer av den domstol som er nevnt i kap. IV og det råd som er nevnt i § 26,

c)treffes bestemmelse etter § 13 første ledd, § 26 annet ledd, § 30 annet ledd, § 35, § 36, og § 45 samt utferdiges regler og forskrifter etter § 13 fjerde ledd og § 42 første ledd,

d)treffes bestemmelse etter § 42 annet ledd om delegasjonen.

#### *Kap. II. Forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass. § 4.*

På krigsskueplassen kan de militære myndigheter overta den øverste ledelse av politiet og kan i så fall om nødvendig midlertidig sette politiets embets- og tjenestemenn ut av virksomhet. Politisjef og politiinspektør ved militærpolitiet (krigspolitiet) har samme påtalerett i borgerlige straffesaker som politimestrene i det sivile politi. Kongen kan bestemme at alt politi, enkelte politikorps eller politiet i visse distrikter skal innlemmes i de militære styrker. I den utstrekning det anses nødvendig for å fremme og trygge militære tiltak kan de militære myndigheter overta ledelsen også

av andre sivile forvaltningsgrener. Sivile tjenestemenn og ombudsmenn i stat og kommune skal gi de militære myndigheter den hjelp som forlanges.

Kongen gir nærmere regler om hvilke områder skal regnes for krigsskueplass.

### *Kap. III. Særregler om behandlingen av straffesaker. § 5.*

Pågrepelse etter straffeprosesslovens kapitel 19 kan foretas uten hensyn til størrelsen av straffen for den handling mistanken gjelder.

Fremstillingen av den pågrepne for dommer eller påtalemyndighet skal skje snarest mulig, men det er ikke nødvendig å overholde fristen etter straffeprosesslovens § 235 annet punktum og § 236 første punktum. Fristen etter § 235 tredje punktum skal være 3 dager.

#### § 6.

Hvis det er fare ved opphold, behøver spørsmålet om tiltale ikke i noe tilfelle å forelegges for riksadvokaten.

Under samme vilkår kan en politimester utøve den påtalemyndighet som tilkommer statsadvokaten, og en politifullmektig den påtalemyndighet som tilkommer politimesteren.

#### § 7.

Saker som hører under lagmannsrett, kan i stedet bringes inn for hereds- eller byrett.

#### § 8.

Lagmannen kan bestemme at lagrettemennene skal trekkes blant de medlemmer av utvalget som bor i den kommune hvor tinget holdes eller i de nærmeste kommuner.

#### § 9.

Til fornyet behandling ved lagmannsrett etter begjæring av tiltalte kreves alltid samtykke av Høyesteretts kjæremålsutvalg, med mindre tiltalte er idømt dødsstraff, fengsel over 3 år eller tilsvarende hefte.

#### § 10.

Kjæremål har ikke i noe tilfelle oppsettende virkning med mindre vedkommende rett eller kjæremålsretten bestemmer det.

#### § 11.

Når det på grunn av særlige forhold vil medføre uforholdsmessig eller skadelig forsinkelse av rettergangen å bringe saker inn for Høyesterett eller Høyesteretts kjæremålsutvalg, kan Kongen med virkning for hele riket eller for deler av det bestemme at lagmannsretten skal gjøre tjeneste som domstol i siste instans. Slik bestemmelse har følgende virkninger:

1. Adgangen til å anvende anke eller kjæremål mot avgjørelser av lagmannsrett faller bort, og avgjørelser som allerede er truffet blir endelige, selv om anke eller kjæremål er erklært.
2. Lagmannsretten trer i stedet for Høyesterett som ankedomsstol. Dette gjelder også saker som allerede er pådømt ved hereds- eller byrett eller avgjort ved

forelegg, med mindre anke er kommet inn til Høyesteretts kjæremålsutvalg. I slike ankesaker kan lagmannen treffe de avgjørelser som er nevnt i straffeprosesslovens § 387 annet ledd. Avgjørelser etter samme paragrafs tredje og fjerde ledd kan treffes av den samlede rett uten ankeforhandling. For øvrig foregår saksbehandlingen etter straffeprosesslovens regler om anke til Høyesterett.

3. Samtykke til fornyet behandling gis av lagmannsretten.

Når bestemmelser som er truffet etter første ledd blir opphevet, fastsetter Kongen hvorledes det skal forholdes med saker som da er under behandling ved lagmannsrettene etter første ledd nr. 2 og 3.

*Kap. IV. Forræderidomstol. § 12.*

Saker om forbrytelser mot den borgerlige straffelovs kapitler 8 eller 9 hvor den borgerlige påtalemyndighet vil nedlegge påstand om dødsstraff, kan etter beslutning av riksadvokaten bringes inn for forræderidomstol etter reglene i dette kapitel, hvis den mistenkte er grepet på fersk gjerning eller for øvrig under omstendigheter som ikke synes å levne tvil om hans straffeskyld, og det av hensyn til rikets sikkerhet anses nødvendig at den skyldige uten opphold blir straffet.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for saker om forbrytelser mot krigsartiklene i den militære straffelov når de påtales av den borgerlige påtalemyndighet.

*§ 13.*

Det skal i riket være så mange forræderidomstoler som Kongen bestemmer. Kongen fastsetter hvor de enkelte domstoler skal ha sete og treffer bestemmelse om deres stedlige virkekrets. Domstolen skal ha så mange medlemmer som Kongen bestemmer. Medlemmene oppnavnes av Kongen blant rikets embetsdommere. Oppnevningen gjelder for 2 år. Ett av medlemmene oppnevnes som formann.

I tilfelle forfall blant en domstols medlemmer kan Kongen oppnevne stedfortredere for den enkelte sak. Som stedfortredere oppnevnes en embetsdommer eller en person som fyller vilkårene for å være høyesterettsdommer.

Den som blir oppnevnt, er pliktig til å påta seg vervet.

Kongen kan gi nærmere regler om domstolens organisasjon og virksomhet.

*§ 14.*

I den enkelte sak settes retten med 5 medlemmer. Som rettsformann tjenestegjør domstolens formann eller et annet fast medlem.

Under rettsmøter kan offentligheten utelukkes foruten i de tilfelle som er nevnt i domstollovens §§ 125 og 126, også når det finnes nødvendig for å beskytte rettens medlemmer eller andre som medvirker i saken.

*§ 15.*

For påtalemyndigheten føres saken av riksadvokaten eller av en statsadvokat etter bestemmelse av riksadvokaten.

*§ 16.*

Tiltalebeslutningen forkynnes straks. Ved forkynnelsen skal tiltalte få oppgave over de bevis som påtalemyndigheten akter å føre.

Domstolens formann skal straks oppnevne en forsvarer for tiltalte. Tiltalte har rett til uhindret å samrå seg med forsvareren. Forsvareren har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og andre synlige bevis så vidt mulig senest dagen før hovedforhandlingen, men kan ikke kreve dem utlevert med mindre rettens formann bestemmer det. Snarest mulig etter oppnevningen skal forsvareren tilstilles avskrift av sakens dokumenter for så vidt dette kan skje uten at saksbehandlingen forsinkes.

Vil tiltalte eller hans forsvarer føre vitner eller andre bevis som ikke er oppgitt av påtalemyndigheten, skal dette uten opphold meddeles retten av påtalemyndigheten. Retten kan straks beslutte å avskjære bevisførsel som den finner uten betydning for saken. Ellers avgjør retten hvorledes beviset skal tilveiebringes. Den kan gi påtalemyndigheten pålegg om å foreta det som er nødvendig.

#### § 17.

Retten kan avvise saken uten hovedforhandling hvis den finner det klart at vilkårene for behandling ved forræderidomstol ikke er til stede.

Blir saken ikke avvist etter første ledd, skal hovedforhandling straks berammes med kortest mulig frist, som regel ikke over 2 dager. Parter og vitner kan innkalles uten frist. Vitner har møteplikt uten stedbegrensning og kan om nødvendig avhentes.

#### § 18.

Hovedforhandlingen skal påskyndes mest mulig.

Retten skal avskjære bevisførsel som den finner uten betydning for sakens utfall. Rettslige og utenrettslige forklaringer og erklæringer kan leses opp uten hinder av reglene i straffeprosesslovens § 332, jfr. § 366, når det anses ubetenkelig og forklaringen eller erklæringen er avgitt av personer som er avgått ved døden eller forsvunnet, eller når innkalling til muntlig avhør er forbundet med særlige vansker.

Ellers gjelder reglene om hovedforhandling ved herreds- og byrett tilsvarende så langt de passer.

#### § 19.

Sakens behandling må ikke vare mer enn 48 timer fra hovedforhandlingens begynnelse.

Er det ikke avsagt dom innen denne frist, skal saken heves.

#### § 20.

Blir saken ikke avvist eller hevet, avgjøres den ved dom, som bare kan gå ut på dødsstraff eller frifinnelse for tiltale ved forræderidomstol.

Til dødsdom kreves enstemmighet.

Er dommen frifinnende, skal domsgrunnene bare gå ut på at det ikke er oppnådd enstemmighet for fellende dom.

Dommen avsies og forkynnes straks.

#### § 21.

Mot forræderidomstolens dommer, kjennelser og andre avgjørelser kan intet rettsmiddel anvendes.

## § 22.

Når dødsdom er avsagt, skal den som regel straks fullbyrdes.

Riksadvokaten kan dog bestemme at fullbyrdelsen skal unnlates eller utsettes.

Er fullbyrdelse ikke skjedd innen 24 timer fra domsavsigelsen, bortfaller dommen.

## § 23.

Hvis behandlingen ikke fører til dødsdom, eller dødsdommen ikke blir fullbyrdet, kan ny tiltale reises etter lovgivningens alminnelige regler, men ikke etter reglene i dette kapitel.

## § 24.

Med de endringer som følger av denne lov, får domstolloven og straffeprosesslovens regler om forfølgning av straffesaker tilsvarende anvendelse så langt de passer.

*Kap. V. Sikringstiltak § 25.*

Når politiet finner at det er skjellig grunn til å mistenke noen for å ha foretatt eller å være i ferd med å foreta eller å forberede noen overtredelse av:

1. straffelovens kapitler 8, 9, 12, 13 eller 14,
  2. den militære straffelovs §§ 42, 43, 47, 49, 50 og 52 eller kapitel 8 eller 10,
  3. lov om enerett for staten til befordring av meddelelser ved hjelp av telegraflinjer og lignende anlegg av 29. april 1899 § 6, jfr. tilleggslov av 24. juli 1914 § 3,
  4. lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914, eller
  5. lov av 14. mai 1917 om salg og utførsel av fødevarer m.v. § 5,
- kan han av politiet pågripes og holdes i forvaring i inntil 30 dager uten at straffeprosesslovens regler kommer til anvendelse. Vedkommende departement kan bestemme at forvaringen skal vedvare også ut over denne frist.

## § 26.

Til å gjøre tjeneste som rådgiver for departementet i saker om forvaring etter § 25 oppnevnes et råd på 5 medlemmer. Formannen skal være embetsdommer. Formannen og 2 av medlemmene med personlige varamenn oppnevnes av Kongen, de 2 andre medlemmer med personlige varamenn av Stortinget. Er Stortinget ikke samlet, kan samtlige medlemmer oppnevnes av kongen. Den som blir oppnevnt er pliktig til å påta seg vervet.

Kongen kan, når det finnes nødvendig, bestemme at flere råd skal oppnevnes.

## § 27.

Skal noen holdes i forvaring ut over 3 måneder, må spørsmålet innen utløpet av denne frist forelegges for det i § 26 navnte råd. Rådets uttalelse skal uten opphold sendes departementet. Departementet avgjør deretter snarest mulig om forvaringen skal opprettholdes.

Spørsmålet om fortsatt forvaring skal prøves på nytt hver sjette måned etter reglene i første ledd.

### § 28.

Ved behandlingen av saker etter § 27 har den som holdes i forvaring rett til å uttale seg overfor rådet muntlig eller skriftlig. Han skal fremstilles for rådet dersom han selv forlanger det eller rådet finner det ønskelig.

Rådet kan kreve opplysninger innhentet ved utenrettslig eller rettslig etterforskning.

### § 29.

Over forvaringer som er opprettholdt ut over 3 måneder, skal departementet hver tredje måned sette opp en fortegnelse. Grunnlaget for forvaringen skal angis, og det skal særskilt gjøres rede for de tilfelle der en tilråding om løslatelse fra rådet ikke er tatt til følge. Fortegnelsen skal snarest mulig meddeles Stortinget.

### § 30.

I stedet for å undergis forvaring etter § 25 kan den mistenkte anvises eller forbyes bestemt oppholdssted, pålegges meldeplikt, pålegges innskrenkninger i retten til samkvem med andre eller stilles under tilsyn.

For slike sikringstiltak får reglene i §§ 25-29 tilsvarende anvendelse i den utstrekning Kongen bestemmer.

### § 31.

Når det foreligger mistanke som nevnt i § 25, kan politiet foreta ransaking og beslag uten at reglene i straffeprosessloven kommer til anvendelse. Om varigheten av slikt beslag gjelder reglene i § 25.

### § 32.

Beslutninger som nevnt i § 25 første punktum, jfr. §§ 30 og 31, treffes av politimesteren eller i påtrengende tilfelle av en underordnet politiembetsmann. Beslutninger som nevnt i § 31 kan dog også treffes av en lensmann og, når det er fare ved opphold, av enhver tjenestemann ved politiet. Beslutningen skal i så fall uten opphold innberettes til politimesteren som avgjør om den skal opprettholdes.

På militært område som nevnt i § 20 i lov av 6. mai 1921 om den militære disiplinær- og politimyndighet kan pågripelse etter § 25 og ransaking og beslag etter § 31 foretas av militær befalsmann. Også utenfor slikt område kan militær befalingsmann pågripe underordnede som er undergitt militær politimyndighet. Saken skal i tilfelle uten opphold forelegges for vedkommende sivile politimyndighet, som avgjør om forvaringen eller beslaget skal opprettholdes.

### *Kap. VI. Kontroll med trykte skrifter m.v. § 33.*

Kongen kan utferdige bestemmelser og treffe andre tiltak for å hindre at det i trykt skrift, gjennom kringkasting eller på annen måte i eller utenfor riket blir offentliggjort noe som kan skade forsvaret eller rikets forhold til fremmed stat eller true rikets indre eller ytre sikkerhet. Kongen kan således:

1. utferdige forbud mot offentliggjøring av opplysninger eller meddelelser av bestemt art og omtale av nærmere angitte emner,
2. iverksette kontrolltiltak for å hindre at det utgis eller innføres skrifter av innhold som nevnt i første punktum,

3. iverksette tiltak til kontroll av virksomhet som tar sikte på offentliggjøring i utlandet av nyheter og andre meddelelser fra Norge,
4. forby utgivelse av avis eller annet periodisk skrift som gjentatte ganger har hatt innhold som nevnt i første punktum. Slikt forbud kan utferdiges for inntil 6 måneder av gangen. Nytt forbud kan bare settes hvis ny overtredelse har funnet sted etter utløpet av det tidligere forbud.

#### *Kap. VII. Tvangsavståing til det offentlige § 34.*

Når det er nødvendig til varetakelse av viktige samfunnsinteresser, kan Kongen kreve avstått til stat eller kommune eiendomsrett til eller annen rådighet over løsøre av ethvert slag, herunder elektrisk kraft, samt bruksrett til eller annen særlig rådighet over fast eiendom.

Den som kravet er rettet mot plikter å medvirke til at transportmidler, varer o.l. som skal avstås, snarest mulig blir stillet til rådighet på angitt sted. Når det er nødvendig, kan det kreves hjelp av politiet til å få kravet gjennomført.

Kravet om avståing skal fremsettes skriftlig. Når avståing har funnet sted, skal det gis skriftlig kvittering.

#### *§ 35.*

Ytelser og tap ved avståing etter § 34 skal godtgjøres av det offentlige i den utstrekning det til enhver tid er bestemt.

Hvis intet annet blir bestemt, skal vedkommende ha full erstatning for det tap han lider. Erstatningen fastsettes i mangel av minnelig overenskomst ved skjønn av den myndighet og på den måte som Kongen bestemmer. Hvis intet annet blir bestemt, holdes skjønnet etter skjønnslovens regler, på landet som lensmannsskjønn.

Kongen kan bestemme at erstatning for visse slags ytelser ikke skal fastsettes ved skjønn, men betales etter takster som Kongen fastsetter. Slike takster kan fastsettes for hele riket eller for deler av det.

Avståingen kan kreves gjennomført straks selv om erstatning ikke er betalt eller fastsatt.

#### *§ 36.*

Kongen kan gi nærmere regler om grunnlaget for fastsettingen og om utbetalingen av erstatning etter §§ 34-35. Slike regler kan gis med virkning også for avståinger som allerede har funnet sted.

Hvis intet annet blir bestemt, forfaller erstatningen til betaling så snart tingen er tatt i besittelse og erstatningen fastsatt. Skal erstatning for en løpende ytelse betales som periodisk avgift, forfaller første termin på det tidspunkt som er nevnt i første punktum.

#### *Kap. VIII. Særlige fullmakter for Kongen § 37.*

Når det er fare ved opphold, kan kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold 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. Herunder kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål. Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov.

Bestemmelser gitt av Kongen med hjemmel i denne paragraf skal snarest mulig meddeles Stortinget. De kan oppheves av Kongen eller Stortinget.

§ 38.

Bestemmelser som blir gitt etter § 37, kunngjøres på den måte som finnes høvelig. De trer i kraft straks hvis de ikke selv bestemmer noe annet.

Hvis bestemmelsene ikke tidligere er opphevet, falles de bort ved oppløsningen av det første ordentlige Stortinget som trer sammen etter at det er gjort vedtak om at reglene i dette kapitel ikke lenger skal anvendes (jfr. § 1 tredje ledd).

§ 39.

Kongen kan gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer - herunder militære myndigheter - fullmakt til å utferdige slike bestemmelser som nevnt i § 37, når et område er avskåret fra forbindelse med Regjeringen eller det av andre grunner finnes nødvendig. Fullmakt kan under samme vilkår gis til utøving av forvaltningsmyndighet som ellers tilligger Kongen, et departement eller et annet sentralt forvaltningsorgan, når det gjelder formål som nevnt i § 37. Fullmakt etter dette ledd kan gis uten hensyn til den gjeldende administrative inndeling.

Hvis det er uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser, kan fylkesmannen utøve slik myndighet som nevnt i foregående ledd, selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger.

Bestemmelser av lovgivningsmessig innhold truffet etter første eller annet ledd skal snarest mulig meddeles Kongen. Hvis de ikke tidligere er opphevet, faller de bort 1 måned etter at meldingen er mottatt.

*Kap. IX. Kongens myndighet når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet. § 40.*

Er Stortinget på grunn av krig avskåret fra å utøve sin virksomhet, tilligger det Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold.

§ 41.

Bestemmelser av lovgivningsmessig innhold gitt av Kongen med hjemmel i § 40 skal snarest mulig meddeles Stortinget.

Hvis bestemmelsene ikke tidligere er opphevet av Stortinget eller Kongen, faller de bort senest ved oppløsningen av det første ordentlige Storting som trer sammen etter at det er gjort vedtak som nevnt i § 38 annet ledd.

*Kap. X. Forskjellige bestemmelser § 42.*

Kongen kan gi nærmere forskrifter til gjennomføring av bestemmelsene i denne lov.

Myndighet etter loven kan delegeres til andre i den utstrekning det anses nødvendig for at lovens formål kan oppnås.

§ 43.

Den som rettsstridig unndrar seg tjenestegjøring i den i kap. IV nevnte domstol eller det i § 26 nevnte råd eller som unnlater å etterkomme krav om avståing etter kap.



VII eller motsetter seg eller søker å hindre at slik avståing blir gjennomført, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 år.

På samme måte straffes overtredelse av

a) bestemmelser som er utferdiget med hjemmel i denne lovs § 33,

b) bestemmelser som er utferdiget med hjemmel i denne lovs §§ 37 og 39 og inneholder trusel om straff

samt medvirkning til slik overtredelse, hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebed. Er handlingen forøvet av uaktsomhet, er straffen bøter eller fengsel inntil 1 år.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser utferdiget med hjemmel i denne lovs § 42 første ledd eller medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder, hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebed.

Ting eller rettighet som har vært gjenstand for overtredelse av denne lov, kan ved dom inndras hos den skyldige eller den han har handlet på vegne av uten at straffesak behøver å være reist eller å kunne reises mot noen. I stedet for tingen eller rettigheten kan deres verdi helt eller delvis inndras. Inndragning etter denne paragraf er ikke straff.

#### § 44.

I saker om forbrytelser mot § 43 første og annet ledd får regelen i straffeprosesslovens § 287 annet ledd anvendelse uten hensyn til om straffen er strengere enn der nevnt.

#### § 45.

Kongen kan bestemme at denne lov helt eller delvis skal gjelde på Svalbard.

#### § 46.

Denne lov trer i kraft straks.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

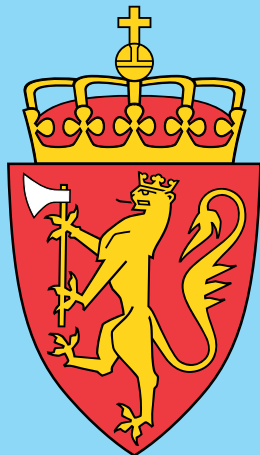
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
<small>Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994</small>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesrett</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

