

Vår saksbehandler
Vesla Victoria Kalve, tlf. 33 37 27 19

Dokumentdato
18.12.2019
Deres dato
22.08.2019

Vår referanse
2019/10336 KAVI
Deres referanse
19/3715 EO TRR/bj

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Høringsuttalelse - Høring av NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høring 22.08.19 av beredskapshjemmelutvalgets (utvalget) utredning – NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer. DSB har deltatt i utvalget.

Etter DSBs syn har utvalget levert en grundig og balansert utredning, og forslaget om en ny krisefullmaktslov med en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel fremstår som velbegrunnet. DSB støtter utvalgets forslag.

En viktig begrunnelse for å innføre en egen krisefullmaktslov slik utvalget har foreslått, er det moderne samfunnets kompleksitet og utfordringsbilde. Fremtidens hendelser vil sannsynligvis øke i omfang og gå utover den kapasitet og kompleksitet vi kjenner i dag. Som utøvende makt må regjeringen ha verktøyene som trengs for å håndtere ekstraordinære hendelser, og få til en raskt og effektiv normalisering. Utredningen viser at en forskrift i en krisesituasjon kan vedtas i løpet av ca. tre dager, mens en lovendring vil kreve ca. fjorten dager. Dette er en vesentlig tidsforskjell i en krisesituasjon, og etter vårt syn et godt argument for en krisefullmaktslov. I en krisesituasjon er det i mange tilfeller behov for å handle raskt.

I utredningen vises det til at det innenfor mange sektorlovverk allerede finnes bestemmelser om beredskapstiltak, men at vi ikke kan se bort fra at fremtidige kriser kan treffe samfunnssektorer hvor dette ikke er tilfellet. Det kan være stor variasjon med hensyn til i hvilken grad sektorenes lovverk og planer er utformet med tanke på å håndtere store og komplekse kriser. Kompleksiteten i samfunnet er økende, og avhengighetene mellom ulike samfunnsfunksjoner er vanskelig å holde oversikt over. Fremtiden er uforutsigbar, og kanskje enda mer uforutsigbar nå enn tidligere. Utvalgets forslag tar inn over seg at det er vanskelig å forutse hvilke sektorer som kan bli rammet i fremtidige kriser, og at det vil være enklere å sikre myndighetene tilstrekkelig handlingsrom gjennom en krisefullmaktslov enn å forsøke å kartlegge hvor det kan bli behov for slike fullmakter i fremtiden, og hva det kan bli behov for.

Forslaget om en krisefullmaktslov reiser spørsmål både om fordeling av myndighet mellom statsmaktene, og om forholdet mellom stat og borger. I utredningens punkt 11.2.1 viser utvalget til de viktige prinsippene som den norske forfatningen bygger på; folkesuverenitet, maktfordeling, rettsstat og menneskerettigheter. Etter Grunnloven § 75 a, er det Stortinget som gir og opphever lover. Statlig og kommunal forvaltning utøver sin myndighet innenfor de rammene Stortinget har vedtatt gjennom Grunnloven og alminnelig lovgivning. Offentlige inngrep i borgernes frihet og rettssfære krever som utgangspunkt hjemmel i lov vedtatt av Stortinget, jf. legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Den provisoriske anordningskompetansen som ligger til Kongen etter Grunnloven § 17 når Stortinget ikke er samlet, kan bare benyttes til å utfylle, ikke fravike, lovgivningen på visse saklig avgrensede områder. Som utvalget påpeker vil en forskriftshjemmel som lar regjeringen utløse og utøve kompetanse til også å fravike gjeldende lovgivning og begrense lovfestede rettigheter, prinsipielt sett innebære brudd med Grunnlovens normalordning.

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

Postboks 2014
3103 Tønsberg

Kontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Telefon
33 41 25 00

Internett
www.dsb.no

Telefaks
33 31 06 60

Organisasjonsnummer
974 760 983

DSB er enig med utvalget i at et sentralt spørsmål er i hvilken utstrekning den ulovfestede nødrett som legitimerer myndighetenes beslutninger og handlinger bør konkretiseres gjennom lovgivning. Videre om de fordeler man kan oppnå ved lovfesting av vilkår og rammer for nødrettsutøvelse, vil overgå de ulemper som slik lovfesting også kan innebære. Det viktigste argumentet mot en fullmaktshjemmel er at den kan misbrukes, og at en lovfesting kan føre til at terskelen senkes for å iverksette krisetiltak. En sektorovergripende fullmakshjemmel kan videre benyttes til å flytte kompetanse til å treffe beslutninger fra ett organ til et annet, herunder at hjemmelen kan berøre det kommunale selvstyret. Materielle og prosessuelle begrensninger i krisefullmaktsloven er på denne bakgrunn svært viktige.

Fordelene er i første rekke at det kan være behov for raske regelendringer i ekstraordinære situasjoner av svært alvorlig karakter, der mange sektorer må bidra og koordineres raskt for å minimere skadeomfanget. DSB viser til utvalgets vurdering av forholdet mellom lovgivning og ulovfestet nødrett i utredningens punkt 11.2.1, hvor det blant annet fremheves at ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen, oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer. Det reduserer rommet for handlinger og beslutninger som må legitimeres med ulovfestet nødrett. Lovfestede regler om utøvelse av forvaltningsrettslig nødrett gir dermed Stortinget anledning til å utforme rammer for myndighetsutøvelse i en nødrettssituasjon. Krisefullmaktsloven kan bidra til at de som har ansvaret for å håndtere en akutt krisesituasjon, ikke holdes tilbake av ulovfestede, uklare virkemidler som kan skape beslutningsvegring og handlingslammelse, men gi den nødvendige ryggdekning til de ansvarlige myndigheter som i en alvorlig krisesituasjon blir tvunget til å treffe vanskelige og potensielt inngripende beslutninger.

DSB støtter utvalgets konklusjon om at det er flere fordeler enn ulemper med en sektorovergripende fullmaktshjemmel, så lenge en slik fullmaktshjemmel inneholder stramme og konkrete skranker og vilkår for anvendelse. DSB er enig med utvalget i at faren for at terskelen senkes for å iverksette krisetiltak, og at man potensielt gir regjeringen «friere hender» gjennom lovregulering, kan avhjelpes gjennom prosessuelle mekanismer som vil forhindre misbruk av reglene. En sentral problemstilling er hvilke mekanismer som skal etableres for å hindre misbruk. DSB er enig med utvalget i at krisefullmaktsloven bør inneholde klare materielle (innholdsmessige) og prosessuelle begrensninger for å hindre misbruk. For å synliggjøre og lette tilgangen til hvilke begrensninger som følger med hjemmelen, støtter DSB at dette bør fremgå direkte av ordlyden i krisefullmaktsloven.

Utvalget foreslår flere begrensninger i bruken av krisefullmaktsloven, bl.a. at hjemmelen kun skal brukes i ekstraordinære kriser (som foreslås legaldefinert), forskriften kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen, den kan ikke fravike regler i Grunnloven eller i menneskerettskonvensjoner, forskriften må gis av Kongen i statsråd, mv. DSB stiller likevel spørsmål ved om forslaget i § 6 andre ledd, om at Stortinget til enhver tid kan treffe vedtak som opphever forskriften med minst en tredjedel av stemmene, bør vurderes nærmere. Spørsmålet er om det kan tenkes situasjoner der det på politisk eller ideologisk grunnlag vil være uenighet om det faktisk foreligger en ekstraordinær krise, eller om hvordan denne krisen skal håndteres, og om det da blir riktig at et mindretall i Stortinget potensielt kan svekke regjeringens evne til å håndtere krisen.

DSB støtter videre utvalgets vurdering om at en krisefullmaktslov ikke kan stå alene, men at det forutsetter god beredskap og krishåndteringsevne på alle forvaltningsnivåer. I dette ligger både en vurdering av dagens beredskaps- og krishåndteringsevne, herunder kunnskapen om informasjons- og beslutningslinjer, og en vurdering av om den har tilstrekkelig robusthet for å møte fremtidens hendelser. DSB støtter behovet for et samarbeid på tvers i forvaltningen for å bygge en god beredskapskultur. Uten dette, vil ikke regjeringen kunne gjenkjenne krisesituasjoner og mulighetene som ligger i en ev. krisefullmakt tidlig nok. En beredskapskultur forutsetter:

- kunnskap om eget og andre beredskapsaktørers ansvar, krishåndteringssystemet, roller, gjensidige avhengigheter, kilder til ressurser og mulige prioriteringer.

- et systematisk arbeid og samarbeid, og at det på forhånd er etablert gode rutiner for å skape felles og dekkende kunnskap om situasjonen og dens utvikling.
- evne til å gjenkjenne og reagere når ekstraordinære hendelser truer/utfordrer samfunnet.
- felles situasjonsforståelse som legges til grunn for beslutninger om tiltak og prioriteringer under krisehåndteringen.

En krisefullmaktslov vil være med på å legge til rette for en sterkere samordning og bedre krisehåndtering mellom sentrale beredskapsmyndigheter. DSB har en viktig rolle i å understøtte Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar, og som sentral samordningsmyndighet kan DSB bidra med eksempelvis:

- støtte og veiledning til andre myndigheter i deres arbeid med å bygge en god beredskapskultur
- å etablere arenaer og felles metodetilnærming
- å legge til rette for at beredskapsmyndighetene i fellesskap forstår hverandres risikoer, sårbarheter, ansvarsområder, gjensidige avhengigheter, kunnskap om mulige tiltak og tilgjengelig ressurser og nødvendige prioriteringer
- veiledning om god krisehåndteringsevne, og legge til rette for dette slik at myndighetene kan ta nødvendige beslutninger og felles grep
- støtte andre beredskapsmyndigheter i utvikling av deres faglige beredskapsansvar

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Cecilie Daae
direktør

Vesla Victoria Kalve
juridisk utredningsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.