



# POLITIET

## Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 80005 Dep  
0030 OSLO

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:  
19/19653 - 1

Dato:

22.01.2020

## Politidirektoratets hørings svar - NOU 2019:13 - Når krisen inntreffer

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. august 2019 med forslag til sektorovergripende krisefullmaktslov. Høringsfrist er 20. desember 2019, og vi viser til dialog om utsatt frist til 15. januar 2020. Vi beklager oversittelse av utsatt frist.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende organer i politiet. Vi har mottatt innspill fra Innlandet og Oslo politidistrikter, Politiets Utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen (PHS), og innspillene vedlegges direktoratets hørings svar.

### 1 Kort om hørings forslaget

Beredskapshjemmelsutvalget foreslår at det innføres en lovhjemmel for Kongen i statsråd til å vedta forskrifter som supplerer eller fraviker eksisterende lovgivning i ekstraordinære krisesituasjoner. I tillegg foreslår utvalget at det innføres en hjemmel for midlertidig å suspendere enkeltpersoners lovfestede rettigheter, eventuelt modifisere hvordan rettighetene må oppfylles. Formålet med forslaget er å tydeliggjøre når og på hvilke vilkår regjeringen kan fravike lovgivningen i ekstraordinære krisesituasjoner. Det skal kun være adgang til å fravike rettigheter på ordinær lovs nivå, og ikke innskrenke individrettigheter etter Grunnloven eller konvensjonsrettigheter. Utvalget foreslår en krisefullmaktslov med 8 bestemmelser, blant annet:

- § 3 Ekstraordinære kriser: definerer hva som menes med ekstraordinære kriser
- § 4 Forskriftsfullmakt: ved ekstraordinære kriser kan Kongen i statsråd gi midlertidig forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker lovgivningen så fremt situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende regulering og det er fare ved opphold. Forskriften skal ikke gå enger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen, og endelig skal forskriften ikke fravike regler i Grunnloven, samt at innskrenkning av rettigheter bare kan gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven (mrl.) gjelder som norsk lov.
- § 5 Forskriftens varighet: forskriften gis et begrenset tidsrom og maksimalt inntil seks måneder
- § 6 Meddelelse av forskriften til Stortinget snarest mulig og senest innen 10 dager
- forskriftens ikrafttredelse (§ 7) og lovens ikrafttredelse (§ 8)

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Tlf: (+47) 23 36 41 00

Org. nr: 982531950  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

## **2 Politidirektoratets vurdering**

### 2.1 Generelle kommentarer

Utvalget peker på forhold som kan tale for å gi Kongen i statsråd kompetanse til å fravike lovgivning på ordinær lovs nivå ved forskrift og å gjøre inngrep i individrettigheter på ordinær lovs nivå, på nærmere vilkår basert på nødrett.

Samtlige av høringsuttalelsene direktoratet har mottatt er i utgangspunktet og i det vesentligste positive til utredningen.

Politidirektoratet syn er at det prinsipielle spørsmålet utredningen først og fremst handler om, er i hvilken grad det skal være adgang til å flytte lovgivningskompetansen fra Stortinget til regjeringen under gitte forhåndsdefinerte kriterier i *fredstid*.

Det er direktoratets vurdering at utvalget ikke foreslår et nytt nødrettsinstitutt, men utvalget forsøker å konkretisere og klargjøre terskelen for når det foreligger en situasjon og et behov som er alvorlig og tungtveiende nok til å flytte lovgivningskompetansen over til regjeringen basert på nødrett. Den alminnelige hjemmel for nødrett finnes for øvrig i straffeloven av 2005 § 17, og direktoratet antar at rekkevidden av nødrett som rettslig grunnlag må vurderes ut fra de samme skjønnsmessige kriteriene som fremkommer av straffeloven.

Utvalget har foretatt en avveining av momenter som taler for og imot lovforslaget, og lander på at fordelene overstiger ulempene. Vi mener utvalget har pekt på gode og relevante momenter som taler for og mot å flytte lovgivningskompetansen på nærmere vilkår. Imidlertid er det vanskelig å se at fordelene klart overstiger ulempene og eventuelle betenkeligheter knyttet til utvalgets forslag til lovteknisk løsning.

Utvalget foreslår å flytte lovgivningsmakten fra Stortinget til Kongen i statsråd. På generelt grunnlag er det viktig at spørsmål om å flytte lovgivningsmyndigheten fra den lovgivende til utøvende makt ved fullmaktslovgivning gis tilstrekkelig oppmerksomhet i høringen og i en eventuell videre saksutredningen.

Etter vårt syn innebærer forslaget om midlertidig å flytte lovgivningskompetanse fra lovgivende til utøvende myndighet, i realiteten en derogasjon på nærmere vilkår, i og med at Kongen i statsråd i medhold av lov og bruk av forskrift gis adgang til å fravike materielle og prosessuelle bestemmelser i ordinær lov som Stortinget tidligere har vedtatt.

Hovedspørsmålet blir om det er konstitusjonell adgang for at Stortinget ved ordinær lov flytter lovgivningskompetansen til utøvende myndighet på nærmere vilkår på grunnlag av de premissene utvalget skisserer, eller om dette krever grunnlovsendring. Dette bør etter direktoratets syn utredes nærmere.

### 2.2 Alternative valg av løsninger

Etter direktoratets syn er det flere måter å ivareta hovedformålet som ligger bak utvalgets forslag. Et alternativ vil kunne være å gjennomgå eksisterende lovgivning for å bøte på eventuelle svakheter i lovgivningen. Et annet alternativ er å vedta en særskilt lov slik utvalget foreslår, forutsatt at det er adgang til det innenfor statsrettslige og konstitusjonelle rammer.

Politidirektoratet ber departementet merke seg Politihøgskolens anbefaling om at mulige problemer med å skille mellom forvaltningsrettslig og konstitusjonell nødrett utredes nærmere før det tas standpunkt til om en lovproposisjon skal fremmes. Vi viser til høringsuttalelsen fra Politihøgskolen punkt 2.2.

### 2.3 Merknader til lovutkastet

Som nevnt over i punkt 2 synes direktoratet at utvalgets redegjørelse for fordeler og ulemper mv. ikke klart tilsier at det bør gis en egen fullmaktslov.

Politidirektoratet merker seg at krisefullmaktsloven ikke er innrettet med et skille mellom krig eller fred, men vil normalt gjelde for situasjoner i fredstid, noe som betyr at det kan bli en overlapp mellom beredskapsloven av 1950 og krisefullmaktsloven i en tenkt tilspisset situasjon. Slik direktoratet forstår det, er det særlig de vanskelige grensedragningene som følge av hybride hendelser som begrunner dette. I utkast til merknader til kapittel 13 til § 3 skriver utvalget følgende:

*Av den grunn avgrenses ikke loven til kun å gjelde for ekstraordinære kriser i fredstid. Rettslig sett overlapper loven derfor beredskapsloven i noen grad, ved at den gir myndighetene valget mellom å benytte beredskapsloven for det tilfelle at man vil omtale situasjonen som «krig eller krigslignende tilstand» eller om man vil håndtere hybride hendelser sivilt etter denne loven, enten i en innledende fase eller i sin helhet.*

Politidirektoratet er i tvil om dette vil være enkelte å praktisere i en gitt situasjon all den tid det uttalte formålet med forslaget er å tydeliggjøre når og på hvilke vilkår Kongen i statsråd kan fravike lovgivningen i ekstraordinære krisesituasjoner.

Dersom det kan være aktuelt å følge opp utvalgets forslag til løsning, har vi følgende merknader til de enkelte bestemmelsene:

#### Merknader til § 3 Ekstraordinær krise

Ny krisefullmaktslov skal etter utvalgets forutsetning utløses ved "ekstraordinære kriser" og kan anses som en materiell terskel for lovens anvendelsesområde. Hva som er definert som ekstraordinær krise" følger av § 3 og begrepet omfatter "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".

Begrepsbruken kan etter Politidirektoratets oppfatning gi grobunn for tolkningstvil. Begrepet "ekstraordinær krise" forklares på høringsnotatets side 18, hvor kriser deles i daglige kriser og ekstraordinære kriser. Utvalget sorterer sistnevnte i tre kategorier, hvorav den ene - ekstraordinære hendelser som håndteres gjennom alminnelig beredskap - fremstår som lik det som kalles daglige kriser.

Innlandet politidistrikt gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at det generelt sett er behov for en opprydning av når fullmaktsbestemmelser kommer til anvendelse. Direktoratet vil peke på at kriteriene for når unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, bør være så presise og uttømmende som mulig.

I likhet med Politihøgskolen mener Politidirektoratet at begrepsbruken ikke sier særlig mer enn det som følger av den ulovfestede nødretten: det må foreligge en situasjon som kan betegnes som en nødstilstand.

Departementet bes særlig merke seg PHS hørings svar punkt 1.4 første avsnitt:

*Det er konsekvensene av en hendelse som avgjør om krisetiltak kan iverksettes, ikke innholdet i det faktiske hendelsesforløp. Som rimelig kan være, har utvalget ingen ambisjoner om at en eventuell lovfesting skal bidra til en forenkling her, noe den heller ikke gjør.*

Politidirektoratet slutter seg til uttalelsen. Det bør vurderes om det er mulig å spisse kriteriene for i større grad å klargjøre hvilken risiko som må foreligge for at funksjonaliteten til kritiske samfunnsfunksjoner og kritiske samfunnsinteresser blir skadelidende, og skadepotensial for samfunnet og borgerne.

Politidirektoratet viser til utvalgets forutsetning om at formuleringen "så som" i utkastet til § 3 innebærer en ikke-uttømmende opplisting av typer alvorlige hendelser som kan tilsi at det foreligger en "ekstraordinær krise". Se for øvrig høringsuttalelsen fra Politiets utlendingsenhet, som drøfter lovutkastet opp mot situasjoner med massetilstrømning av asylsøkere.

Politidirektoratet er som fremholdt tidligere likevel av den oppfatning at man bør søke å spisse kriteriene for når det foreligger en situasjon som åpner for at man kan benytte fullmakten til å gi forskrifter.

#### Merknader til § 4 Forskriftsfullmakt

Utvalget foreslår i § 4 en forskriftsfullmakt. Den fastslår at Kongen i statsråd ved ekstraordinære kriser kan gi midlertidig forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker lovgivningen så fremt situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende regulering og det er fare ved opphold. Forskriften skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen, og endelig skal forskriften ikke fravike regler i Grunnloven, samt at innskrenkning av rettigheter bare kan gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov.

Det ligger en begrensning i lovforslagets § 4 andre ledd at forskriften ikke skal gå lenger enn det som er "nødvendig for å håndtere krisen". Politidirektoratet viser til og tiltrer uttalelsen fra Politihøgskolen punkt 1.4 andre avsnitt om å tydeliggjøre, i tråd med norsk lovgivningspraksis, at forskriften ikke skal gå lenger enn det som er "nødvendig og forholdsmessig".

Politidirektoratet ber departementet særlig merke seg Oslo politidistrikts vurdering av om den foreslåtte forskriftshjemmelen er for generell og upresis til å oppfylle kravene til presis lovregulering etter Grl. § 113 og EMK for den type krisetiltak som kan være aktuelt for politiet. Politidirektoratet støtter Oslo politidistrikts standpunkt om at forskriftshjemmelen ikke er tilstrekkelig presis.

#### Merknader til §§ 5 varighet og 6 meddelelse til Stortinget

Politidirektoratet er positive til at Stortinget involveres og at det gis en konkret frist for når meddelelse til Stortinget skal skje, samt at det gis en absolutt frist for forskriftens varighet. Utvalget fremholder at de prosessuelle garantiene vil sikre både demokratihensyn og samtidig

oppretholde evnen til å agere raskt på krisen. Politidirektoratet er enig i at meddelelsen fra Kongen i statsråd skal gå ut på å forberede og redegjøre for tiltak og konsekvenser for Stortinget.

Selv om en stortingsbehandling kan ha ulemper ved for eksempel å bidra til å gjøre saksbehandlingen mer omstendelig, vil Politidirektoratet likevel understreke viktigheten av at prinsipielle saker hvor hensynet til rettssikkerhet og demokrati gjør seg gjeldende underlegges en reell legalitetskontroll i regjering og gjennom meddelelsen til Stortinget. På bakgrunn av utvalgets utredning og lovutkast er direktoratet i tvil om det ligger tilstrekkelige klare og presise rettssikkerhetsgarantier i fullmaktslovens §§ 5 og 6.

Med hilsen

**Håkon Skulstad**  
*assisterende politidirektør*

**Kristine Langkaas**  
*seksjonssjef*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:

- Einar Stahl
- Alexander Fotland Iversen

Vedlegg:

- Høringssvar fra Oslo politidistrikt 15.11.2019
- Høringssvar fra Politihøgskolen 04.12.2019
- Høringssvar fra Innlandet politidistrikt 28.11.2019
- Høringssvar fra Politiets utlendingsenhet 02.12.2019





# POLITIET

## Politidirektoratet

Postmottaket

Kopi: Alexander Fotland Iversen

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:

19/26121

Sted, Dato

Oslo, 15.11.2019

## HØRINGSSVAR NOU 2019:13 NÅR KRISEN TREFFER

Oslo politidistrikt (OPD) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) 22. august 2019 og oversendelse fra Politidirektoratet (POD) 17. september 2019.

OPD støtter i det vesentligste forslaget som er fremmet. Utvalget har gjort en fornuftig avveining av fordeler og ulemper knyttet til lovregulering av tiltak som ellers måtte hjemles i nødretten. En vid og generell adgang til å gi forskrifter som innskrenker rettigheter og plikter kan åpne for misbruk. De rettssikkerhetsgarantiene som ligger i forslaget vil etter OPDs syn begrense mulighetene for misbruk vesentlig.

For politiets del er det usikkert i hvilken grad forslaget vil kunne gi politiet et utvidet handlingsrom under kriser. Politiet har, som en krise og beredskapsetat, flere hjemler i sitt alminnelige regelverk som åpner for tiltak som kan være nødvendig i en krisesituasjon.

Det kan likevel tenkes situasjoner hvor politiet vil ha behov for å treffe tiltak som det ikke er hjemmel for i dagens regelverk. Et eksempel på dette kan være langvarige individuelle påbud eller forbud som faller utenfor pl. § 7. Et annet eksempel er kommunikasjonskontroll i nødsituasjoner (som nå er foreslått lovregulert i ny pl. § 7b). Ytterligere et eksempel er innbringelser ut over fire timer (hvor OPD i 2010 fremmet et forslag om lovendring, jf., brev fra OPD til POD 18.08.2018 og brev fra POD til JBD 04.03.2011). Bistand fra Forsvaret ut over de tilfellene som er beskrevet i pl. § 27a vil også kunne være aktuelt for noen typer kriser. Den digitale utviklingen har også skapt behov for tiltak som kan være nødvendig i en krise, men som det er usikkert om har tilstrekkelig lovhjemmel i dag. Dette gjelder blant annet tiltak som jamming av droner.

Lovforslaget vil i liten grad dekke politiets behov for i iverksette slike tiltak som i dag mangler lovhjemmel. Legalitetsprinsippet på politirettens område er meget strengt. Praksis fra EMD og Høyesterett viser at det stilles store krava til klarhet/presisjon i politiets inngrepshjemler. Den foreslåtte forskriftshjemmelen er etter OPDs syn for generell til å oppfylle dette kravet for krisetiltak som kan være aktuelle for politiet. Riktignok stiller EMD lempeligere krav til presisjonen i en lovtekst når det gjelder tiltak mot akutte og uventede trusler (se bl.a. *Finogenov m.fl. mot Russland* [J], EMD 20. desember 2011), men praksis fra EMD viser at lovteksten som et minimum må beskrive omfanget av inngrepskompetansen («scope»),

OSLO POLITIDISTRIKT

retningslinjene for myndighetsutøvelsen («manner») og formålet («aim»). Se bl.a. *Malone mot Storbritannia* [P], EMD 2. august 1984, *Kruslin mot Frankrike* [J], EMD 24. april 1990 og *Shimovolos mot Russland* [J], EMD 21. juni 2011. Utvalget drøfter denne problemstillingen i pkt. 11.2.3 og peker på det paradoksale i å lovregulere nødrett. Etter OPD syn vil ikke den forskriftshjemmelen som er foreslått oppfylle kravet om presis lovregulering som følger av GrL § 113 og EMK for en del type krisetiltak som kan være aktuelle for politiet å iverksette. Slike tiltak vil derfor ikke være "forenlig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov." (forslaget § 4 tredje ledd).

Slike tiltak vil derfor måtte basere seg på nødrett. Når det er sagt vil forslaget gi noen føringer for rammene for nødrett og en prosessuell garanti som kan være hensiktsmessig.

Avslutningsvis vil OPD foreslå at de mulighetene for endringer i samfunnets krisehåndtering som lovforslaget åpner for bør gjenspeiles i Politiets beredskapssystem (PBS I).

Med hilsen



**Sveinung Sponheim**  
Visepolitimester

Saksbehandler  
Kai Spurkland





# POLITIHØGSKOLEN

**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vika  
0125 OSLO

**NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE**

Deres referanse:

Vår referanse:  
19/03208-2

Dato:  
04.12.2019

## HØRINGSSVAR - NOU 2019:13 NÅR KRISEN INNTREFFER

Politihøgskolen viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. august 2019, vedrørende Beredskaphjemmelutvalgets utredning om innføring av en krisefullmaktslov.

Utvalgets forslag går ut på at det skal innføres en lovhjemmel for Kongen i statsråd til å vedta forskrifter som supplerer eksisterende lovgivning og gjør unntak fra lovfestede individrettigheter i ekstraordinære krisesituasjoner. Forslaget avgrenser fullmaktshjemmelen mot individvernet etter Grunnloven og etter menneskerettskonvensjoner omfattet av menneskerettsloven. Det skal således kun være adgang til å fravike rettigheter på ordinær lovs nivå. Utvalget betegner i tråd med dette sitt forslag til å gjelde forvaltningsrettslig nødrett, i motsetning til den konstitusjonelle nødretten, som faller utenfor.

Politihøgskolen ser mange positive sider ved å innføre en fullmaktslov som foreslått, men også noen mulige ulemper. I det følgende skal vi kommentere både det vi anser som positivt, og det som etter vår oppfatning kan vise seg å bli problematisk.

### 1. Hvilke fordeler er det ved å innføre en fullmaktslov som foreslått?

#### 1.1 Avklaring av beslutningsnivå

Etter den ulovfestede nødretten vil det kunne være uklart på hvilket nivå innen forvaltningen en beslutning om bruk av nødrett kan tas. Trolig må det være slik at nivået bestemmes ut fra en form for proporsjonalitetsvurdering: Jo mer inngripende tiltaket er, jo større grunn er det til at beslutningen tas på høyt nivå. Tiltakets legitimitet synker jo lenger ned i forvaltningshierarkiet beslutningstakeren befinner seg. Noen ganger kan dette synspunktet tenkes å lede til at det kreves regjeringsbeslutning også etter den ulovfestede nødretten. Lovfesting av at beslutningen må treffes av Kongen i statsråd vil fjerne denne usikkerheten, og således være et ubetinget gode.

Det må imidlertid være en forutsetning at det ikke er meningen at fullmaktsloven skal *avskaffe* det enkelte forvaltningsorgans adgang til å bygge tiltak på ulovfestet nødrett. Som utvalget selv beskriver, vil det kunne ta to til tre døgn å få en forskrift vedtatt i statsråd (s. 86). I denne perioden er det viktig at den ulovfestede nødrettskompetansen er i behold, slik at det

kan treffes akuttiltak inntil Kongen i statsråd rekker å vurdere situasjonen. Utvalget etterlater en viss uklarhet om hva de tenker om dette. I eksemplifiseringen på s. 87 snakkes det om at «statlig og kommunal forvaltning *har iverksatt tiltak*, dels med hjemmel, dels med usikkert hjemmelsgrunnlag» (uthevet her), før forberedelsen til statsrådsbehandling begynner. På s. 104 heter det derimot: «Det er derfor utvalgets oppfatning at det må overlates til de politiske og demokratiske beslutningsprosesser *hvorvidt man vil videreføre* det uskrevne nødrettsinstituttet for myndighetenes beslutninger og handlinger, *eller* om man vil konkretisere denne gjennom lovgivning.» (Uthevet her). Etter vår oppfatning kan det ikke være snakk om et enten eller. Den ulovfestede nødrettskompetansen må i alle fall være i behold inntil Kongen i statsråd har fattet sin beslutning, og kanskje kan det være behov for den også etter dette tidspunkt. På s. 119 er utvalget inne på at regjeringen har handleplikt ved alvorlige kriser i medhold av Grunnloven § 3, men slik handleplikt kan også organer på lavere nivå i forvaltningshierarkiet ha. Som eksempel nevnes politiets plikt etter politiloven § 27 første ledd til å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet. Dersom oppfyllelse av denne plikten skulle være avhengig av tiltak basert på nødrett, er det en forutsetning at nødretten ikke er «avskaffet» ved lov.

### **1.2 Samordning av nødtiltak**

Som utvalget er inne på, kan det lett tenkes at en ekstraordinær krise rammer på flere samfunnsområder samtidig, slik at flere forvaltningsorganer må samordne sin bruk av nødrett for å oppnå effektiv krisebekjempelse. Den utfordringen dette medfører lar seg ikke avhjelpe i akuttfasen, men det vil være en stor fordel å ha lovfestet en ordening som innebærer at Kongen i statsråd snarest skal overta koordineringen av de enkelte innsatsområder.

### **1.3 Innføring av parlamentarisk kontroll**

Den innføring av parlamentarisk kontroll som foreslås i § 6, må kanskje sies å være den viktigste fordelen med lovfestingen. Ved bruk av ulovfestet nødrett kunne man tenke seg mistillitsforslag mot regjeringen eller enkeltstatsråder i ettetid (Grunnloven § 15), men ved den foreslåtte regel om foreleggelse av vedtatte forskrifter for Stortinget, kommer Stortinget mye tettere på beslutningene, og kan etter kort tid ta stilling til om iverksatte tiltak skal opprettholdes. Ordningen vil i alle fall til en viss grad redusere betenkelighetene som knytter seg til det å sette grunnleggende rettsstatlige prinsipper (legalitetsprinsippet, folkesuverenitetsprinsippet) til side med hjemmel i nødrett.

### **1.4 Avklaring av inngrepskriterier**

Lovforslaget § 3 fastsetter at en ekstraordinær krise foreligger når «kritiske samfunnsfunksjoner» eller andre «tungtveiende samfunnsinteresser» er truet som følge av «alvorlige hendelser». Dette sier ikke særlig mer enn det som følger også av den ulovfestede nødretten: Det må foreligge en situasjon som kan betegnes som en nødstilstand. Som utvalget selv er inne på (s. 105) må vilkårene for utløsning av en krisefullmakt nødvendigvis være svært vide og ubestemte, i og med at det ikke på forhånd er mulig å si hva krisen kan komme til å bestå i. Det er konsekvensene av en hendelse som avgjør om krisetiltak kan iverksettes, ikke innholdet i det faktiske hendelsesforløp. Som rimelig kan være, har utvalget ingen ambisjoner om at en eventuell lovfesting skal bidra til en forenkling her, noe den heller ikke gjør.

I lovforslaget § 4 annet ledd slås det fast at forskrifter som gis i medhold av loven ikke kan gå lenger enn det som er «nødvendig» for å håndtere krisen. Det fremgår på s. 122 at utvalget med dette mener å uttrykke både det som kan kalles nødvendighet i snever forstand og at det skal gjelde et krav om proporsjonalitet mellom den interessen som ofres og det man oppnår ved tiltaket. Denne forståelsen av nødvendighetsbegrepet er i tråd med den som for eksempel gjelder i EMK-retten. I norsk lovgivning er det vel mer vanlig at proporsjonalitetskravet uttrykkes eksplisitt, som et tillegg til kravet om nødvendighet i snever forstand, se for eksempel straffeprosessloven § 170 a og politiloven § 6 annet ledd. For å unngå misforståelser kunne det kanskje være en fordel om § 4 annet ledd uttrykkelig sa at forskriften ikke må gå lenger enn det som er «nødvendig og forholdsmessig».

## 2. Hvilke ulemper kan det være ved å innføre en fullmaktslov som foreslått?

### 2.1 Innebærer lovfesting en økt fare for misbruk av nødrett?

Utvalget er flere steder, bl.a. på s. 102, inne på at lovfesting kan innebære risiko for senkning av terskelen for å ta i bruk nødrettskompetanse, men konkluderer med at de «prosessuelle mekanismer» som foreslås, som vel særlig består i tidsbegrensning av forskriftens gyldighet etter § 5 og stortingsbehandling etter § 6, er tilstrekkelig til å motvirke denne risikoen. Denne vurderingen er vi enige i. Nødretten er en «farlig» størrelse, i den forstand at anvendelse av den setter grunnleggende rettsstatlige prinsipper til side. Samtidig er den en nødvendig størrelse, ved at ekstreme og uforutsette krisesituasjoner kan vise seg umulig å håndtere innenfor rammene av den retten som gjelder i normaltstanden. Etter vår oppfatning medfører nødrettens posisjon som en viktig sikkerhetsventil i retten at man ikke kan legge til grunn at nødrett er noe som helst ikke bør synliggjøres. Det hadde kanskje vært større grunn til betenkeligheter dersom forslaget gikk ut på å lovfeste nødrett som inngrepsgrunnlag for forvaltningen i sin alminnelighet. Når lovfestingen innebærer å gi forskriftshjemmel til Kongen i statsråd, må man kunne gå ut fra at faren for misbruk blir minimal.

### 2.2 Lovforslagets skille mellom forvaltningsrettslig og konstitusjonell nødrett

Utvalgets mandat går ut på at den lovgivning som skal utredes ikke skal omfatte adgang til å sette til side grunnlovsbeskyttede eller konvensjonsbeskyttede individrettigheter (s. 10). Adgangen til å derogere fra EMK og SP er regulert i de respektive konvensjonenes art. 15 og art. 4, og avvikende internrettslig lovregulering av dette må anses uaktuelt på grunn av at Norge har påtatt seg å respektere konvensjonene. Begrensningen vedrørende grunnlovsbestemmelser medfører at det har ligget utenfor mandatet å utrede spørsmålet om regulering av den ulovfestede adgangen til derogasjon fra grunnlovbestemte individrettigheter, med grunnlag i såkalt konstitusjonell nødrett. En slik adgang måtte i tilfelle ha vært regulert i Grunnloven selv, jf. lex superior-prinsippet. (Derogasjonshjemmel ble foreslått av Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, jf. Dokument 16 (2011-2012), men noen bestemmelse om dette ble ikke inntatt i Grunnloven).

Mandatet og lovforslaget bygger således på en forutsetning om at det lar seg gjøre å skille mellom krisetiltak som krenker grunnlovsvernet og krisetiltak som bare krenker rettigheter på ordinær lovs nivå. Utvalget er inne på disse spørsmålene på s. 123, og synes å legge til grunn at praktiseringen av et skille mellom de to nødrettsnivåene ikke vil by på problemer. Vi vil her peke på to forhold som kanskje kan vise seg å lede til at dette likevel ikke er uproblematisk. Det første forholdet er det som oppstår når man skal ta stilling til selve grensdragningen. Hvilke tiltak som innebærer krenkelse av grunnlovsvernet og hvilke som ikke gjør det, beror på en tolkning av den enkelte grunnlovsbestemmelse. Det er anerkjent i statsrettsteorien at tolkningen kan bli påvirket av at det foreligger en nødstilstand, slik at grunnlovsvernet kan tenkes å være mindre omfattende ved nødstilstand enn i normaltstanden. (Se for eksempel Andenæs og Fliflet, Statsforfatningen i Norge, 11. utg. 2017 s. 660 og Castberg, Norges statsforfatning II, 3. utg. 1964 s. 349). Det kan synes å bli en krevende oppgave for regjeringen, når en forskrift med hjemmel i den foreslåtte fullmaktsloven skal utformes, å avgjøre hvor grensen for grunnlovsvernet går, og deretter beskrive i forskriftsteksten hvilke tiltak som kan iverksettes uten at grunnlovsvernet berøres.

Det andre forholdet består i at grensen mellom forvaltningsrettslig og konstitusjonell nødrett ikke alltid vil være så lett å praktisere, selv om man skulle lykkes i å trekke den opp på prinsipielt grunnlag. Dette skyldes at nødrettsbaserte tiltak som krenker rettsregler på ordinær lovs nivå, i mange tilfeller også vil innebære krenkelse av en grunnlovsbeskyttet rettighet eller frihet. Om man for eksempel tenker seg at forskriften gitt i medhold av fullmaktsloven går ut på at kommunikasjonskontroll kan skje uten at vilkårene for dette i den ordinære lovgivningen er oppfylt, er man samtidig i en situasjon hvor retten til respekt for kommunikasjon etter Grunnloven § 102 kan være krenket. Et annet eksempel kan være en forskrift som tillater straffeprosessuell pågrep uten skjellig grunn til mistanke. Det er da ikke bare straffeprosessloven § 171 som krenkes. Det kan være høyst tvilsomt om forskriftens forankring i en krisefullmaktslov er tilstrekkelig til å oppfylle kravet i Grunnloven § 94 første ledd om at frihetsberøvelsen må være lovbestemt. Er dette ikke tilstrekkelig, er konsekvensen at den forskriftsbaserte reguleringen likevel ikke kan benyttes, og at tiltaket bare kan gjennomføres dersom den ulovfestede konstitusjonelle nødretten tillater det.

### **3. Oppsummering**

Politihøgskolen stiller seg i utgangspunktet positiv til at en krisefullmaktslov som foreslått av Beredskapshjemmelutvalget blir vedtatt, og ser som nevnt mange gode sider ved dette. Før det tas standpunkt til om lovproposisjon med slikt innhold skal fremmes, antar vi likevel det kan være grunn til å utrede nærmere hvorvidt de her påpekte mulige problemer med å skille mellom forvaltningsrettslig og konstitusjonell nødrett, kan komme til å gjøre den foreslåtte ordningen vanskelig å praktisere.

Med hilsen

**Nina Skarpenes**  
*rektor/sjef Politihøgskolen*

**Elisabeth Hammer Sæten**  
*seniorrådgiver*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:  
Førsteamanuensis Steinar Fredriksen

Kopi til:  
Politidirektoratet v/Alexander Fotland Iversen



# POLITIET

**Politidirektoratet,  
Juridisk Stab,  
v/rådgiver Alexander Fotland Iversen,  
postboks 2090 Vika,  
0215 Oslo.**

**Innlandet politidistrikt**

Deres referanse:

Vår referanse:  
19/37080 - 1

Dato:  
28.11.2019

## **Høring - Når krisen inntreffer**

### **Høringsvar fra Innlandet politidistrikt**

Det vises til mail av 17.september d.å. fra POD v/ rådgiver juridisk stab, Alexander Fotland Iversen, vedl. Justisdepartementets høringsbrev av 22.august s.å. og NOU 2019:13, *Når krisen inntreffer*.

Høringen er gjennomgått. Det er i sakens anledning innhentet innspill fra de som jobber med beredskap i Innlandet politidistrikt.

### **Innledning**

Dette er en interessant og i høyeste grad tidsaktuell høring. Man lever i en tid der kriser og alvorlige hendelser kommer tett på, enten det gjelder i vårt eget land eller utenfor Norges grenser. Dette bildet kan dog i noen grad skyldes at vi i dag, mer en tidligere, får krisene tett på oss via media.

Det er videre slik, og som en antar er noe av bakgrunnen for at Utvalget ble nedsatt, at det mer enn før hefter usikkerhet og bekymringer om konsekvenser av fremtidens ekstraordinære kriser / andre svært alvorlige hendelser. Dette gjelder ikke minst fordi man mer og mer lever i et digitalisert samfunn. Dette gjør åpenbart at vi på en rekke områder er mer sårbare enn tidligere. Dette gjelder enten vi er utsatt for et såkalt cyberangrep eller en annen alvorlig hendelse, f.eks. et utfall av vår infrastruktur (strøm, telefon, osv.) av en eller annen grunn. I sistnevnte tilfelle, og kanskje nettopp som følge av vår digitalisering, kan konsekvensene bli meget store innen kort tid. Dette gjelder særlig i Norge som har kommet langt i digitalisering. Det er naturligvis samtidig slik at digitalisering på svært mange områder har positive effekter.

Som følge av globaliseringen vil vi være mer og raskere berørt av andre lands kriser, f.eks. innenfor deres transport -/infrastruktur. Eksempel kan være leveranser av viktige medisiner og matvarer. Det synes slik

**Innlandet politidistrikt**

sett på det rene at vi i dag på mange måter er mer sårbare enn i tidligere tider, da de fleste var mer selvforsynte i forhold til f.eks. vann og mat.

Det kan også synes som vi er kommet inn i en utvikling internasjonalt med mer usikkerhet og mindre forutsigbarhet. Dette har blant med at man ser tendenser til mer nasjonalisme og mindre lojalitet til inngåtte internasjonale/overnasjonale avtaler, og som har vært med på å heve terskelen for f.eks. krig, uro i finansmarkedene, hindre dårlig klimautvikling, osv.

Blant annet ovennevnte gjør at Utvalgets arbeid og anbefaling bør få stor oppmerksomhet, en grundig diskusjon og konsekvent oppfølging.

Etter gjennomgangen sitter en igjen med et klart inntrykk av at Utvalget har gått grundig inn i denne materien, fått frem aktuelle problemstillinger, foretatt gode drøftelser og kommet med veloverveide forslag.

Høringen gir blant annet en meget god og samlet oversikt over vår til dels svært omfattende og komplekse beredskapslovgivning. Den omfattende lovgivningen på dette området, den spredte kompetansen ift fullmakter og hjemler, gir grunnlag for å stille spørsmål om dagens omfattende beredskapslovgivning er hensiktsmessig i forhold til fremtidens kriser. Fremtidens kriser vil som nevnt ovenfor kunne være langt mer utfordrende å håndtere enn en velkjent og til dels forutberegnelig storflom, som ofte utvikler seg over noe tid. Dette har jo Innlandet politidistrikt noe erfaring med.

Det er vel antagelig heller ikke til å komme forbi at vårt demokrati/vår parlamentarisme, de konstitusjonelle regler og sedvaner - og som vi må hegne om - kan vise seg å være en utfordring når ting haster. Dette har Utvalget synliggjort og vurdert på en meget god måte.

Det som etter vår mening kanskje er den aller viktigste siden av Utvalgets grundige arbeid er at man hele tiden har hatt ett bestemt fokus; hvordan skal vi håndtere en "ekstraordinær krise" på en best mulig måte, til det beste for våre innbyggere og for nasjonen Norge? Og da er det, slik Utvalget har gjort, viktig å se på eksisterende beredskapslovgivning med et kritisk og ærlig blikk, og stille spørsmålet om denne pr. i dag er tilrettelagt for de kriser vi kan se for oss fremover. Ikke minst i forhold til våre politikere er denne tilnærmingen viktig å synliggjøre. Det er å håpe at ikke partipolitiske hensyn hindrer en effektiv lovgivning og påfølgende krisehåndtering til beste for innbyggerne. Samtidig er det naturligvis svært viktig, slik det fremgår av Utvalgets rapport, at man hele tiden beveger seg innenfor de rammer som vår statsforfatning og Grunnloven setter.

Sett fra politiets side er Utvalgets arbeid av stor viktighet. Politiets vide fullmakter i en krisesituasjon, der ro og orden og liv og helse står på spill, må hele tiden balanseres mot den til enhver tid gjeldende beredskapslovgivning. Å få ryddet av veien uklarheter i forhold til fullmakter, kompleks organisering, prosess, osv., er med på å klargjøre ansvarsforhold og bidra til mer effektiv inngripen.

## Våre kommentarer til Høringens enkelte deler/kapitler

### Del 1 – Innledning

#### 1. Kap 1 – Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

Så langt en kan bedømme har Utvalget hatt en bred og kompetent sammensetning, med personer som har god og relevant erfaring innenfor ulike sektorer og fagområder.

Når det gjelder mandatet er det viktig med et mest mulig relevant og treffende mandat. At mandatet er klart og tydelig nok i forhold til det som bør utredes/behov for å utredes, og hva som senere skal behandles politisk, er svært viktig i dette tilfelle. Det er viktig, slik Utvalget har gjort i p. 1.3, å spisse problemstillingen allerede fra starten av; f.eks. at det gjelder "ekstraordinære" situasjoner og hendelser.

Slik en forstår Utvalget har det ikke hatt tilgang til enkelte parallelle prosesser. Kanskje er dette en liten ulempe for Utvalgets arbeid? Jf p. 1.5. Men dette antas eventuelt å kunne rettes opp senere.

#### 2. Kap 2 – Stortingets forhold til utvalget

Kapitlet synliggjør politiske betraktninger, og kan slik sett være med på å danne et "baketepp" for Utvalgets arbeid. Mye refererte seg kanskje til den høye ankomsten av asylsøkere i 2015, og har mulig slik sett ikke så stor betydning i forhold til Utvalgets arbeid, som gjelder et mye større område. På den annen side anskueliggjorde den store ankomsten av asylsøkere noen faktiske utfordringer i den daglige håndteringen og som er relevant erfaringsmateriale.

#### 3. Kap 3 – Sammendrag og oversikt

Utvalget går her blant annet inn på å beskrive/omtale de ulike krisene; når har man en ordinær krisesituasjon, når har man en ekstraordinær situasjon av høy alvorlighetsgrad, osv?

Etter vår mening er det viktig, slik Utvalget har gjort, å tenke igjennom kriterier for hva som er hva - stor krise/mindre alvorlig krise, osv. - særskilt i forhold til konsekvenser. Dette vil samtidig klargjøre når man har en situasjon som nåværende beredskapslovgivning ikke er egnet til å takle. Og det er viktig, slik Utvalget har gjort, å lære av de hendelser som faktisk har funnet sted. Jf den store ankomsten av asylsøkere i 2015. Og her er også erfaring fra andre land relevant. Felles for alle situasjonene som beskrives er hasteaspektet; man har faktisk ikke tid til å vente på Stortingets ordinære behandling i et reelt tidsløp. Og det er samtidig på det rene at de innbyggere som er rammet av en alvorlig krise neppe vil finne seg i at tiltak ikke settes inn grunnet mangelfullt og/eller lite hensiktsmessig beredskapslovverk, manglende fullmakter, tungvinte prosesser, osv.

Det følger av ovennevnte at en allerede på dette stadiet av utredningen følger Utvalgets anbefaling på s. 22 om en sektorovergripende fullmaktshjemmel og en egen krisefullmaktslov. Forholdet til bruk av nødrett blir også mer avklart, ved at mer av tidligere ulovfestet nødrett blir lovfestet.

Samtidig vil det som Utvalget nevner at man aldri fullt ut kan ta høyde for enhver krise som måtte oppstå. Jf s. 23.

## **Del 2 – Krisehåndtering**

### Kap 4 – Kritiske samfunnsfunksjoner og viktige samfunnsinteresser

Dette er en sentral del av Høringen. Her beskrives de funksjoner, interesser og verdier som må ivaretas ved en alvorlig krisesituasjon. Jf s. 27 flg. Og politiets evne og mulighet til å ivareta befolkningens behov for trygghet er åpenbart en viktig samfunnsfunksjon som må ivaretas. Det er samtidig på det rene at styringsevne og suverenitet må fungere for at også politiet skal få gjort sin jobb. En vil anta at andre lands erfaringer kan bidra til å belyse viktigheten av at rammebetingelsene ivaretas, f.eks. i forhold til rettssikkerhet, ro og orden, kriminalitetsbekjempelse, osv.

For Utvalgets arbeid vil en for øvrig tro at det å ha et omforent totalbilde av de samfunnskritiske funksjonene er helt grunnleggende. Og dette totalbildet, som må være oppdatert, er med på å synliggjøre vårt samfunns sårbarhet.

### Kap 5 – Beredskap og krisehåndtering

Å reflektere over og synliggjøre ansvarsprinsippene er viktig, herunder blant annet politiets ansvar. Jf p. 5.3.2. Samtidig viser oversikten over de ulike aktørene i forhold til ansvar at denne premissen er sentral når man skal vurdere en sektorovergripende fullmaktslov. Er alle aktører med sitt særskilte ansvar rustet til å møte den helt store krisen? Jf s. 39. Dette må det foretas en ærlig og reell vurdering av. Det må foretas en evaluering av om vår krisehåndteringsstruktur er tilstrekkelig i forhold til de scenarier som fremkommer i neste kapittel.

### Kap 6 – Krisescenarier

Dette kapitlet gir et nesten skremmende bilde av hvilke krisescenarier man kan stå ovenfor, og med svært store konsekvenser for helt sentrale verdier i løpet av kort tid. Jf s. 40. Og som tidligere nevnt gir vårt snart gjennomdigitaliserte samfunn grunn til refleksjoner. Har vi i forbindelse med denne utviklingen (som neppe er til å stoppe og også har svært mange positive sider) vurdert godt nok sårbarheten ved alvorlige hendelser? Avsnittet om hybride hendelser/angrep (p. 6.3.7) gir et alvorlig varsko om hva som kan bli konsekvensene. Hvordan kan man forebygge på dette området? En måte er i alle fall å se på, slik Utvalget



har gjort, om vi har en hensiktsmessig beredskapsstruktur / - lovgivning. Og som nevnt tidligere bør man her trekke erfaring av reelle hendelser, her til lands eller utenfor landets grenser. For Norges del kan den relativt store asylankomsten i 2015 være en erfaring som er verdt å ta med seg; hvor sviktet det mest og hvorfor? Jf s. 47 flg. Befolkningens følelse av utrygghet ved en ukontrollert ankomst av asylsøkere over tid kan få svært store konsekvenser og som politiet raskt vil få befatning med. Nå viser dog Utvalgets rapport at det ikke alltid er manglende formelle regler som er problemet, men snarere manglende koordinering/kommunikasjon og oppfølging.

Erfaringen fra 2015 tilsier etter vår mening at man uansett bør vurdere en sektorovergripende fullmaktslov. Antagelig var hendelsen i 2015 bare en forsmak på hva man kan risikere på dette området. Jf s. 53 vedrørende masseinnvandring.

Utvalgets vurderinger i punkt 6.5 tiltres således.

### **Del 3 - Kriseregulering**

#### Kap 7 – Beredskapshjemler

Det synes å være ganske omfattende og ulike fullmakter (på ulike aktører) ute og går på enkelte områder, f.eks. innenfor Helseområdet. På andre områder mindre omfattende. Det synes samtidig slik at tersklene for å gripe inn er litt ulikt definert; noen benevner en "krise", andre en "alvorlig hendelse", andre en "akutt situasjon", andre "gjør det nødvendig", jf p. 7.5 Atomberedskap. Og når er "vinningen vesentlig større enn skaden"? Jf s. 63 vedrørende kommunestyrets fullmakter til å iverksette tiltak. Her synliggjøres behovet for en opprydding av når f.eks. dagens fullmaktsbestemmelser kommer til anvendelse. En på mange måter terminologisk opprydding, men som også har betydning for effektiv samordning mellom sektorene. Samtidig er det et ganske imponerende regelverk totalt sett. Men det er også slik at svært mange har beslutningsmyndighet i de ulike situasjonene. I grenselandet mellom en fullmaktsovergripende hjemmelsstruktur og mer lokale fullmakter kommer også det momentet inn at i enkelte situasjoner kjenner de lokale myndighetene best situasjonen på kroppen og er nærmest til å sette i verk riktige og effektive tiltak. En antar at den store ankomsten av asylanter i 2015 over Storskog anskueliggjorde denne dimensjonen.

Når det gjelder politiets fullmakter er de beskrevet under p. 7.7. Fullmaktene er forholdsvis vide og slik må det være av hensyn til oppgaven. Det er dog noen skranker, jf f.eks. politilovens § 6. Fullmakten kan tenkes brukt i mange situasjoner med tanke på de ulike og omfattende krisescenarier man kan se for seg. Dette innebærer også at man raskt vil komme opp i en kapasitetsskvis. Det er også på det rene at mange av de "nye" krisene man kan se for seg også er ukjent terreng for politiet, som for mange andre aktører. Utvalgets fokus på hva man reelt kan se for seg og drøftingen av hensiktsmessigheten av blant annet nåværende fullmakts struktur er derfor viktig. For politiet, med sine vide fullmakter, kan det i en krisesituasjon være avgjørende at man kan forholde seg til et mest tydelig ansvarskart, med avklarte fullmakter og

kommandolinjer. Dette vil være til beste for befolkningen. Også på dette området gjelder at man så langt det er mulig må forebygge, i denne sammenheng få til en mest mulig hensiktsmessig beredskapsstruktur.

Når det særskilt gjelder p. 7.9, innvandring og grensekontroll, kan det spørres om dagens reguleringsbestemmelser i utlendingsloven og prosesser er velegnet i en ekstraordinær situasjon, som kanskje langt overgår situasjonen i 2015.

Etter gjennomgangen av dette kapitlet er en således veldig enig i Utvalgets vurdering i p. 7.19. En er helt enig i de svakhetene som hefter ved dagens svært omfattende og til dels upresise fullmaktshjemler, spredt på et meget stort antall aktører. Selv om man som Utvalget nevner nok aldri vil kunne ha en lovgivning som dekker alle slags tenkelige kriser er det åpenbart mer å gå på. Dette med utgangspunkt i den kunnskapen man har allerede i dag og på bakgrunn av de erfaringer man har fra hendelser og kriser som har vært oppe gjennom årene. Det som er utfordringen, som nevnt innledningsvis, er at dagens og ikke minst fremtidens kriser vil kunne bli meget omfattende innen kort tid. Dette fordrer korte kommando – og ordrelinjer.

#### Kap 8 – særskilte kompetansegrunnlag

Kapitlet gjengir de ulike formelle rammer og begrensninger for vår beredskapslovgivning, hvilket er nyttig å ha oversikt over. Og noe ligger fast. Samtidig synliggjør kapitlet utilstrekkeligheten i dagens beredskapslovgivning; det kan være forholdsvis kort vei til å måtte ty til f.eks. forvaltningsmessig nødrett. Jf p. 8.6. Og det som er mest bekymringsfullt er det som beskrives i dette punktet; i vurderingen av om dagens regelverk strekker til eller ei blir man handlingslammet fordi man i det lengste ikke vil bryte loven. Dette vil neppe være unnskyldelig i forhold til innbyggerne i en virkelig krisesituasjon.

En er derfor veldig enig i Utvalgets konklusjon i p. 8.7; det bør utformes nærmere rettslige prosessuelle og materielle rammer for forvaltningens utøvelse av nødrett i en alvorlig krisesituasjon.

#### Kap 9 – Vedtaksprosessen ved lov og forskrift

Innledningen i p. 9.1 angir godt problemstillingen; det haster og er dagens lovgivning tilpasset denne utfordringen? En hybridkrig vil på en helt annen måte enn en sakteutviklende flom utfordre på tid. Derfor vil også Utvalgets gjennomgang av hvor lang tid dagens ordning krever i forhold til å skaffe hjemler være helt sentralt. Jf p. 9.5. Og det er grunn til å tro at man i en uoversiktlig krisesituasjon som berører svært mange bør operere med minst de tidsangivelsene som nevnes, også for stortingsrepresentantene. Og som Utvalget nevner bør man ved vurderingen av å bruke lov eller forskrift drøfte den virkelige nytten av å bruke den mer omstendelige veien, den bør veies opp mot de klare ulempene; bruker lengre tid.

## Kap 10 – Reguleringer og erfaringer i andre land

Gjennomgangen viser at det er til dels store ulikheter mellom de landene som er omhandlet når det gjelder f.eks. sektorovergripende fullmaktshjemler. Det er uansett viktig å høste av andre lands erfaringer på dette området. Og særskilt der man har konkret erfaring med en fullmaktslovgivning i en krisesituasjon, og kanskje særlig der man har erfaring for utilstrekkelighet pga. av f.eks. manglende fullmakter og uklare ansvarsforhold. Det kan, ut fra Høringens opplysninger, tyde på at både Danmark, Finland og Storbritannia har mer omfattende sektorovergripende fullmaktslovgivning enn oss? Etter vår mening vil det være en styrke for håndteringen av fremtidens kriser, som lett kan være over landegrensene, at lovgivningen er noenlunde likt bygd opp.

### **Del 4 – Utvalgets vurderinger og anbefalinger**

#### Kap. 11 – Utvalgets vurderinger av sektorovergripende fullmakts – og suspensjonshjemmel

Dette kapitlet er vesentlig i Høringen idet vurderingstema angis, ikke minst når den politiske behandlingen skal forberedes.

Av p. 11.2 fremgår blant annet forholdet til ulovfestet nødrett, slik den fremstår i dag. Innhold og rekkevidde av nødretten er som nevnt i Høringen beheftet med usikkerhet. Dette kan vise seg å være en alvorlig svakhet når en ekstraordinær krise skal håndteres idet usikkerhet kan medføre tidstap og handlingslammelse. Slik dagens beredskapslovgivning fremstår i forhold til de krisene man kan se for seg kan det være relativt kort vei til å bruke den ulovfestede nødrettshjemmelen. Derfor er en enig med Utvalgets vurdering i at ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer. Dette gir forutberegnelighet og reduserer som nevnt i Høringen handlinger og beslutninger som må legitimeres med ulovfestet nødrett. Dette gir jo også samtidig en bedre demokratisk kontroll. En er også enig i at dersom man gir regler som nevnt så er det, hensyntatt hva som er målet (en raskest og mest mulig effektiv håndtering av en alvorlig situasjon), mest riktig med en forholdsvis generelt utformet fullmaktslovgivning og suspensjonshjemmel. Det siste (suspensjonshjemmel) er helt nødvendig for å få dette til å fungere etter hensikten. En er også enig i at en slik sektorovergripende fullmaktshjemmel må supplere dagens beredskapshjemler. Sistnevnte vil fortsatt ofte kunne dekke "normalsituasjonen".

At nevnte sektorovergripende fullmaktshjemmel vil måtte bli relativt vid gjør det nødvendig å sette noen kriterier for når en slik hjemmel skal benyttes, slik Utvalget har gjort i p. 11.3, og de 3 strekpunktene. Når det gjelder hva en slik sektorovergripende fullmaktshjemmel skal dekke/ regulere så gjengis problemstillingen på en god måte i p. 11.3.2. Det helt sentrale hensynet fremgår av Utvalgets vurdering. Man må se på det overordnede formålet; ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser gjennom en forsvarlig og effektiv krisehåndtering. Dette formålet vil også måtte styre rammene/begrensningene. Dette tilsier f.eks. at det ikke bør være lovmessige hinder for at regjeringen i en gitt situasjon, kanskje av mest formelle grunner, er avskåret for å instruere og sette inn tiltak. Jf Høringens s. 106.

De samme hensyn tilsier at det heller ikke bør være formelle hinder for suspensjon av rettigheter. Og her har man også et erfaringsgrunnlag via asylankomstene i 2015 å bygge på.

Det er naturligvis svært viktig i et demokratisk samfunn at beslutningsmyndighet og forskriftskompetanse er tydelig, forutberegnelig og hviler på et lovmessig grunnlag. Etter vår mening teller hensynet til fleksibilitet og effektivitet mye når man skal vurdere alternativer, og som samtidig ivaretar et minimum av rettssikkerhet og demokratisk kontroll i en helt ekstraordinær situasjon. Det er uansett, og hele veien, svært viktig at de prosessuelle betingelser og vilkår ikke hindrer en effektiv krisehåndtering.

Særskilt i forhold til demokratisk kontroll er en veldig enig med Utvalgets uttalelse i p. 11.4.3 s. 111; man må ha mekanismer som gjør at Regjeringen har nødvendig handlefrihet til raskt å gi nødvendige reguleringer i en akutt krisesituasjon, samtidig som man sikrer demokratisk og parlamentarisk kontroll så langt det lar seg gjøre. For innbyggerne som i en gitt krisesituasjon trenger akutt hjelp er det aller viktigste at de får den nødvendige hjelpen der og da. De vil naturlig nok være mindre opptatte av hvorvidt disse tiltakene er under demokratisk kontroll der og da. Og som oftest vil, slik Utvalget er inne på, de mer formelle mangler og svakheter relativt raskt kunne repareres i ettertid.

Når det gjelder plasseringen av en sektorovergripende fullmaktshjemmel så er en enig i Utvalgets forslag om plassering i en egen lov og med et eget rammeverk. Dette, som Utvalget sier, for blant annet å markere at dette er noe som kommer i tillegg til øvrig beredskapslov og skal brukes i helt ekstraordinære situasjoner.

Særskilt i forhold til Anmodningsvedtaket 10.mai 2016 kan det se ut til å være et litt uavklart forhold mellom ovennevnte fullmaktshjemmel og de tilsvarende fullmakter som forefinnes i f.eks. plan – og bygningslov og utlendingsloven. På den annen side, slik Utvalget nevner, er det mulig at dette ikke vanskeliggjør handlingsrommet i en gitt situasjon. Dette må i så fall tydelig fremgå av den nye sektorovergripende forskriftshjemmelen. Hvis ikke kan man risikere å være like langt; en uavklart hjemmelssituasjon og uklare kommandolinjer hindrer en effektiv håndtering av krisen.

jo

## Kap 12 – Utvalgets anbefalinger

Etter vår mening gjengir Utvalget her, med utgangspunkt i gitt mandat og den omfattende gjennomgangen, på en klar måte hva som er anbefalingen.

En støtter fullt ut anbefalingen.

I forhold til behovene for demokratisk og parlamentarisk kontroll, unngå misbruk av myndighet, overholdelse av Grunnloven, menneskerettighetskonvensjoner, m.v., har Utvalget på en god måte svart ut dette, via forslag til prosessuelle skranker, osv.

Det som imidlertid hele tiden må være i fokus er det som fremkommer av Utvalgets egen merknad s. 114; "*Krisetiltak må ha som formål å ivareta kritiske samfunnsinteresser eller andre tungtveiende*

*samfunnsinteresser gjennom en forsvarlig og effektiv håndtering av krisesituasjonen, og tiltakene kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet".*

For innbyggerne som blir rammet en slik ekstraordinær situasjon vil dette være det helt grunnleggende i en krisesituasjon der liv og helse raskt kan komme i fare. Og selv om vi så langt ikke har brukt beredskapsloven av 1950 tilsier dagens kunnskap om de ulike "nye" krisescenariene, en mer uoversiktlig verdenssituasjon, mv., at man trenger å tenke over hvorvidt dagens organisering og fullmakter er hensiktsmessige.

Asylsituasjonen i 2015 og andre hendelser de senere år, også i andre land, anskueliggjør på en reell måte at man raskt kan komme i en situasjon som utfordrer den "almennelige" kriseberedskapslovgivningen.

Sett fra politiets side, som innehar "generalfullmakten", er Utvalgets arbeid av stor relevans. En mest mulig forutsigbar lovgivning (utenom den ulovfestede nødretten), enkel og mest mulig effektiv organisering av tiltak i en situasjon som raskt utvikler seg, kan være avgjørende også for politiets arbeid. Dette er også med på å avklare politiets fullmakter i en gitt situasjon. Det kan f.eks. hindre at politiet tar i bruk hardere midler enn strengt tatt nødvendig fordi man slipper å gripe inn på andre offentlige myndigheters ansvarsområder. Slik sett vil en slik fullmaktslovgivning kunne være med på å forebygge at f.eks. lov og orden blir utfordret fordi man raskere evner å gripe inn med tiltak på vedkommende sektor.

Etter vår mening har Utvalget på en god måte via denne Høringen lagt grunnen for en god demokratisk diskusjon, der Stortinget må avveie de fordeler og ulemper lovforslaget innebærer. Men hele tiden bør ovennevnte formål og fokus være retningsgivende for diskusjonen.

Med hilsen

**Johan Brekke**  
politimester Innlandet politidistrikt

**Olav Sørby**  
politiinspektør/ rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*





Til Politidirektoratet  
Juridisk stab  
Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo

*Deres referanse*  
201903439

*Vår referanse*  
19/23340

*Dato*  
02.12.2019

## **Hørings svar – NOU 2019:13 - Når krisen inntreffer**

### Innledning

Det vises til oversendelse fra POD av 17.09.2019 vedlagt ekstern foreleggelse av Beredskapshjemmelutvalgets (Utvalgets) utredning NOU 2019:13 – Når krisen inntreffer. Frist for innsendelse av merknader til Politidirektoratet er satt til mandag 2. desember 2019.

Politiets utlendingenhet (PU) er gjennomgående positiv til forslaget. En ser behovet for å innføre en ny krisefullmaktslov som gir regjeringen fullmaktshjemmel til å midlertidig supplere og fravike annen lovgivning i ekstraordinære krisesituasjoner.

Selv om utgangspunktet klart bør være at forvaltningen er så godt forberedt som mulig på en krisesituasjon, med et effektivt lov- og planverk både sentralt og lokalt, mener PU det er viktig at det ved en uforutsett krisesituasjon foreligger et effektivt rammeverk for raskt å kunne sette i verk nødvendige krisetiltak. Det vil kunne oppstå behov for endring eller supplerings av eksisterende regelverk for å håndtere situasjoner som en vanskelig kunne forutse på forhånd.

For å etterleve handlingsplikten som følger av Grunnlovens § 3 til å handle så raskt og riktig som mulig når krisen først inntreffer, er det viktig at beslutningstakerne ikke opplever usikkerhet rundt de fullmaktsgrensene som i dag følger av ulovfestet nødrett. De rettsikkerhetsgarantier som foreslås vurderes å oppveie de ulemper en fravikelse av ordinær lovgivningsprosedyre som en slik sektorovergripende fullmaktshjemmel gir. En viser her både til de materielle og prosessuelle begrensinger som foreslås, og som støttes.

PU deler således utvalgets vurderinger om at en fullmaktshjemmel kan bidra til å tydeliggjøre det juridiske rammeverket samt det handlingsrommet en beslutningstaker har i en ekstraordinær krisesituasjon enn hva tilfellet er ved ulovfestet nødrett.

### Nærmere om behovet sett hen til PUs mandat

PU har et nasjonalt ansvar for registrering av alle asylsøkere, fastsette identiteten til utlendinger og iverksette alle negative vedtak i asylsaker, jf. Instruks for PU av 1. mai 2005

## **Politiets utlendingenhet**

Besøk: Økernveien 11-13, 0653 Oslo  
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo  
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 35 37 00  
E-post: [politiets.utlendingenhet@politiet.no](mailto:politiets.utlendingenhet@politiet.no)

Org. nr.: 986 210 504 mva

og PODs rundskriv 2012-005. Videre har PU som politiorgan et ansvar for å ivareta samfunnssikkerheten, forebygge og bekjempe kriminalitet, jf. politilovens § 2.

PU vurderer at det særlig er ved ukontrollert massetilstrømning av asylsøkere hvor eksisterende lovverk og lovgivningsprosedyrer vil kunne bli utfordret, og PUs innspill vil derfor primært knytte seg til dette.

Utvalget har i utredningen sett nærmere på den høye tilstrømningen av asylsøkere høsten 2015, og har konkludert med at denne situasjonen ikke ville utløst behov for å fravike de ordinære lovgivningsprosedyrene, se pkt. 6.5.

PU deler utvalgets syn om at asylsituasjonen i 2015 og krisen som da oppsto ikke ville medført at en innførte tiltak i medhold av ulovfestet nødrett. Utvalget synes imidlertid å konkludere med at masseankomster av asylsøkere anses som et forutsigbart krisescenario. Masseankomster av asylsøkere kan nok vanligvis anses å være forutsigbart scenario, men dog ikke alltid.

Et slikt scenario kan være at massankomstene av asylsøkere skjer plutselig som følge av en alvorlig katastrofe nær grensen mot Norge. Dette vil kunne være tilfelle med eksemplet med atomulykke i Russland med en dertil plutselig masseinnvandring til Finnmark fra Russland. En slik krise vil ikke skje snikende, men kunne ha et høyst ekstraordinært og akutt preg. Videre vil en slik situasjon berøre ulike sektorer som helse og politi og utfordre en rekke kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsinteresser.

For øvrig vises det til scenarioanalysene utarbeidet av henholdsvis UDI (28.09.2015) og DSB (februar 2016), som er redegjort av utvalget i pkt 6.4.5. Analysene tar for seg to alternative scenarier, plutselig masseankomst på hhv. 7000 og 10 000 på en uke, samt jevn økning utover året til hhv. 120 000 og 200 000 asylsøkere totalt. Utvalget utelukker ikke at dersom situasjonen i 2015 hadde utviklet seg slik det ble beskrevet i krisescenariene, eventuelt i kombinasjon med en eller flere andre tilsiktede eller utilsiktede hendelser, så hadde det i langt større utstrekning kunne blitt nødvendig å fravike gjeldende lovgivning, og da med begrunnelse i ulovfestet nødrett, se pkt. 6.4.5. PU slutter seg til disse konklusjonene.

Aktuelle tiltak som i en gitt ekstraordinær situasjon lik ovenfor må kunne iverksettes svært raskt for i det hele tatt ha noen effekt.

Det ble gjennomført lovendringer under og i etterkant av masseinnvandringen i 2015, jf. Prop.16 L (2015–2016). Endringer i utlendingsloven (innstramninger) og Prop.90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger II). Dette medførte en rekke endringer i gjeldende utlendingslovgivning for å sikre blant annet rask retur, herunder regler om retur uten realitetsbehandling til trygt tredjeland uten krav om at utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet, jf. utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d), kortere/ingen utreisefrist, jf. § 90 femte ledd og et senket krav til pågripelse, internering og interneringssurrogater, jf. § 105 første ledd bokstav e) og § 106 første ledd bokstav g).

Videre ble § 107 endret slik at det raskt kunne etableres såkalt særskilt tilrettelagt innkvarteringssted, noe som innebar større fleksibilitet til opprettelse av interneringssted, jf. § 107 første ledd. Det ble i kraft av sistnevnte bestemmelse opprettet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted på Barents Frokosthotell i Kirkenes 25.11.2015 (avsluttet mars 2016).



Videre ble det opprettet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted på Vestleieren i Kirkenes en kort periode i januar 2016.

PU er som nevnt over av den oppfatning at de ordinære rettslige rammene var tilstrekkelige til å håndtere situasjonen som oppsto i 2015. Det vises for øvrig til PUs høringssvar av 01.03.2017 vedrørende evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av forslag i Prop. 16 L (2015-2016), der det redegjøres for erfaringene med de midlertidige lovhjemlene. Videre ble det fremhevet, og da særlig med tanke på en eventuell ny masseankomst situasjon, viktigheten av å videreføre ovennevnte hjemler.

I etterkant av massetilstrømmingen i 2015 har også utlendingsloven blitt supplert med blant annet hjemmelen i utlendingslovens § 32 femte ledd der Kongen i statsråd kan beslutte at asylsøknader fra utlendinger som kommer direkte fra en nordisk stat kan nektes realitetsbehandling og deretter straks bortvises, herunder at beslutningskompetansen kan tillegges polititjenesteperson, samt at beslutningen ikke skal anses som enkeltvedtak. Denne fullmaktshjemmelen er så langt ikke blitt benyttet. I en ekstraordinær krisesituasjon vil nevnte hjemmel kunne bidra til å avhjelpe massetilstrømmingen samt bidra til å opprettholde nødvendig kontroll på territoriet.

For øvrig er det både på sentralt og lokalt nivå utarbeidet planverk ved masseankomster. Det vises her blant annet til POD RS 2016/008 (U. off., jf. offl. § 13,1 jf. prl. § 23,2) og PUs lokale beredskapsplanverk ved masseankomster.

I tillegg til ovennevnte, samt de problemstillinger som utvalget selv tar opp under punkt 6.4, så vil en massankomstsituasjon også kunne få betydelige følgekonskvenser for andre aktører i samfunnet. For eksempel vil det kunne oppstå et betydelig press på domstolene grunnet interneringsbegjæringer dersom retur iht. til fullmaktsbestemmelsen i utlendingslovens § 32 femte ledd ikke er mulig innen pågripelsesperiodens utløp, jf. utlendingslovens § 106 flg. Ved en slik situasjon vil en mulig løsning kunne være å senke kravene til domstolsbehandling, ved for eksempel å fravike muntlighetsprinsippet og forlengelse av tidsfristen for rettslig prøving, innenfor de rammene som oppstilles av Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov.

Selv om det er gjort en rekke endringer i utlendingslovgivningen under og i etterkant av masseankomstene i 2015, og det foreligger et oppdatert planverk, så mener PU at det vil kunne oppstå tidskritiske situasjoner som berører PUs ansvarsfelt i en slik grad at en sektorovergripende fullmaktshjemmel som foreslått vil være et viktig og klargjørende supplement.

Vennlig hilsen

Arne Jørgen Olafsen  
*Sjef PU*

Saksbehandler: Rolf Odner

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

