

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 19/31682-3
Saksbehandler: Vegard Nore
Dato: 08.01.2020

Helsedirektoratets høringsuttalelse - NOU 2019:13 Når krisen inntreffer

Helsedirektoratet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev om NOU 2019:13 "Når krisen inntreffer", med frist 20. desember 2019.

Innledning

Helsedirektoratet vil berømme Beredskapshjemmelutvalget for en meget grundig gjennomgang av Norges tverrsektorielle beredskap. Utvalget har gitt en omfattende oversikt over feltet, samtidig som det indentifiseres viktige utfordringer som må løses. Helsedirektoratet oppfatter at utvalgets mandat er litt på siden av det vi oppfatter som de største manglene ved etablerte mekanismer for nasjonal krisehåndtering, nemlig mangel på reelle koordineringsmekanismer tverrsektorielt på direktoratsnivå (altså nivået under strategiske beslutninger i Regjeringens kriseråd), og mangel på felles planverk og forståelse av metodikk i beredskapsarbeidet, og derav også mangelfullt kjennskap til hverandres ressurser, begrensninger, regler etc.

Helsedirektoratet synes likevel det er fint å få drøftet om det er behov for flere fullmakter og få klargjort hvordan nødrett kan anvendes i krisesituasjoner, men vi mener at det hittil ikke er mangler ved slike formalia som oppleves som begrensninger for sentrale myndigheters krisehåndtering. For øvrig gjør vi oppmerksom på at vi i en utredning overlevert Helse- og omsorgsdepartementet i juni har foreslått en revisjon av lov om helsemessig og sosial beredskap som vil innebære at det i vår sektor vil foreligge et svært fleksibelt sett av fullmaktsoppsjoner for myndighetene. Forslaget ligger til behandling i departementet.

Utvalgets vurderinger av behovet for en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel - nærmere om nødrettsbetraktninger

Utvalget har vurdert at det bør gis en hjemmel som gir regjeringen kompetanse til å utstede sektorovergripende kriseforskrifter som om nødvendig kan fravike gjeldende lovgivning og suspendere rettigheter innenfor rammen av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Et utgangspunkt for utvalget har vært i hvilken utstrekning den ulovfestede nødrett som legitimerer myndighetenes beslutninger og handlinger bør konkretiseres gjennom lovgivning. Utvalget skriver:

"Ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer ..."

Helsedirektoratet

Avdeling akuttmedisin og beredskap

Vegard Nore, tlf.: +4741348275

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Utvalget viser til uttalelser i forbindelse med gjennomgangen av Beredskapsloven i 1950, da lovgivningen ble gitt ut fra en tanke om at det i et rettssikkerhets- og demokratiperspektiv er et bedre alternativ å gi positiv lovgivning fremfor å basere krisehåndtering på uklar nødrett. I forlengelsen av ovennevnte viser utvalget til at det å lovfeste vilkår for nødrettsutøvelse vil påvirke innholdet i og forutsetningene for den nødretten man søker å lovfeste. Et sentralt spørsmål i utredningen er derfor om fordelene ved en lovfesting av vilkår og rammer for nødrett kan oppveie de ulempene en slik ordning kan innebære. Utvalget konkluderer med at fordelene oppveier ulempene. Dette er en krevende diskusjon. Vi har flere innvendinger mot utvalgets argumentasjon, og mener det er uheldig å blande diskusjonen om behovet for en ny fullmaktshjemmel så nært sammen med vurderinger av nødretten. Vi mener også at de mulige ulempene ved forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Utvalget argumenterer for at rettssikkerhet og legalitetsprinsippet er så viktig at kodifisering bør skje dersom det er mulig, mens vi mener man ikke bør bruke betegnelsen "kodifisering av nødrett" på områder der det reelt sett bare oppstilles prosessuelle rammer.

Når man forsøker å etablere rammer for nødretten kan man se analogien til straffeloven § 17 som angir vurderingstemaene for når nødrett er legitimert på strafferettens område. Den vesentlige forskjellen på den foreslåtte loven og straffelovens bestemmelse er at straffeloven ikke krever at man går til Kongen i statsråd før man eventuelt foretar den nødrettslige handlingen. Vurderingen av om nødretts handlingen har vært berettiget skjer i etterkant, og vi mener prinsipielt at kodifisering av nødrett betyr å omgjøre uskrevne regler til lovbestemmelser. Vi savner en vurdering også av denne siden av saken.

Problemstillingen blir særlig tydelig når utvalgets mandat forutsetter at terskelen for å utløse en eventuell ny fullmaktsbestemmelse i fredstid skal ligge lavere enn terskelen for å anvende konstitusjonell nødrett, samtidig som den foreslåtte loven skal bidra til å "kodifisere nødretten". Vi frykter at en slik tilnærming øker risikoen for at situasjoner som krever nødrettslige handlinger ikke håndteres tidsriktig og effektivt fordi det etableres en ordning som skaper uklare grenser mellom fullmaktsbestemmelsen og nødretten, og der det i utgangspunktet forventes at man skal kodifisere handlingene gjennom forskrift før man foretar dem.

Slik vi vurderer det er ulovfestet nødrett et sedvanebasert kompetansegrunnlag hvis rekkevidde avhenger av situasjon og fordi det ikke på forhånd har vært mulig å kodifisere eller se for seg behovet for regulering av de situasjonene det kan bli nødvendig å benytte nødrett for å håndtere. Utvalget mener at kodifisering vil skape forutberegnelighet, og viser eksempelvis til "kodifisering av nødrett" i strålevernlovens hjemmel til å gjøre unntak fra normale dosegrenser. Helsedirektoratet mener strålegrensene i strålevernloven ikke er kodifisering av nødrett, men kodifisering av et allerede identifisert behov.

Utvalget argumenterer for at kodifisering er positivt fordi nødrett ikke gir noe planleggingsgrunnlag, men planleggingsgrunnlaget etter en tom fullmaktshjemmel vil heller ikke gi noe planleggingsgrunnlag annet enn at man vet at hjemmelen finnes. Det er etter vår vurdering uklart hvilket nytt materielt innhold en slik fullmaktshjemmel i realiteten vil representere som gir et annet planleggingsgrunnlag enn det som foreligger etter gjeldende rett, da det ikke er mulig å forutsi hvilke tiltak som iverksettes i og med fullmaktsbestemmelsen. Dersom tidsfaktoren ikke krever umiddelbar handling (nødrett) men det er tid til og åpenbart behov for å vedta nye bestemmelser, er vi enige med utvalget i at det kan være positivt at alle

kjenner prosedyrene som må følges. Vi ser da at det kan være behov for å foreta handlinger med en tverrsektoriell fullmaktshjemmel. Vi vil likevel komme tilbake til at innslagspunktet for bestemmelsen, og vilkårene for bruk, da bør bearbeides videre.

Særlig om plasseringen av en overordnet fullmakt i regelverket og prosessuelle betingelser

Utvalget vurderer at forskriftskompetanse etter den foreslåtte loven bør tilligge Kongen i statsråd. Dette for å unngå fare for misbruk av loven, for å sikre parlamentarisk kontroll, og for å gi ryggdekning til de delene av forvaltningen som må håndtere krisen.

Dersom hjemmelen skal etableres er vi enige i at det i et rettssikkerhetsperspektiv er viktig med parlamentarisk kontroll. Vi er dog usikre på om innslagspunktet for bruk av bestemmelsen er tydelig nok til at det ikke etableres gråsoner i regelverket som kan bidra til å skape forvirring rundt ansvarsforhold og roller i situasjoner som allerede er krevende og uoversiktlige.

Ovennevnte problemstilling vil særlig gjelde for sektorer som allerede har tung beredskapslovgivning, og som har derogasjonsbestemmelser i sektorlovene. Et eksempel på dette er helsesektoren og smittevernloven § 7-12, hvoretter Kongen på visse vilkår kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, og fravike lovgivning ved behov.

Også eksempelvis næringsberedskapsloven og politiets generalfullmakt har samme type vide bestemmelser som legger opp til at hver enkelt sektor skal kunne håndtere situasjoner som både krever fravikelse av gjeldende lovgivning, og det å gi ny lovgivning. For å sikre effektiv håndtering av beredskapssituasjoner er det viktig at det ikke oppstår uklare grenser mellom fullmaktslovene (særlig derogasjonsfullmaktene) i respektive sektorer og den foreslåtte loven.

Utvalget skriver riktignok i lovforslaget § 4 at:

Det er en forutsetning for bruk av loven at situasjonen ikke kan håndteres forsvarlig som følge av at gjeldende lovgivning positivt stenger for nødvendige tiltak og eller ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å iverksette nødvendige tiltak.

Men når utvalget i merknadene til § 4 åpner for at man i tvilssituasjoner skal kunne bruke fullmaktsbestemmelsen også der man er usikker på om man allerede har hjemmel, bør det utredes om det kan oppstå uklare rammer for håndteringen, og fare for dobbelt iverksettelse av tiltak.

Vi antar at utvalget åpner for bruk av loven selv om det finnes etablerte hjemler for håndtering fordi gjeldende lovgivning er fragmentert og tidvis uoversiktlig. Full utredning av gjeldende rett kan derfor bli tidkrevende, men utvalgets tilnærming innebærer etter vårt syn at det ikke tas tilstrekkelig tak i allerede identifiserte problemstillinger innen nasjonal beredskap.

Utfordringsbildet kan blant annet sammenfattes med at:

- Språkbruken og innslagspunktet for sektorenes fullmaktslovgivning er ikke harmonisert. Dette kan vanskeliggjøre effektiv nasjonal koordinering og håndtering av hendelser innenfor dagens rettslige rammer. Den foreslåtte loven kan løse denne utfordringen ved at situasjonen løftes til Kongen i statsråd som skjærer gjennom, men det er samtidig risiko for at man bryter med etablerte planer og ansvarsforhold som det vil være krevende å endre underveis i en hendelse. Vi anbefaler at regelverket gjennomgås med tanke på harmonisering, slik at sektorene lettere kan samhandle og løse sine utfordringer i fellesskap. Vi mener det kan være krevende å etablere en ny derogasjon for Kongen i statsråd uten at gjeldende regelverk er bedre justert.

- Koordineringsmekanismene på nasjonalt nivå er lite utprøvd. På nasjonalt nivå er det Regjeringens kriseråd som skal bistå med nasjonal koordinering, og det er nødvendig å etablere klare avgrensninger mellom denne mekanismen og den foreslåtte loven.
- Rapporteringsrutiner for å sikre koordinering, informasjonsflyt og gode situasjonsbilder under beredskapshendelser er krevende å operasjonalisere, og bør bearbeides videre. Det er vesentlig å sikre at disse mekanismene fungerer godt, og lovforslaget vil ikke løse de utfordringene som finnes per i dag. Dersom den nye loven skal kunne brukes på en hensiktsmessig måte må man sikre at forskrifter etter loven ikke vedtas uten tilstrekkelig grunnlag og oversiktsbilde. På samme måte er det viktig at informasjonslinjene flyter tilstrekkelig effektivt ut til sektorene etter at Kongen i statsråd eventuelt har vedtatt forskrifter etter den nye loven. Vi anbefaler derfor at det foretas en gjennomgang av disse problemstillingene for å sikre kjeden både oppover og nedover under kriser.
- Samhandling på tvers av sektorer har gjentatte ganger vist seg utfordrende under kriser. Det er viktig at regelverket er mest mulig harmonisert mellom sektorene, og at planverket styrkes på tvers av sektorer. Dette vil være en forutsetning også for effektiv bruk av en eventuell ny lov, fordi forskrifter etter loven vil kreve samhandling.

Vi er som sagt klar over prioriterings- og koordineringsutordringene som ligger i regelverket per i dag, og forstår at utvalgets forslag tar sikte på å løse disse utfordringene. Det kan også oppstå uforutsette situasjoner der bruk av den foreslåtte loven kan være hensiktsmessig, men hensiktsmessigheten er avhengig av at det ryddes i dagens regelverk.

Vi støtter utvalget i at en eventuell hjemmel må kunne domstolsprøves, at kriseforskrifter skal meddeles til Stortinget med begrunnelse innen en viss tid, og at forskriftene må være tidsbegrensede. Innenfor beredskap er normalisering av situasjoner ofte en underfokusert problemstilling, og vi mener det bør legges inn tydelige vilkår om at forskriftene aktivt må oppheves når de ikke lenger er nødvendige. Dersom dette ikke skjer vil konsekvensene av hendelsene henge ved og stabilisering vil unødvendig bli utsatt.

I tillegg til ovennevnte må det utredes om det kan oppstå situasjoner der enkelte sektorer allerede har fullmakter som helt eller delvis overlapper med virkeområdet til den foreslåtte bestemmelsen, og hvordan disse situasjonene skal håndteres når det gjelder ansvarsforhold. Det er etter vårt syn helt vesentlig at en fullmaktsbestemmelse ikke bryter med etablerte roller, planer og ansvar med mindre det er helt nødvendig.

Nærmere om delegasjon

Etter forslaget i NOU'en kan det delegeres nærmere fullmakter til departement, direktorat, fylkesmenn eller andre for å iverksette de nødvendige tiltakene, men selve beslutningskompetansen kan ikke delegeres videre fra Kongen i statsråd.

I næringsberedskapsloven kan Kongen delegere sin forskriftskompetanse videre eksempelvis til kommuner og fylkeskommuner. Dette vil altså stå i motsetning til den løsningen utvalget foreslår, der delegasjon av forskriftskompetansen ikke vil la seg gjøre. Det er derfor viktig at innslagspunktet for den foreslåtte bestemmelsen er klart avgrenset mot de omfattende

fullmaktene, herunder derogasjonsbestemmelsene, som allerede tilligger hver sektor – og der delegasjon er mulig.

De siste årenes øvelser, herunder Trident Juncture 2018, har også tydeliggjort at mulighet for delegasjon kan være svært viktig. Brutte kommunikasjonslinjer og mangel på informasjon kan tilsi at hendelser må håndteres lokalt selv om de er av nasjonal betydning. Dette hensynet må ivaretas dersom de aller største krisescenariene gjør seg gjeldende, og mulige behov for delegasjon bør derfor utredes videre. Ansvarsprinsippet ligger til grunn for innretningen og gjennomføringen av norsk beredskap, og det er viktig å balansere hensynet til nasjonal toppstyring mot behovet for å trekke ansvarsprinsippet så langt som mulig.

Særlig om suspensjonshjemmel

Utvalget vurderer det hensiktsmessig å foreslå en hjemmel for midlertidig suspensjon av enkeltpersoners rettigheter, og å etablere hjemmel for modifikasjon av hvordan rettighetene skal oppfylles. Bestemmelsen skal gi adgang til suspensjon både fra materielle og prosessuelle rettigheter. Ifølge mandatet tas det sikte på situasjoner hvor ressursmangel og lignende gjør det umulig eller svært vanskelig å oppfylle rettigheter, eller hvor det er behov for raskt å kunne omprioritere ressurser.

Vi vurderer at deler av en slik hjemmel kan vurderes lagt i respektive sektorlover, da det er vanskelig å se for seg et generelt behov for å suspendere materielle og prosessuelle rettigheter i alle sektorer samtidig, selv i en ekstraordinær krisesituasjon. Dersom det skulle bli nødvendig å suspendere rettigheter på tvers av sektorer kan slike suspensjonshjemler likevel ligge i hver sektor, og eventuelt samtidig bruk kan koordineres gjennom Kriserådet. Hjemmelen kan eies av Kongen i statsråd for hver sektor. Suspensjon av rettigheter er et så omfattende inngrep at det bør avgrenses og begrenses mest mulig, og tiltakene bør være sektorspesifikke hvis mulig. Vi forstår at en generell hjemmel vil kunne begrenses ved at kongen i statsråd kun suspenderer rettigheter innenfor respektive sektorer så langt det er behov for det, men mener det er prinsipielt viktig å markere at eventuelle suspensjoner skal begrenses så langt mulig.

Nærmere om utformingen av de foreslåtte bestemmelsene, særlig om vilkår

Vi har gjennomgått de foreslåtte bestemmelsene, og forstår at det er vanskelig å finne formuleringer som er dekkende for behovet samtidig som de er tilstrekkelig avgrensede. Denne dualismen er en generell problemstilling innen beredskap; man vet ikke hva som kommer og det er umulig fullt ut å planlegge for alle scenarier. I lovens formålsbestemmelse § 1 heter det at:

Loven skal legge til rette for en forsvarlig og effektiv håndtering av "ekstraordinære kriser" i den hensikt å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser.

Dette er en vid angivelse av formålet, og utvalget argumenterer med at loven vil sikre regjeringen mulighet til å handle ved behov slik Grunnloven § 3 gir anvisning på.

Definisjonen på "ekstraordinære kriser" fremkommer i forslaget § 3:

"Med ekstraordinære kriser menes i denne lov situasjoner hvor kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser er truet som følge av at en eller flere alvorlige hendelser har inntruffet, så som omfattende naturkatastrofer, terrorhandlinger, pandemier eller hybride hendelser."

Vi kan ikke se at definisjonen løser den generelle uklarheten mellom innslagspunktet for bruk av den foreslåtte loven, og de øvrige sektorlovene. De aller fleste store beredskapssituasjoner, herunder en pandemi, vil være "ekstraordinære kriser". Virkeområdet til lov om fullmakter mv. fremstår derfor ikke tydelig nok.

Med en så vid angivelse av virkeområdet til loven vil det være krevende å avgrense loven mot gjeldende derogasjonsbestemmelser. Vi viser igjen eksempelvis til smittevernloven § 7-12 hvoretter det i pandemiske situasjoner kan gis bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, og lover kan fravikes. Når definisjonen i den nye loven omfatter "pandemier" vil det altså være full overlapping mellom regelverkene med de problemstillinger dette kan medføre. Vi mener terskelen for bruk av den foreslåtte loven må bearbeides videre. Som et minimum bør virkeområdet være avgrenset til "ekstraordinære katastrofer".

Vi støtter de absolutte skrankene som oppstilles i § 4 tredje ledd om at:

"Forskriften kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov."

Vi ser likevel av merknadene til bestemmelsen at utvalgets utgangspunkt blir noe uklare når begrensningen i § 4 tredje ledd nyanseres slik:

"For rettigheter som delvis kan la seg utlede av Grunnloven eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som gjelder som norsk lov, vil det være kjernen i rettighetene som nyter grunnlovs- eller konvensjonsvernet og som det ikke kan suspenderes fra. Dette innebærer at det kun kan gripes inn i disse rettighetene på samme betingelser som ellers. Enkelte rettigheter, som forbud mot tortur og slaveri, er absolutte rettigheter som det under ingen omstendighet kan gjøres inngrep i, selv ikke med formell lovgivning etter Grunnloven §§ 76–78. Men i den utstrekning det kan gjøres begrensninger i rettighetene, enten gjennom tradisjonell tolkning (eks. § 97 og § 105), ut fra ordlyden (eks. §§ 95, 100 og 106), eller på grunnlag av begrensningsvilkår oppstilt i rettspraksis (eks. § 102, jf. Rt. 2015 s. 93), kan tilsvarende begrensninger også gjennomføres ved krisefullmakten hjemlet i denne lov. For særlige nødrettstilfeller kan det likevel ikke utelukkes at begrensningene kan strekkes noe lenger enn hva man ellers ville akseptert under normale forhold, men det må i så fall forankres i forholdsmessighetsprinsippet."

I denne merknaden er det for det første krevende å skille nødretten fra de situasjoner man ser for seg at krisefullmaktsloven skal løse. Dernest er det vesentlig nok en gang å presisere at dersom loven skal kunne gå så langt at det er mulig å tilsidesette Grunnlovsfestede rettigheter, må vilkårene for bruk av loven fremstå tydeligere enn de gjør i lovforslaget. Dersom utvalget mener at Grunnlovs- eller menneskerettighetsfestede rettigheter skal kunne fravikes, må dette også stå tydelig i selve lovteksten.

Vi er for øvrig enige i utvalgets vurdering av at det må være et vilkår at det som følge av situasjonen ikke antas å være tid til å skaffe nødvendige hjemler gjennom ordinær stortingsbehandling. Dette vilkåret bør etter vårt syn også fremgå av selve lovteksten. Helsedirektoratet støtter også vilkåret om at forskriften ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen.

Samlet vurdering

Vi mener det kan være behov for en lov om særlige fullmakter ved ekstraordinære kriser, men at virkeområdet må presiseres tydeligere dersom loven skal bli effektiv og operasjonell. Vi mener nødrett er et selvstendig rettsgrunnlag som ikke bør sammenblandes med den myndigheten Kongen i statsråd bør ha til å vurdere å gi forskrifter på særlige vilkår og under særlige omstendigheter.

Utvalget legger til grunn at det må være en forutsetning for bruk av en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse at den aktuelle krisesituasjon antas å overskride gjeldende hjemler og ikke kan håndteres forsvarlig innenfor ordinære reguleringer. Vi støtter utvalget i dette synspunktet, men mener vilkårene som oppstilles i lovforslaget er for vide og skjønnsmessige til at utgangspunktet bevares gjennom lovforslaget slik det nå er utformet.

Vi er enige med utvalget i at det vil oppstå uventede situasjoner som vi ikke har forutsett. Vi forstår utvalgets tanke om at det kan være hensiktsmessig med en lov som sikrer mulighet for handling også i de helt uforutsette situasjonene, men presiserer at utgangspunktet for norsk beredskap er at hver enkelt sektorlov bør kunne strekkes så langt at det innenfor hver sektor lar seg gjøre å ha en dynamisk tilpasning til situasjonen. Vi mener det i tråd med ansvars- nærhets- og likhetsprinsippet bør arbeides videre med å styrke hver sektors fullmaktslovgivning, og at det uansett er nødvendig å arbeide videre med de delene av regelverket som det per i dag er identifisert utfordringer ved.

En særlig vesentlig utfordring er etter vår vurdering å sikre en sterk koordinering av Norges tverrsektorielle beredskap. En sektorovergripende fullmaktsbestemmelse kan ha en funksjon i så måte, men dette må ikke skje til fortrenghet for allerede vedtatte lover og prosedyrer. Koordineringsmekanismene mellom sektorene bør i hovedsak ha som formål å finne de beste beslutningene og prioriteringene for Norge totalt sett. Slikt arbeid krever stor informasjonstilgang og god oversikt over det totale bildet. Det må arbeides videre med disse delene av regelverket både for å sikre generell beredskap, og for å sikre operasjonalisering av forskrifter vedtatt av Kongen i statsråd. Dersom sektorene klarer å etablere tilstrekkelig felles oversikt vil det etter vår vurdering være svært få hendelser som ikke kan løses innen den enkelte sektor koordinert med de øvrige sektorene. Det kan dog oppstå uventede situasjoner som ikke er løst per i dag, og der overordnet nasjonal mulighet for å fatte beslutninger på tvers av sektorene kan ha en funksjon.

Rettsikkerheten til borgerne og til de ansvarlige for hendelser må ivaretas ved tydelige vilkår og begrensninger.

Vennlig hilsen

Bjørn Guldvog e.f.
direktør

Helen Brandstorp
divisjonsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi: Helse- og omsorgsdepartementet