

## Høringsnotat

---

Polaravdelingen

Dato: 29.03.2023

Saksnr: 23/1669

Høringsfrist: 22. mai 2023

### Høringsnotat om beredskapslovens anvendelse for Svalbard

#### 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til forskrift om anvendelse av lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) på Svalbard.

Beredskapsloven gir i § 21 hjemmel til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard. Departementet foreslår at det nå gis slik forskrift.

Selv om beredskapsloven i dag ikke gjelder for Svalbard, vil ekstraordinære tiltak ved krig, krigsfare eller lignende forhold kunne gjennomføres med grunnlag i konstitusjonell nødrett. Å utvide beredskapslovens anvendelsesområde vil gi større forutberegnelighet om adgangen til å iverksette tiltak med virkning for Svalbard når lovens vilkår er oppfylt. I tillegg vil det bidra til et bedre tilpasset beredskapssystem på Svalbard siden beredskapsloven inneholder enkelte lovbestemte særordninger og ellers gir hjemmel til sentrale forskrifter om nasjonalt beredskapssystem.

#### 2 Bakgrunn

##### 2.1 Kort om beredskapsloven – bakgrunn og grunnleggende utgangspunkter

Beredskapsloven er en fullmaktslov hvis hovedformål er å angi rammene for Kongens fullmakter og myndighet ved krig, hvis krig truer eller rikets sikkerhet og selvstendighet er i fare. Loven gir videre enkelte materielle bestemmelser og gir hjemler til utfyllende bestemmelser i forskrift.

Loven kan ikke anvendes ved kriser av nasjonal karakter, jf. blant annet NOU 1995:31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser* kap. 4.5.5.3. Som eksempler på dette nevner utvalget isolerte tilfeller av terrorisme, humanitære katastrofer, naturkatastrofer og massetilstrømning av flyktninger. I det som ble kalt «gråsonen» mellom krig og fred, la utvalget til grunn at det avgjørende er hva regjeringen og Stortinget mener er nødvendig og hvordan de klassifiserer krisen.

Loven gir regler om utøvelse av Kongens myndighet når Stortinget er avskåret fra å utøve sin virksomhet, særlige fullmakter for Kongen når Stortinget er samlet der det er fare ved opphold, forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass, særregler om behandlingen av straffesaker og regler om

tvangsavståing til det offentlige. Det er Kongen som bestemmer om særreglene om straffesaksbehandling kommer til anvendelse og om det skal kreves tvangsavståelse.

Ved beredskapslovens vedtagelse ble det ansett som riktig at Stortinget på forhånd hadde utformet og godkjent regjeringens nødsfullmakter, jf. Ot.prp. nr. 78 1950 s. 4. I proposisjonen ble det lagt vekt på at det ville styrke regjeringens stilling at nødsfullmaktenes grenser var klarlagt på forhånd slik at «det ikke i enhver situasjon blir nødvendig å overveie om vilkårene for konstitusjonell nødrett er til stede». Utenrikspolitiske hensyn ble også tillagt vekt da det ble ansett som av vesentlig betydning at regjeringen kan støtte seg til fullmakter vedtatt av Stortinget. Se mer om dette under pkt. 3.2.1.

Konstitusjonell nødrett tillater kun tiltak som er nødvendig for på sikt å gjenopprette orden i samfunnet eller sikre rikets eksistens.

For en nærmere gjennomgang av loven samt de vurderinger som ble gjort i forbindelse med lovens vedtagelse og senere, viser departementet til Ot.prp. nr. 78 (1950), Innst. O. XV (1950), Dok. nr. 11 (1950), Ot.prp. nr. 31 (1954), NOU 1995:31 og NOU 2019:13.

### **3 Departementets vurderinger og forslag**

#### **3.1 Om behovet for å fastsette forskrift om lovens anvendelse på Svalbard**

Beredskapsloven § 21 slår fast at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gis anvendelse på Svalbard. Hjemmelen er til nå ikke benyttet. Lovens forarbeider er tause om hvorfor den ved vedtagelsen ikke ble gjort gjeldende for Svalbard. Departementet vil imidlertid peke på at Svalbard ved lovens vedtagelse var utilgjengelig store deler av året på grunn av is og manglende flyforbindelser. Kommunikasjonene med Svalbard var lite utbygd sammenlignet med i dag.

Som et utgangspunkt bør det rettslige rammeverket for Svalbard være det samme som på fastlandet. Det nevnes at ny lovgivning for Svalbard som hovedregel skal gis anvendelse for Svalbard med mindre særlige forhold taler mot dette eller det er behov for unntak eller tilpasninger, jf. St.meld. nr. 22 (2008-2009) kap. 5.2.5 og Meld. St. nr. 32 (2015-2016) kap. 5.1.

#### **3.2 Stedlige forhold – om behovet for tilpasninger**

##### **3.2.1 Overordnede vurderinger**

En vesentlig del av beredskapslovens formål er å regulere ulovfestede prinsipper om nødrett på forhånd. Ved at beredskapsloven angir grunnlaget og grensene for regjeringens fullmakter i tilfelle av en krigssituasjon eller annen nødtilstand mv., vil det ikke i alle sammenhenger være nødvendig å vurdere hvorvidt vilkårene for konstitusjonell nødrett er til stede, jf. Ot.prp. nr. 78 (1950) s. 4. Videre følger det av forarbeidene at slike vurderinger lett kunne forsinke regjeringens handlekraft. I proposisjonen poengteres det også på s. 4 at det vil være av «vesentlig betydning» at regjeringen kan støtte seg til klare fullmakter vedtatt av Stortinget dersom det om regjeringens nødlovgivning skulle oppstå spørsmål om anerkjennelse i

utlandet. Disse hensynene gjør seg like gjeldende for Svalbard som for resten av landet.

Norge har i kraft av suvereniteten over Svalbard full råderett på det militære og forsvarsmessige området. Svalbardtraktaten artikkel 9 setter imidlertid en begrensning for adgangen til å opprette flåtebasen, anlegge befestninger og bruke Svalbard i krigsøyemed. Forbudet mot å benytte Svalbard i krigsøyemed må leses på bakgrunn av traktatens fortale, der man ved anerkjennelsen av norsk suverenitet uttrykker et ønske om av Svalbard gis et rettferdig styre som sikrer øygruppens utvikling og fredelige utnyttelse. Forbudet mot å benytte Svalbard i krigsøyemed er ikke et forbud mot all militær aktivitet, men retter seg mot krigshandlinger eller aktivitet som har krigsformål. Defensiv militære tiltak og rene forsvarstiltak omfattes ikke av traktatens ordlyd. Traktaten forbyr ikke all militær aktivitet på Svalbard og begrenser heller ikke Norges rett til å iverksette forsvarstiltak i krig eller hvis krig truer. Et vedtak om å gjøre beredskapsloven gjeldende for Svalbard er verken et forsvarstiltak eller en type aktivitet som rammes av artikkel 9.

Departementet har vurdert hvorvidt det for Svalbards del er nødvendig å gjøre tilpasninger i regelverket på grunn av stedlige forhold, og har kommet til at man vil gjøre en presisering med hensyn til Longyearbyen lokalstyre, se punkt 3.2.2 nedenfor og forslag til § 2 i forskriften.

Departementet vil i det følgende redegjøre for de problemstillinger som er særlig vurdert eller som departementet mener at bør omtales nærmere.

### **3.2.2 Sysselmesteren og lokale forvaltningsorganer**

Departementet har vurdert om det i forskriften bør presiseres at Sysselmesteren er stedlig myndighet på Svalbard, men ser ikke behov for dette da Sysselmesteren har samme myndighet som en statsforvalter, jf. Svalbardloven § 5, og det forutsettes da at Sysselmesteren vil ha samme fullmakter som statsforvalteren. Det følger også av Svalbardloven § 5 at Sysselmesteren er politimester for Svalbard.

Departementet ser det i utgangspunktet ikke som naturlig at fullmakter som nevnt i beredskapsloven § 5 første ledd på Svalbard legges til andre lokale forvaltningsorganer enn Sysselmesteren dersom situasjonen aktualiserer spørsmålet om fullmakter. Samtidig presiseres det at fullmakt etter § 5 første ledd kan gis uten hensyn til gjeldende administrative inndeling, jf. første ledd siste punktum.

Når det gjelder § 6, som regulerer forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass, presiserer departementet at det ikke finnes kommunale myndigheter på Svalbard, jf. bestemmelsens første ledd siste punktum. Longyearbyen lokalstyre har imidlertid innenfor Longyearbyen arealplanområde ansvaret for lokalforvaltning og fungerer som en kommune innenfor sine saksområder. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste at Longyearbyen lokalstyre skal regnes som en kommune etter beredskapsloven. Bistandsplikten etter § 6 første ledd som gjelder ansatte i stat og kommune vil da gjelde tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre.

### **3.2.3 Tvangsavståelse**

Kongen kan etter beredskapsloven § 15 på nærmere vilkår kreve eiendoms- eller råderett over løsøre avstått til stat eller kommune i den utstrekning det er

nødvendig for varetakelse av viktige samfunnsinteresser. Det samme gjelder bruksrett til eller annen særlig råderett over fast eiendom. Eiendomsrett til fast eiendom er ikke omfattet og heller ikke tjenester.

Loven holder åpent hvordan erstatningsfastsettelsen, jf. § 16, i en krigssituasjon skal skje, se Innst. O. XV (1950) s. 22-23. Departementet ser ikke at dette påkaller noen særlige vurderinger for Svalbards del, og det vises til forarbeidene for en nærmere omtale av dette.

Departementet nevner at etter Svalbardtraktaten artikkel 7 første ledd har Norge en plikt til ikke å diskriminere mellom traktatpartenes subjekter med hensyn til erverv, utnyttelse og utøvelse av eiendomsrett. Det ligger ikke noe i herværende forslag som utfordrer denne forpliktelsen.

Forslaget vil heller ikke støte an mot artikkel 7 andre ledd, som slår fast at «expropriation» bare kan skje «on grounds of public utility» og mot «proper compensation». Bestemmelsen er generell i sin utforming og sier ikke noe nærmere om hva som ligger i «expropriation» og «proper compensation». Å fastsette at beredskapsloven kapittel V, der formålet med en eventuell tvangsavståelse er å ivareta viktige samfunnsinteresser samt at erstatningsspørsmålet forutsettes løst konkret, gjelder for Svalbard, vil ikke være i strid med Norges forpliktelser etter traktaten.

Når det gjelder Svalbardloven § 28, som tilsvarende artikkel 7 andre ledd og blant annet regulerer tvungen avståelse av bruksrett over fast eiendom, bemerker departementet at denne bestemmelsen ikke vil stå i veien for at Kongen, så lenge beredskapslovens vilkår er oppfylt, kan kreve tvangsavståelse.

For øvrig viser departementet til forslaget til § 2 i forskriften hva gjelder tilpasning med hensyn til Longyearbyen lokalstyre.

### **3.2.4 Beredskapslovens øvrige bestemmelser**

Når det gjelder omtale av beredskapslovens øvrige bestemmelser, det vil si kapittel IV om særregler om behandlingen av straffesaker og kapittel VI om forskjellige bestemmelser, viser departementet til lovens forarbeider.

### **3.3 Forskrifter til beredskapsloven**

Forskriftene til beredskapsloven vil gjøres gjeldende for Svalbard ved dette forslaget vedtagelse, og departementet har ikke sett noe behov for å gjøre unntak eller tilpasninger.

Sivilt beredskapssystem (SBS) med delegeringer er fastsatt med hjemmel i beredskapsloven § 18 ved kongelig resolusjon 10. april 2015. Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) er også fastsatt ved kongelig resolusjon 10. april 2015 og er hjemlet i § 18. Innholdet i disse er gradert BEGRENSET og omtales ikke nærmere her.

For SBS og BFF er det også delegert myndighet og fastsatt beslutningsnivå på beredskapstiltak, jf. kongelig resolusjon 10. april 2015.

Med hjemmel i § 6 er det fastsatt regler for fastsettelse av krigsskueplass, se kongelig resolusjon 11. november 1959 nr. 5036.

Det er også vedtatt enkelte delegeringer med hjemmel i § 18 som ikke omtales nærmere her.

#### **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil ikke ha noen umiddelbare økonomiske konsekvenser, verken for forvaltningen eller sivilsamfunnet. Dersom Svalbard skulle havne i en situasjon som kunne tenkes å utløse noen av lovens fullmakter, lar det seg neppe på forhånd konkret forutsi hvilke tiltak som vil være aktuelle. De økonomiske konsekvensene som både staten og sivilsamfunnet vil måtte bære må uansett sies å være en følge av situasjonen som har oppstått. Det pekes for øvrig på det som er uttalt i lovens forarbeider om erstatningsspørsmål. Administrativt vil forslaget bringe klarhet rundt anvendelsen av beredskapslovgivning på Svalbard.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår følgende forskrift:

**Forskrift om anvendelse av lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold for Svalbard**

Fastsatt ved kgl.res. XX-XX-XXXX med hjemmel i lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare eller liknende forhold § 21. Fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet.

*§ 1 Anvendelse for Svalbard*

Loven gjelder for Svalbard.

*§ 2 Stedlig tilpasning*

Longyearbyen lokalstyre anses som en kommune etter loven.

*§ 3 Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.