



Det juridiske fakultet

## **Norges beredskapslovgivning i krisesituasjoner**

Ivaretar kriseberedskapslovgivningen og forslaget til ny krisefullmaktslov hensynene til effektivitet og kontroll, og rettstat, demokrati og menneskerettigheter?

Anne Grethe Svee Strande Bråthen

Masteroppgave i Rettsvitenskap, JUR-3902, Høst 2020

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Bakgrunn og aktualitet .....	1
1.3	Avgrensninger .....	3
1.3.1	Definisjoner .....	4
1.4	Metodiske spørsmål.....	5
1.5	Fremstillingen videre.....	6
2	Hoveddel .....	6
2.1	Gjeldende rett .....	6
2.1.1	Grl § 17 (provisoriske anordninger) og Stortingets bevilgningsreglement § 11	7
2.1.2	Lover med fullmaktsbestemmelser og forskriftshjemler for krisehåndtering ...	9
2.1.3	Konstitusjonell nødrett .....	10
2.1.4	Hvordan ivaretar gjeldende rett hensynene til effektivitet og kontroll, samt rettstat og demokrati? .....	13
2.2	Forslag til sektorovergripende krisefullmaktslov i NOU 2019:13 .....	17
2.2.1	Innholdet i lovforslaget .....	18
2.2.2	Svakheter med forslag til krisefullmaktslov.....	21
2.2.3	Styrker med forslag til krisefullmaktslov .....	26
2.2.4	Hvordan ivaretar lovutkastet hensynene til rettstat og demokrati? .....	30
2.3	Andre sammenlignbare lands beredskapslover .....	33
2.3.1	Sverige og Danmark .....	34
2.3.2	Finland.....	35
2.3.3	Storbritannia .....	36
2.3.4	Generelt i Europa .....	37
2.3.5	Hvordan ivaretar andre land hensynene? .....	38
2.4	Særlig om ivaretagelse av menneskerettigheter .....	39

2.4.1	Gjeldende rett og menneskerettighetene .....	40
2.4.2	Forslag til sektorovergripende krisefullmaktslov og menneskerettighetene ....	43
2.4.3	Gir gjeldende rett bedre eller dårligere vern enn EMK artikkel 15?.....	44
2.5	Taler koronapandemien for eller mot en krisefullmaktslov? .....	48
2.5.1	Prosessen rundt koronaloven.....	48
2.5.2	Rettstaten under en krise .....	50
2.5.3	Hva ville vært annerledes dersom krisefullmaktsloven hadde vært vedtatt før pandemien?.....	53
3	Avslutning .....	54
	Referanseliste .....	56
	Lovregister .....	59
	Register for forarbeider, dommer og andre offentlige dokumenter .....	60

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er norsk beredskapslovgivning. Hvordan vil hensynet til effektivitet og kontroll opp mot demokrati, rettsstat og menneskerettigheter påvirkes av forslaget til krisefullmaktslov, sammenlignet med dagens gjeldende rett? Koronapandemien, og den midlertidige koronaloven<sup>1</sup> som ble vedtatt, gjør problemstillingen mer aktuell enn på lenge.

Det er flere hensyn som ligger til grunn for dagens beredskapslovgivning både i Norge og i andre land. Det kan være hensynene til effektivitet og kontroll under en krise, men også det å ivareta både demokrati, rettstat og menneskerettigheter under en krise.

Oppgaven skal se på hvordan disse hensynene ivaretas under dagens beredskapslovgivning, og hvordan forslaget til krisefullmaktslov i NOU 2019:13 vil påvirke hensynene. Oppgaven redegjør også for hvordan kriseberedskap er regulert i en del andre land, og hvordan menneskerettighetene ivaretas gjennom gjeldende rett i Norge i dag. Særlig omhandles mulighetene for å begrense eller fravike menneskerettighetene. Her gjøres det også en sammenligning mellom gjeldende rett, NOU 2019:13 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 15. Oppgaven går også nærmere inn på hvordan hensynene til effektivitet og kontroll, samt demokrati, rettstat og menneskerettigheter synes å være ivaretatt under koronapandemien så langt.

## 1.2 Bakgrunn og aktualitet

I forbindelse med vedtakelsen av beredskapsloven fra 1950<sup>2</sup> var det også prinsipielle diskusjoner om omfang og vilkår for beredskapsfullmaktene. Under behandlingen i Odelstinget uttalte komiteens ordfører at det bare er «lex Thagaard» som kunne konkurrere med denne loven når det gjaldt interesse fra allmennheten.<sup>3</sup> «Lex Thagaard» var en omfattende provisorisk anordning som ble vedtatt ved frigjøringen av Norge 8. mai 1945.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lov 27. mars 2020 nr.17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19

<sup>2</sup> Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare eller lignende forhold

<sup>3</sup> Stortingstidende, "Stortingstidende," red. Stortinget (1950). s.510

<sup>4</sup> Fredrik Sejersted, "Lex Thagaard," i *snl.no*, red. *snl.no* (*snl.no*2013).

Som følge av forhandlingene ble loven konsentrert til å bare gjelde krigssituasjoner, og ikke «andre grunner» som kunne sette «rikets selvstendighet eller sikkerhet» i fare, slik som det det opprinnelige lovutkastet i Ot. prp. nr. 78 (1950) la opp til. Rundt arbeidet med en ny sektorovergripende fullmaktslov ble det igjen prinsipielle diskusjoner om hvor vidtgående fullmakter regjeringen skal ha under en krise.

Forslaget til en krisefullmaktslov kom i NOU 2019:13 «når krisen inntreffer», som ble levert til samfunnssikkerhetsministeren 14. juni 2019. Allerede før utredningen ble bestilt av regjeringen, var den politisk omdiskutert. Flertallet i justiskomiteen på Stortinget var mot at utredningen skulle bestilles, og hørings svarene som ble gitt til utredningen var delt i synet på forslaget til en sektorovergripende krisefullmaktslov.

De siste hørings svarene til lovforslaget ble levert til justis- og beredskapsdepartementet like før regjeringen begynte å forberede seg på at epidemien av covid-19 som hadde brutt ut i Kina, kunne utvikle seg til en pandemi og nå Norge og Europa. I månedsskiftet mellom februar og mars hadde koronapandemien nådd Norge, og 12. mars ble de mest inngripende tiltakene som Norge har hatt i fredstid, iverksatt for å avdempe konsekvensene av pandemien.<sup>5</sup>

Etter pandemiens utbrudd i Norge, har Stortingets og regjeringens arbeid i stor grad vært konsentrert rundt å håndtere pandemien og konsekvensene av denne. Men etter hvert som en normaltilstand nærmer seg, vil også arbeid som har blitt stanset som følge av pandemien, starte opp igjen. Diskusjonene rundt ny sektorovergripende krisefullmaktslov, som så vidt startet før pandemien, vil også forhåpentligvis gjenopptas. Hvordan Norge skal håndtere kriser på en måte som ivaretar hensynene til effektivitet og kontroll, men også demokrati, rettsstat og menneskerettigheter er viktige spørsmål som bør være gjenstand for en offentlig debatt. Koronapandemien kan også ha bidratt til at interessen for deltakelse i debatten rundt en krisefullmaktslov, vil være høyere nå, enn den var før pandemien.

Hvordan vi klarer å balansere disse hensynene mot hverandre under en krise, er kanskje det som sier noe om hvor sterkt rettsstaten står. Historien viser at noe av det første som ofte må vike under kriser er hensynene til demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, for å kunne ha

---

<sup>5</sup> regjeringen.no, "Omfattende Tiltak for Å Bekjempe Koronaviruset," pressemelding, 2020, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak/id2693327/>.

en høy effektivitet og kontroll. Det er derfor viktig å ha tenkt på denne problematikken i stabile tider, gjennom grundig diskusjon og at alle relevante instanser får være med på prosessen. Et eksempel er «Elverumsfullmakten» fra 9. april 1940 som gav regjeringen fullmakt til å ivareta Stortingets oppgaver.<sup>6</sup> Et annet eksempel er de britiske myndighetenes innføring av interneringslov i Nord-Irland i 1971, som gjorde at man kunne arrestere og fengsle personer som man mistenkte var medlem i IRA uten lov og dom under urolighetene i Nord-Irland.<sup>7</sup>

Grunnloven<sup>8</sup> § 2, som også kalles Grunnlovens formålsparagraf eller verdiparagraf, inneholder i siste setning en bestemmelse om at Grunnloven skal sikre «demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Setningen kom inn i paragrafen ved en grunnlovsendring i 2012. Formålet med å inkludere setningen i Grunnloven var å synliggjøre disse verdiene og forholdet mellom verdigrunnet og Grunnlovens formål. Det gir en indikasjon på viktigheten av ivaretagelsen av disse hensynene i lovgivningen generelt. Noe som er særlig relevant i forbindelse med beredskapslovgivningen, hvor det bør være en balanse mellom disse hensynene og hensynet til effektivitet og kontroll. Det å finne en slik balanse kan være utfordrende, men kan også være avgjørende for hvor vellykket krisereguleringen blir.

### 1.3 Avgrensninger

Denne oppgaven ser ikke på beredskapslovgivning i situasjoner som faller inn under beredskapsloven fra 1950. Fullmaktene i beredskapslovens § 3 kommer til anvendelse når «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Det avgrenses altså mot krig og krigslignende situasjoner. Men hvor det er relevant, vil oppgaven ta opp enkelte av problemstillingene som ble reist under vedtakelsen av beredskapsloven fra 1950.

Det avgrenses også mot diskusjonen rundt om det foreligger en forvaltningsrettslig- eller en alminnelig nødrett ut over den konstitusjonelle nødretten. Eksistensen av en

---

<sup>6</sup> Benedikte Moltumyr Høgberg, *Statsrett*, vol. 2. utgave (Universitetsforlaget, 2016). s.151

<sup>7</sup> snl.no, "Den Blodige Søndagen," [https://snl.no/Den\\_blodige\\_søndagen](https://snl.no/Den_blodige_søndagen).

<sup>8</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

forvaltningsrettslig nødrett har vært et diskusjonstema i forbindelse med utkastet til krisefullmaktslov. Denne oppgaven tar ikke stilling til hvorvidt en slik nødrett eksisterer eller ikke.

### 1.3.1 Definisjoner

Flere av begrepene som brukes i oppgaven er komplekse begreper som kan være vanskelige å definere fullt ut, og flere av begrepene kan ha ulike aspekter ved seg som ikke nødvendigvis er relevant for denne oppgaven. Dette kapitlet vil derfor forsøke å definere begrepene ut ifra relevansen for denne oppgaven.

Grunnloven § 2 andre setning sier at Grunnloven skal sikre «demokrati, rettsstaten og menneskerettigheter», det vil derfor være relevant å legge vekt på forståelsen av begrepene i sammenheng med Grunnloven. Men i forbindelse med vedtakelsen av den nye § 2 i Grunnloven var det lite utdyping rundt forståelsen av begrepene i forarbeidene.<sup>9</sup> Ordene fremstår ifølge Eivind Smith videre som honnørord.<sup>10</sup> Men de kan få betydning sett i sammenheng med tolkning av andre bestemmelser i Grunnloven.<sup>11</sup>

Med effektivitet menes i denne oppgaven myndighetenes mulighet til å håndtere krisesituasjoner tilfredsstillende, så raskt som mulig og uten unødvendige og forsinkende prosesser.

Med kontroll menes i denne oppgaven myndighetens kontroll over håndteringen av krisesituasjonen. For eksempel det at myndighetene ved utbruddet av en krise vet hvem som skal gjøre hva, og enkelt kan delegere ansvar mellom ulike etater.

Med demokrati menes i denne oppgaven folkestyre gjennom demokratiske valg, hvor folket utøver sin vilje gjennom sine stortingsrepresentanter. Videre at stortingsrepresentantene da er tilstrekkelig involvert i prosessene, og fungerer som den kontrollmekanismen de skal være opp mot regjeringen. Begrepet inkluderer også offentlig debatt, ulike instansers mulighet til å delta i høringsrunder og befolkningens mulighet til å reagere på myndighetsutøvelsen.

---

<sup>9</sup> Dag Michalsen, "Grunnlovens Nye Verdiparagraf § 2," *Tidsskrift for rettsvitenskap* (2014).

<sup>10</sup> Eivind Smith, *Konstitusjonelt Demokrati: Statsforfatningsretten I Prinsipielt Og Komparativt Lys*, 3 utg., vol. 3.utg. (Fagbokforlaget, 2015). s.29, 339 og 413

<sup>11</sup> *Konstitusjonelt Demokrati: Statsforfatningsretten I Prinsipielt Og Komparativt Lys*, 3.utg. s.113

Med hensynet til rettsstat menes i denne oppgaven at myndighetene følger de til enhver tid gjeldende lover og regler som de er underlagt, og ikke går lengre enn det de har myndighet til gjennom disse lovene. Det menes også maktfordeling og kontroll med myndighetene gjennom både Stortingets kontrollfunksjoner og domstolskontroll.

Med menneskerettigheter menes de menneskerettighetene som er tatt inn i norsk lov gjennom menneskerettighetskapitlet i Grunnloven og menneskerettsloven<sup>12</sup>. Andre menneskerettigheter kan også få betydning i norsk rett, men det avgrenses mot betydningen av disse.

## 1.4 Metodiske spørsmål

Denne oppgaven har som mål å sammenligne et lovforslag med gjeldende beredskapsrett, og å se på hvordan noen gitte hensyn er ivaretatt i begge tilfeller. For å kartlegge gjeldende rett anvendes alminnelig juridisk metode. Innholdet i juridisk metode er godt kjent, og redegjøres ikke nærmere for i denne oppgaven. Nils Nygaards bok «Rettsgrunnlag og standpunkt»<sup>13</sup>, og Jens Edvin Skoghøys bok «Rett og rettsanvendelse»,<sup>14</sup> er bøker som begge har en god gjennomgang av den alminnelige juridiske metoden. Et lovforslag er per definisjon ikke gjeldende rett, men skal sammenligningen gi mening, må samme metode anvendes også for analysen av lovforslaget.

I oppgaven fokuseres det mye på hensyn, og det gjøres til dels en kritisk analyse av hvordan disse er ivaretatt. Hans Petter Graver nevner analyser som et av de kommunikative formålene med rettsdogmatiske tekster.<sup>15</sup> Men selv om dette er kjente elementer innenfor alminnelig juridisk metode, har denne oppgaven kanskje et større fokus på analyser. Det er i hovedsak tale om gradsforskjeller, og har ikke slik betydning for oppgaven at det er nødvendig med noen selvstendig drøftelse av dette.

---

<sup>12</sup> Lov 21. mai 1999 nr.30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

<sup>13</sup> Nils Nygård, *Rettsgrunnlag Og Standpunkt*, vol. 2.utgave (Universitetsforlaget, 2017).

<sup>14</sup> Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett Og Rettsanvendelse* (Universitetsforlaget, 2018).

<sup>15</sup>Hans Petter Graver, "Vanlig Juridisk Metode? Om Rettsdogmatikken Som Juridisk Sjanger," *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2/2008 (2008). s.6



Siden oppgaven også har et sammenligningsfokus, kan det spørres om det ikke nødvendiggjør bruk av komparativ juridisk metode. Komparative analyser er tradisjonelt brukt ved sammenligning av ulike lands rett og rettssystemer.<sup>16</sup> Den legges derfor ikke til grunn ved sammenligningen av lovutkastet og gjeldende beredskapsrett, som begge er norsk rett. Den legges imidlertid til grunn når andre lands rett og EMK trekkes inn i drøftelsene.

## **1.5 Fremstillingen videre**

Oppgavens hoveddel er delt inn i fem ulike kapitler. Det første går nærmere inn på gjeldende rett og hvordan hensynene til effektivitet og kontroll, samt demokrati og rettsstat ivaretas her.

Andre kapittel ser nærmere på forslaget til en ny krisefullmaktslov i NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer». Kapitlet omhandler også hvordan lovutkastet ivaretar hensynene til effektivitet og kontroll, samt demokrati og rettsstat.

Det tredje kapitlet ser på beredskapslovgivningen i andre europeiske land, og hvordan hensynene til effektivitet og kontroll, samt demokrati og rettsstat ivaretas i disse landene.

Kapittel fire handler særskilt om menneskerettigheter sett opp mot gjeldende rett og ny krisefullmaktslov. Menneskerettigheter er skilt ut fra de andre hensynene og behandles i et eget kapittel.

Det siste kapitlet ser på koronapandemien og om den taler for eller mot en ny sektorovergripende krisefullmaktslov, prosessen rundt den midlertidige koronaloven og om koronapandemien hadde vært håndtert annerledes dersom en ny sektorovergripende krisefullmaktslov hadde vært på plass før pandemien kom.

## **2 Hoveddel**

### **2.1 Gjeldende rett**

Maktfordelingsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i gjeldende rett, og gjennom Grunnloven ivaretas prinsippet gjennom at det er et tydelig skille på de ulike oppgavene som

---

<sup>16</sup> "Vanlig Juridisk Metode? Om Rettsdogmatikken Som Juridisk Sjanger." S.15

Storting, regjering og Høyesterett har. Det er også en viktig del av maktfordelingsprinsippet at de ulike institusjonene skal holde kontroll med hverandre.<sup>17</sup> Grunnloven § 75 bestemmer at det er Stortinget som har den lovgivende myndigheten i Norge. Som utgangspunkt har derfor ikke regjeringen anledning til å gi lover eller til å overstyre lover, selv i krisesituasjoner. Fra dette utgangspunktet er det en rekke lovbestemmelser som utvider regjeringens myndighet både i normalsituasjoner og i krisesituasjoner. Det er lovbestemmelsene og eventuelle andre rettsgrunnlag som utvider regjeringens myndighet i krisesituasjoner som skal gjennomgås i dette kapitlet.

Legalitetsprinsippet er et annet viktig prinsipp for både demokrati, rettstat og menneskerettigheter gjennom at det utgjør en skranke mot inngrep i borgernes frihet. Legalitetsprinsippet er hjemlet i Grunnloven § 113 som sier at «myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». I dette ligger det også et «kvalitativt» krav om at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, og den må gi rimelige garantier, jf. Rt.2014 s.1105 (A) avsnitt 30.

NOU 2019:13 gjennomgår gjeldende rett på området. Beredskapshjemmelsutvalget peker på at det i dag er en rekke sektorlover som inneholder ulike beredskapshjemler for den enkelte sektor i tilfelle av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner. Utvalget peker også på at det er særskilte sektorovergripende lover som sivilbeskyttelsesloven<sup>18</sup> og næringsberedskapsloven<sup>19,20</sup>

### **2.1.1 Grl § 17 (provisoriske anordninger) og Stortingets bevilgningsreglement § 11**

Ett av unntakene fra hovedregelen i Grunnloven § 75 om at Stortinget er eneste lovgivningsmyndighet er Grunnloven § 17. Grunnloven § 17 gir regjeringen formell lovgivningsmyndighet på enkelte områder under gitte kriterier, såkalte provisoriske anordninger. Bestemmelsen er i utgangspunktet gitt med tanke på at Stortinget tradisjonelt ikke var samlet over lengre perioder, men er i dag brukt i tilfeller hvor det å vente på ordinær

---

<sup>17</sup> Smith, *Konstitusjonelt Demokrati: Statsforfatningsretten I Prinsipielt Og Komparativt Lys*, 3.utg.s.177-184

<sup>18</sup> Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

<sup>19</sup> Lov 16. desember 2011 nr.65 om næringsberedskap

<sup>20</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer," (2019). s.59

stortingsbehandling ikke vil være tilstrekkelig.<sup>21</sup> Dette kan for eksempel være i feriemånedene på sommeren når det er lang tid mellom at Stortinget samles.

Provisoriske anordninger var også viktige under andre verdenskrig. Fra 9. april 1940 til juni 1945 ble det utstedt 175 provisoriske anordninger.<sup>22</sup> Et eksempel er provisorisk anordning om rettergang i landssviksaker.<sup>23</sup> Fra 1946 til 2016 er det gitt mer enn 60 provisoriske anordninger, hvor flesteparten av disse er arbeidsrelatert knyttet opp mot tariffoppgjør og forhindring av streik.<sup>24</sup> Men det er også gitt provisoriske anordninger som angår andre områder. For eksempel i 1997 ble det gitt en provisorisk anordning, om adgang til å gi oppholdsforbud for medlemmer av Hells Angels og Bandidos på enkelte steder.<sup>25</sup> Behovet for provisoriske anordninger er redusert gjennom at lovgivningen gir vide fullmakter til regjeringen for situasjoner hvor problemer tidligere har blitt løst ved provisoriske anordninger.<sup>26</sup>

En annen relevant bestemmelse er Stortingets bevilgningsreglement § 11, som følger av Stortingets vedtak av 19. november 1959, med seneste endring 26. mai 2015. Reglementet inneholder regler og prinsipper om fremleggelsen, vedtakelsen og gjennomføringen av statsbudsjettet, samt statsregnskapet og disponering av kontantbeholdningen.

Utgangspunktet for bevilgninger følger av Grunnloven § 75 d som gir Stortinget i oppgave å «bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Men gjennom Stortingets bevilgningsreglement § 11 har regjeringen anledning til å samtykke til utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner under den enkelte utgiftspost, eller for et større beløp dersom det ikke kan avvente Stortingets vedtakelse av tilleggsbevilgning. Anledningen fordrer at det er en «uforutsett» og «nødvendig utgift» som ikke er mulig å dekke under gitt bevilgning, jf. Bevilgningsreglementet § 11 første ledd, første setning. Under koronapandemien kunne det for eksempel vært innkjøp av smittevernsutstyr eller respiratorer.

---

<sup>21</sup> Høgberg, *Statsrett*, 2.utgave. s.57

<sup>22</sup> Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen I Norge*, vol. 11.utgave (Universitetsforl., 2017). s.314

<sup>23</sup> Lov 16. februar 1945 nr. 1 om provisorisk anordning om rettergang i landssviksaker

<sup>24</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen I Norge*, 11.utgave. s. 308

<sup>25</sup> Lov 18. juli 1997 nr. 798 om provisorisk anordning om oppholdsforbud

<sup>26</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen I Norge*, 11.utgave. s.307

## 2.1.2 Lover med fullmaktsbestemmelser og forskriftshjemler for krisehåndtering

NOU 2019:13 har en detaljert oversikt over kriselovgivningen og de ulike lovhjemlene i sektorlovgivningen som hjemler tiltak under en krise og innholdet i disse.<sup>27</sup> Oppgaven vil ikke ta for seg tolkning av de konkrete beredskapshjemlene, slik som smittevernloven<sup>28</sup> § 3-1 om forskrifter om undersøkelse av befolkningen. For detaljer rundt de ulike beredskapshjemlene så vises det til gjennomgangen i NOUen som er et grundig arbeid.<sup>29</sup> Det pekes istedenfor på fellestrekk blant vilkårene for de ulike lovhjemlene som hjemler krisetiltak. I tillegg ses det nærmere på hvilke hensyn de ulike hjemlene søker å ivareta.

Beredskapshjemlene i lovgivningen inneholder alt fra fullmaktshjemler om rekvisisjon i helseberedskapsloven<sup>30</sup> § 3-1 til regler om at Kongen fastsetter regler for sending av meldinger fra statsmyndighetene når det er av vesentlig betydning etter kringkastingsloven<sup>31</sup> § 2-4 første ledd. Beredskapshjemlene dekker altså et bredt spekter av rettsområder, og med veldig ulik grad av inngrep overfor befolkningen og næringslivet.

Lovhjemlene har ulike regler og vilkår for hva som skal til for at de skal utløses og opphører. Hvor strenge disse reglene og vilkårene er avhenger av hvor inngripende tiltaket er. En del hjemler har lovfestede tidsbegrensninger som setter en grense for varigheten av inngrepet. Helseberedskapsloven § 1-5 nr. 2 er et eksempel på dette, her fastsettes det at anvendelse av fullmaktsbestemmelsene i helseberedskapsloven skal gis for et begrenset tidsrom og for maksimalt én måned av gangen.

Enkelte lovhjemler har ikke et konkret tidsaspekt på begrensningene, men fastsetter at tiltaket skal oppheves så raskt det ikke lenger er nødvendig. Et eksempel på det er kommunestyrets adgang til å vedta forbud mot møter eller sammenkomster etter smittevernloven § 4-1 første ledd. Etter samme paragraf femte ledd, skal den som har satt i gang tiltaket oppheve vedtaket eller begrense det når det ikke lenger er «nødvendig».

---

<sup>27</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." Kapittel 7

<sup>28</sup> Lov 05. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer

<sup>29</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s. 59-75

<sup>30</sup> Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap

<sup>31</sup> Lov 04. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

Andre lovhjemler har et formålsvilkår, som betyr at tiltaket må ha som mål å hjelpe på et konkret formål for at det skal kunne iverksettes. For eksempel kan helsedepartementet i forskrift fastsette vaksinasjonsplikt, jf. smittevernloven § 2-8 andre ledd dersom det er «avgjørende for å motvirke et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom». Her må altså tiltaket om å fastsette vaksinasjonsplikt ha som formål å motvirke et alvorlig utbrudd av en «allmennfarlig smittsom sykdom».

Noen hjemler har også et hendelsesvilkår. Det vil si at en konkret hendelse må ha inntruffet for at det skal kunne iverksettes tiltak med hjemmel i vedkommende paragraf. For eksempel så er det et vilkår for pålegg om gjennomføring av evakuering etter strålevernloven<sup>32</sup> § 16, uten å ta hensyn til myndighetstildeling som fremkommer i andre lover, at det foreligger en konkret hendelse og at man er i «akuttfasen» av denne.

Det er også et skille mellom forskrifter som departementene kan gi og forskrifter som må gis av Kongen i statsråd. De mest inngripende tiltakene må besluttes av Kongen i statsråd av hensyn til rettssikkerhet og nasjonal demokratisk kontroll, eksempelvis fullmaktsbestemmelsene i helseberedskapsloven, jf. Ot.prp. nr. 89 (1998-99) pkt. 9.2.4.

### **2.1.3 Konstitusjonell nødrett**

Konstitusjonell nødrett er de tilfellene hvor en nødsituasjon gjør en handling berettiget, som under normale omstendigheter hadde vært grunnlovsstridig.<sup>33</sup> Læren om konstitusjonell nødrett har i Norge utviklet seg historisk fra starten på 1900-tallet da Norge gikk ut av union med Sverige og 7. juni-erklæringen, gjennom riksrettssaken mot statsminister Berge i perioden 1926 til 1927, og særlig gjennom andre verdenskrig.<sup>34</sup>

De rettsreglene som kan fravikes gjennom konstitusjonell nødrett vil kunne være av ulik karakter, som for eksempel fravikelse av maktfordelingsprinsippet, fravikelse av prosessuelle regler eller fravikelse av regler som pålegger individuelle plikter og rettigheter.<sup>35</sup>

Det er flere vilkår for at konstitusjonell nødrett skal kunne brukes som et rettsgrunnlag. Det er for det første et alvorlighetskrav. Det er en forutsetning at det foreligger en «virkelig

---

<sup>32</sup> Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling

<sup>33</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave. s.660

<sup>34</sup> Høgberg, *Statsrett*, 2. utgave. s. 149 til 151

<sup>35</sup> *Statsrett*, 2. utgave. s.152

nødsituasjon», og at «vesentlige interesser» vil bli skadelidende dersom de ordinære reglene etterfølges.<sup>36</sup> Benedikte Moltumyr Høgberg mener at landet som utgangspunkt må være i en krise som for alvor truer «større deler av befolkningen», «samfunnets grunnleggende strukturer» eller «rikets eksistens». Høgberg påpeker også at situasjonen må være av «kvalifisert alvorlig og akutt karakter, der gjenoppretting av orden gjør det nødvendig å fravike konstitusjonen», og at hendelser som flom, ulykker og terrorangrep normalt ikke utløser konstitusjonell nødrett.<sup>37</sup>

Det er videre et krav om at tiltak som følger av konstitusjonell nødrett er midlertidig. Ifølge Høgberg følger det av uttrykket «nødrett» at situasjonen må ha «karakter av noe midlertidig». Og til slutt er det et nødvendighetskrav. Tiltakene som settes i verk kan ikke gå lenger enn det som er «strengt tatt nødvendig» for å avhjelpe konsekvensene av nødsituasjonen.<sup>38</sup>

Nødvendighetskravet utgjør også ifølge Frede Castberg en viktig skranke. Kravet om at nødrettshandlingen må være nødvendig, innebærer at fremgangsmåten som er brukt må være «nødvendig som et adekvat middel for å realisere et nødvendig formål».<sup>39</sup>

Ifølge Castberg må også den «ordinære vei være stengt» for at et statsorgan skal være berettiget til å utøve konstitusjonell nødrett.<sup>40</sup> Det må også ifølge Castberg gjøres en «interesseavveining» mellom de interessene som tilsidesettes gjennom avvikelsen fra gjeldende rett, og interessene som den ekstraordinære handlingen skal verne.<sup>41</sup>

Castberg omtalte i sin utredning til Stortingets presidentskap i 1953 også forholdet mellom nødrett og unntakslovgivning. En lov som selv baserer seg på nødrett kan ifølge Castberg, «ikke skape kompetanse ut over hva nødrettssituasjonen til enhver tid krever».<sup>42</sup> På den andre siden poengterer Castberg at unntakslovgivning ikke vil «ubetinget, under alle omstendigheter, betegne den ytterste grense for hva regjeringen kan gjøre i en fremtidig

---

<sup>36</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave. s.661

<sup>37</sup> Høgberg, *Statsrett*, 2. utgave. s.153

<sup>38</sup> *Statsrett*, 2. utgave. s.153

<sup>39</sup> Frede Castberg, "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap," (1953). s.19

<sup>40</sup> "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." S.19

<sup>41</sup> "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." s. 20

<sup>42</sup> "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." s 21

nødsituasjon». Men det skal ganske «eksepsjonelle forhold» til for at unntakslovgivning skal kunne «tilsidesettes» på grunn av krisesituasjonens alvorlige karakter.<sup>43</sup>

Koronapandemien har vært en krise hvor flere «vesentlige interesser» har vært skadelidende gjennom at det har vært en alvorlig fare for liv og helse, særlig for mennesker i risikogruppen. Hva som utgjør «større deler av befolkningen» er et vurderingsmoment. Covid-19 må kunne sies å utgjøre en alvorlig trussel mot mennesker som er i risikogruppen for sykdommen, men også gjennom fare for sprenget kapasitet i helsevesenet som kan påvirke mange flere.

Vurderingen skal gjøres med utgangspunkt i den situasjonen som forelå på det konkrete tidspunktet. Da hadde man lite kunnskap om smittsomheten og risikoen for befolkningen generelt, og for de ulike risikogruppene. Så på det tidspunktet og basert på den informasjonen man hadde, så utgjorde viruset en alvorlig trussel mot «store deler av befolkningen».

Videre kan det vurderes om situasjonen hadde en tilfredsstillende akutt karakter for å tilfredsstille kravene til konstitusjonell nødrett. Denne vurderingen ses i sammenheng med spørsmålet om «den ordinære vei» var stengt. Allerede i slutten av januar startet regjeringen å gjøre tiltak for å forberede seg på en pandemi, og i perioden frem mot 12. mars innførte regjeringen en rekke tiltak.<sup>44</sup> Selv om det var en uoversiktlig situasjon som eskalerte for hver dag som gikk, så ville Stortinget og regjeringen hatt mulighet til å vedta lovendringer på ordinær måte i denne perioden.

Koronapandemien var derfor ikke akutt nok, og kunne håndteres gjennom den ordinære lovgivningsmetoden, og oppfyller derfor ikke kravene til konstitusjonell nødrett. Men selv om konstitusjonell nødrett ikke hadde vært et aktuelt grunnlag under koronapandemien i Norge, er det ikke utelukket at det kan være det for andre pandemier som har en mer akutt fremtreden i Norge. For eksempel dersom utbruddet hadde oppstått i Norge, og man ikke hadde mulighet til å følge utviklingen i andre land på forhånd, så kan en pandemi både oppfylle kravet til alvorlighet og nødvendighet.

---

<sup>43</sup> "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." s.22

<sup>44</sup> regjeringen.no, "Tidslinje: Myndighetenes Håndtering Av Koronasituasjonen," <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>.

#### **2.1.4 Hvordan ivaretar gjeldende rett hensynene til effektivitet og kontroll, samt rettstat og demokrati?**

Hjemlene for krisehåndtering i dag består oppsummert av provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17, mulighet for å overskride Stortingets bevilgninger etter Stortingets bevilgningsreglement § 11, dagens sektorlovgivning som inneholder fullmaktsbestemmelser og forskriftshjemler, samt konstitusjonell nødrett og eventuell annen ulovfestet nødrett.

Provisoriske anordninger og stortingets bevilgningsreglement gir en mulighet for å håndtere enkelte krisesituasjoner. Men provisoriske anordninger er begrenset til handel, toll, næringsveier og offentlig forvaltning og regulering, samt at anordningene ikke kan stride mot Grunnloven og allerede gitte lover, jf. Grunnloven § 17 første setning. Provisoriske anordninger gir altså kun en anledning til å utvide lover, ikke endre eller fravike lover. Begrensningen til å bare kunne utvide lover eller gi anordninger på områder som ikke er lovregulert gjør at det bare er et effektivt verktøy i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å innskrenke eller fravike dagens lovverk for å håndtere krisen. På den andre siden styrker det demokratiet at regjeringen ikke kan fravike lover som er valgt av den folkevalgte forsamlingen i Stortinget.

Lovene som i dag har fullmaktsbestemmelser og forskriftshjemler inneholder ofte skranker for varigheten og fornyelse av forskriften. Skrankene er utarbeidet gjennom lovgivningsprosessen og sikrer derfor medvirkning fra Stortinget og offentligheten gjennom høringsprosesser og offentlig debatt. De er også viktige for Stortingets kontroll med myndighetene under en krise, og for å sikre etterprøvbarheten av myndighetsutøvelsen. Det er lettere både for Stortingets kontrollorganer og for domstolskontroll dersom myndighetsutøvelsen skal prøves opp mot noen på forhånd gitte skranker enn etter myndighetenes eget skjønn.

Beredskapslovhjemlene ivaretar derfor godt hensynet til demokrati gjennom at de er vedtatt av den folkevalgte forsamlingen, og har vært gjenstand for offentlig debatt. Vilåårene og skrankene i hjemlene gir også et vern for rettsstaten gjennom at den begrenser regjeringens muligheter for skjønn og ikke-lovbundne prosesser.

Så lenge en krise bare får konsekvenser for områder som er omfattet av de allerede vedtatte fullmaktsbestemmelsene og forskriftshjemlene har også regjeringen en effektiv adgang til å håndtere krisen. Beredskapslovhjemlene er lett tilgjengelig i et oppdatert lovverk, så myndighetene kan forholde seg til et konkret og lettlekelig lovverk for å håndtere krisen. Men



en utfordring for effektiviteten kan være at hjemlene er spredt i ulike sektorlover. Hvis det er en krise som rammer flere sektorer må man forholde seg til flere ulike lover for å kartlegge hvilke tiltak man har hjemmel til å gjøre. Det vil også være flere ulike myndighetsorganer håndterer krisen. Hver enkelt sektorlov kan også ha ulike vilkår som må oppfylles før tiltak kan iverksettes. Det kan potensielt gjøre vurderingene mer utfordrende å måtte forholde seg til ulike vilkår for ulike tiltak i håndteringen av samme krise.

Den største utfordringen med gjeldende rett for håndtering av kriser oppstår når det foreligger en situasjon som ikke kan håndteres gjennom provisoriske anordninger, stortingets bevilgningsreglement eller gjennom sektorlovgivningen. I disse tilfellene er det i dag tre muligheter, det første er å avvente en hastebehandling i Stortinget som beredskapshjemmelutvalget har beregnet til å ta minst to uker.<sup>45</sup> Det andre alternativet dersom man ikke kan avvente ordinær stortingsbehandling, er å benytte konstitusjonell nødrett, eller annen ulovfestet nødrett dersom slik eksisterer. Det tredje alternativet er å handle rettstridig.

Under utbruddet av koronapandemien i Norge ble løsningen å benytte de allerede eksisterende beredskapshjemlene, samt å hastebehandle vedtakelsen av en midlertidig fullmaktslov, kalt koronalovent. Loven ble vedtatt etter en kort innspillsrunde, hvor særlig jurister kom med innspill.

Den konstitusjonelle nødretten er ikke lovregulert og har derfor ikke gjennomgått behandling i Stortinget. Våre folkevalgte representanter har dermed ikke påvirket eller bidratt til utarbeidelsen. En konsekvens av dette er at den konstitusjonelle nødretten heller ikke har vært underlagt offentlig debatt. Det er derfor vanskelig for Norges befolkning å ha en oppfatning av hva den konstitusjonelle nødretten innebærer. Ved bruk av den konstitusjonelle nødretten vil derfor ikke hensynet til demokrati være godt ivaretatt.

En annen konsekvens av at den konstitusjonelle nødretten ikke er lovregulert er at Stortinget ikke har fått satt vilkår for utøvelsen av nødretten. Det er ingen vilkår som sier noe om hva som skal til for at den skal kunne tas i bruk, hvem som skal kunne utløse den, hvilke områder den skal kunne omfatte eller hvor lenge den kan gjøres gjeldende. I og med at det ikke er noen lovbestemte skranker å måle handlingene opp mot, er det også vanskeligere å gjennomføre kontroll med myndighetenes handlinger i etterkant av en krise. Hvorvidt det er positivt eller

---

<sup>45</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.85

negativt for rettsstaten er ikke selvsagt. Mangel på klarhet for når og hvem som kan utløse nødretten kan høyne terskelen for å bruke den konstitusjonelle nødretten. Men den kan også gjøre terskelen lavere, ettersom det er den utøvende makten som vurderer hvorvidt vilkårene for å benytte konstitusjonell nødrett er oppfylt eller ikke. Dette kan være særlig utfordrende når det kommer til politiske omdiskuterte saker, hvor det er et stort sprik mellom prinsippene og idealene til de ulike politiske partiene. For eksempel vil en mer innvandringskritisk regjering kunne vurdere nødvendige tiltak under en stor migrasjonskrise annerledes enn en innvandringsliberal regjering. På samme måte kan en mer klima- og miljøorientert regjering vurdere en naturkatastrofe på en annen måte enn en mindre klima- og miljøorientert regjering.

Når det er mangel på skranker, blir muligheten for å stille myndighetene til konstitusjonelt ansvar enda viktigere. Etter Grunnloven § 86 er det mulig for Stortinget å anlegge riksrettssak mot «statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets» medlemmer når disse har brutt sine konstitusjonelle plikter. Riksretten dømmer i «første og siste instans» etter Grunnloven § 86 første ledd. Ansvarlighetsloven<sup>46</sup> får anvendelse på handlinger som påtales ved riksrett, jf. ansvarlighetsloven § 1 første ledd. Etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav a og b, kan statsråder som ved «handling eller undlatelse» gjennomfører handlinger som krever Stortingsvedtak uten Stortingets samtykk, eller handler i strid med Stortingets vedtak, straffes.

Muligheten for å stille myndighetene konstitusjonelt ansvarlig gjennom riksrett er et viktig verktøy for å hindre maktmisbruk av den konstitusjonelle nødretten. Går myndighetene for langt utenfor det som var nødvendig, kan de personlig straffes gjennom riksretten. Men Castberg påpeker at det ikke kan oppstilles en alminnelig regel om at en «hvilken som helst handling som kan forsvares ut fra prinsippene om konstitusjonell nødrett, også må oppfattes som vedkommende statsorgans plikt, på den måte at en unnlattelse av nødrettshandlingen skulle måtte betraktes som en rettstridig unnlattelse».<sup>47</sup> Mulighetene for å stille myndighetene til ansvar for handlingslammelse og manglende bruk av konstitusjonell nødrett synes derfor å være færre. Men Stortinget kan fremme mistillitsforslag dersom de ikke mener at regjeringen har fulgt opp pliktene sine etter Grunnloven § 3 godt nok.

---

<sup>46</sup> Lov 05. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett

<sup>47</sup> Castberg, "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." s.19

Konstitusjonell nødrett angir ingen begrensninger i hvilke områder som kan reguleres etter denne. Begrensningen går på hva som er nødvendig eller ikke, men i en krise vil det være den utøvende makten som gjør vurderingen av hva som er nødvendig. Hvorvidt det faktisk var «nødvendig» vil ikke bli kontrollert før i etterkant. I prinsippet kan den utøvende makt derfor etter den konstitusjonelle nødretten regulere alle rettsområder. Det at det ikke er et skille her opp mot enkelte sektorer som for eksempel rettsvesenet vurderes å være negativt for rettsstaten.

Når det kommer til effektivitet, er det heller ikke her selvsagt om konstitusjonell nødrett er positivt eller negativt. Beredskapshjemmelutvalget peker på at manglende hjemler kan føre til at myndighetene nøler med å iverksette nødvendige tiltak i frykt for at ulovfestet nødrett ikke gir de nødvendige fullmakter.<sup>48</sup> Dersom myndighetene ikke blir handlingslammet kan det tenkes at den konstitusjonelle nødretten er effektiv, nettopp fordi det ikke er noen skranker eller områdebegrensninger. Når det ikke er noen lovfestede reguleringer, vil det også være lettere for regjeringen å skaffe seg kontroll under en krise.

Veneziakommisjonen er et rådgivende organ under Europarådet som gir juridiske råd til medlemsstatene på feltene demokrati, menneskerettigheter og rettstat.<sup>49</sup> I en rapport skrevet av et utvalg fra kommisjonen pekes det på at land som har regulert krisefullmakter i konstitusjonene eller i formell lov bedre kan garantere for fundamentale rettigheter, demokrati og rettstat enn land som baserer krisefullmaktene på uskrevne konstitusjonelle prinsipper.<sup>50</sup> Det tyder på at det generelle synet i Europa er at konstitusjonell nødrett ikke gir en hensiktsmessig regulering av krisefullmaktene med tanke på hensynene til demokrati, rettstat og menneskerettigheter. Dette er nettopp fordi beskyttelsen av demokrati, rettstat og menneskerettigheter hviler på skuldrene til de som til enhver tid sitter med utøvende makt.

---

<sup>48</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.20

<sup>49</sup> Council of Europe, "Venice Commission," Council of Europe, [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN).

<sup>50</sup> Nicos Alivizatos mfl., "Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency - Reflections," (European commission for democracy through law, 2020). s.6 avsnitt 24

## 2.2 Forslag til sektorovergripende krisefullmaktslov i NOU 2019:13

Ved kongelig resolusjon 9. februar 2018 nedsatte Solberg-regjeringen Beredskapshjemmelutvalget med følgende mandat: «utrede en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter i beredskapslovgivningen.»<sup>51</sup>

Utvalgets arbeid resulterte i NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer», som konkluderer med en anbefaling om en sektorovergripende fullmaktslov som skal supplere de allerede eksisterende beredskapshjemlene og et utkast til en slik lov.

En slik forskriftshjemmel som foreslått i lovutkastet lar regjeringen fravike gjeldende lovgivning og begrense lovfestede rettigheter. Den vil derfor prinsipielt innebære et brudd med utgangspunktet i Grunnloven.<sup>52</sup>

NOU 2019:13 peker på både fordeler og ulemper med å vedta en sektorovergripende krisefullmaktslov, men konkluderer med at fordelene veier tyngre enn ulempene.

Kontroversene rundt vedtakelse av en slik lov kom særlig til syne i justiskomiteen på Stortinget når regjeringen nedsatte utvalget. I Innst. 326 S (2016-2017) kapittel 13 anmoder justiskomiteens flertall regjeringen om å ikke sette ned et utvalg for å vurdere en utvidelse av beredskapslovgivningens område. Anmodningen begrunnes med at kun «grunnleggende sikkerhetsinteresser for nasjonen» kan begrunne en utvidelse av beredskapslovgivningens virkeområde, og advarer mot å likestille situasjoner som naturkatastrofer, pandemier, terrorangrep og lignende med de nødtilstandene som begrunner beredskapslovgivningen.

Dette kapitlet ser nærmere på svakheter og styrker med en ny sektorovergripende beredskapslov slik den foreligger i lovutkastet i NOU 2019:13, særlig med hensyn til effektivitet og kontroll, samt rettsstat og demokrati. Som grunnlag for dette vil både utvalgets arbeid i NOUen brukes, men også høringsinstansenes hørings svar.

---

<sup>51</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.9

<sup>52</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.99

### 2.2.1 Innholdet i lovforslaget

En del av diskusjonen rundt forslaget til ny krisefullmaktslov gikk på hjemmelsgrunnlaget til loven. Utvalget presiserer under kapitelet om forståelsen av mandatet at man er utenfor området for den konstitusjonelle nødretten.<sup>53</sup> Det nevnes at regjeringen har en plikt til å handle etter Grunnloven § 3, og at dersom det ikke er tilstrekkelig lovhjemmel eller anledning til å avvente Stortingsbehandling, vil regjeringen måtte velge mellom å avstå fra å handle eller handle på grunnlag av ulovfestet nødrett.<sup>54</sup> Forslaget er ikke ment til å definere innholdet i nødretten, men tydeliggjøre når og på hvilke vilkår man kan «ty til krisefullmakten» der nødretten ville vært alternativet.<sup>55</sup>

Lovforslaget inneholder åtte paragrafer. Etter forslagens § 1 er formålet 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». Med forsvarlig krisehåndtering menes ifølge merknadene til lovutkastet at håndteringen må kunne anses som berettiget vurdert på bakgrunn av hvordan situasjonen fremsto på handlingstidspunktet. Effektiv håndtering innebærer ifølge utvalget at man «oppretholder eller skaffer kontroll over krisesituasjonen, med gradvis gjenoppretting til normalt tilstand». Samt at myndighetene bør ha «handlingsrom til å håndtere en krise så raskt som omstendighetene krever.»<sup>56</sup>

I forslagens § 3 definerer utvalget «ekstraordinære kriser». Det er ifølge merknadene til lovutkastet «alvorlige situasjoner hvor kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser er truet». For at krisen skal anses som «ekstraordinær» må den også være en konsekvens av en eller flere «alvorlige hendelser». I lovutkastet er dette eksemplifisert som naturkatastrofer, terrorhandlinger, hybride hendelser eller pandemier, men listen er ikke uttømmende. Med «kritiske samfunnsfunksjoner» mener utvalget «virksomheter, oppgaver eller andre funksjoner i samfunnet som er avgjørende for at samfunnet skal fungere.» «Tungtveiende samfunnsinteresser» defineres som viktige «verdier» for samfunnet å ta vare

---

<sup>53</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.11

<sup>54</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.21

<sup>55</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.115

<sup>56</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.119

på, men som ikke er «kritiske» for samfunnets funksjon. Dette kan ifølge utvalget for eksempel være «demokratiske verdier og rettssikkerhet».<sup>57</sup>

Lovforslagets § 4 inneholder forskriftsfullmakten som gir Kongen i statsråd hjemmel til å gi midlertidig forskrift som «utfyller, supplerer eller fraviker lovgivningen såfremt situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende regulering og det er fare ved opphold». Forskriften kan etter andre ledd ikke gå lenger enn det som er «nødvendig for å håndtere krisen». Og etter tredje ledd kan ikke forskriften fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan etter tredje ledd bare gjøres så «langt det er forenelig med Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov». I merknadene til lovforslagets § 4 presiseres det at fullmakten ikke er ment til å utvide kompetansen utover det som med «rimelighet» kan antas å følge av «alminnelig nødrett», og at loven først og fremst er ment til å tilfredsstille de krav som følger av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Som utvalget påpeker i merknadene til forslaget § 4, så er konsekvensene av at det er Kongen i statsråd som kan gi midlertidig forskrift, at hele regjeringen kan holdes konstitusjonelt ansvarlig, dersom loven misbrukes.<sup>58</sup>

Vilkåret om at «situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende regulering» betyr ifølge utvalget at det i «situasjonsøyeblikket ikke eksisterer noen annen lovhjemmel» som kan benyttes for å gjennomføre de tiltakene det er behov for å gjennomføre. Men vilkåret kan ifølge utvalget ikke forstås for strengt, da loven også kan benyttes dersom det er uklart om hjemmel foreligger i den ordinære lovgivningen, eller at den ordinære lovgivningen bare dekker deler av tiltakene som må gjennomføres. Om det foreligger «fare ved opphold» skal vurderes basert på den informasjonen man med «rimelighet hadde eller kunne ha skaffet seg» når man vurderte å iverksette tiltakene. Og i de tilfellene stortingsbehandling kan avventes kan ikke denne loven benyttes.<sup>59</sup>

Nødvendighetskriteriet som fremkommer i § 4 andre ledd, er ifølge utvalget et krav til «proporsjonalitet» og «forholdsmessighet» mellom behovene som krisen reiser og tiltakene som iverksettes for å løse krisen. Samtlige nødvendighetsvurderinger som gjøres må ifølge

---

<sup>57</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.120

<sup>58</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.121

<sup>59</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.122

utvalget forstås «i lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen.»<sup>60</sup> Utvalget presiserer i merknadene at både forutsetninger og vilkår i bestemmelsen kan prøves av domstolene på ordinær måte i henhold til Grunnloven § 89 og «læren om domstolens prøvingsrett.»<sup>61</sup>

I merknadene til lovforslaget kommenteres fravikelse av Grunnlovens bestemmelser mer inngående enn det som fremkommer av lovutkastet. I § 4 tredje ledd stilles det vilkår om at Grunnlovens bestemmelser ikke kan fravikes, men fullmaktsbestemmelsen i § 4 er i seg selv en fravikelse av Grunnlovens bestemmelser om at Stortinget er lovgivende myndighet. Utvalget presiserer derfor i merknadene at det følger av «tredje ledd at første ledd bare hjemler fravikelse av Grunnloven §§ 76-78 og ikke øvrige bestemmelser i Grunnloven.» I forslaget tredje ledd andre punktum avgrenses forskriftskompetansen mot «innskrenkninger» og «suspensjon» av rettigheter som følger av Grunnloven eller menneskerettsloven. Dette innebærer ifølge utvalget at rettigheter som ikke følger av grunnlovsregler eller menneskerettslovens regler, kan innskrenkes eller suspenderes dersom det foreligger en «ekstraordinær krise» og vilkårene i § 4 er oppfylt.<sup>62</sup>

Etter forslaget § 5 skal forskriften gis for et begrenset tidsrom, og maksimalt inntil seks måneder, og den kan ikke gjentas eller fornyes. Ifølge utvalget betyr det at forskriftene hjemlet i denne loven automatisk faller bort etter seks måneder. Det får den følge at dersom det enda ikke har vært mulighet å samle Stortinget på ordinær måte for å vedta en lovproposisjon som viderefører innholdet, må den videre prosessen ifølge utvalget da vurderes på grunnlag av konstitusjonell nødrett. Utvalget presiserer også at fristen skal forstås som en «maksimumsfrist». Dersom det ved vedtakelse av forskriften er klart at det bare er nødvendig med noen uker eller måneders varighet, så skal forskriften tidsbegrenses til den perioden, eller oppheves innen «rimelig tid» etter at behovet har falt bort. Forskriften kan fornyes innenfor seks månedersfristen, men fristen løper fra første vedtakelse.<sup>63</sup> Det er altså for eksempel mulig å fornye for to uker av gangen.

Etter forslaget § 6 skal forskriften snarest mulig meddeles Stortinget og den faller bort dersom meddelelse ikke skjer innen 10 dager. Men det gjelder ikke dersom krisen er «av et

---

<sup>60</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.122

<sup>61</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.123

<sup>62</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.123

<sup>63</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.124

slikt alvor at det ikke med rimelighet er mulig å sende meddelelse til Stortinget.» Det er ingen formkrav for meddelelsen, men det forutsettes at alminnelige prosedyrer for konsultasjon med Stortinget følges, og avklares sammen med Stortingets president og administrasjon. Det presiseres at begrepet «meddelelse» er ment å forstås i samsvar med Grunnloven § 82 annet punktum om «regjeringens opplysningsplikt» og et eventuelt riksrettsansvar etter Grunnloven § 86, dersom det fremlegges «uriktige eller villedende» opplysninger for Stortinget. Etter lovforslagets § 6 andre ledd kan Stortinget oppheve forskrifter gitt i medhold av loven dersom en tredjedel av Stortingets representanter stemmer for å oppheve forskriften. Det presiseres i merknadene til paragrafen at kompetansen til å oppheve forskriften gjelder fra «vedtakelse til bortfall etter seks måneder».<sup>64</sup>

### **2.2.2 Svakheter med forslag til krisefullmaktslov**

Beredskapshjemmelutvalget peker på flere svakheter ved en sektorovergripende krisefullmaktslov. Slike hjemler kan for eksempel ifølge utvalget misbrukes av myndighetspersoner gjennom at terskelen for å anvende sektorovergripende hjemler senkes sammenliknet med dagens nødrett. Faren for misbruk fra myndighetenes side ved en generell fullmakt, ble også nevnt i høringssvaret fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS).<sup>65</sup>

Det er generelt sett alltid fornuftig å ha fokus på hvordan man kan innrette lover og systemer på en slik måte at man minsker risikoen for myndighetsmisbruk. Når man ser utviklingen i land som Polen og Ungarn, samt presidentvalget i USA nylig, gir det grunn til å være ekstra oppmerksomme på hvordan man kan jobbe for å redusere risikoen for maktmisbruk. I Polen har regjeringen fått gjennomslag for flere lover som innskrenker domstolenes uavhengighet.<sup>66</sup> Og i Ungarn vedtar regjeringen innstramminger som går ut over både sivile og politiske rettigheter, og undergraver landets demokratiske institusjoner. Ungarns president Orbán bruker som begrunnelse for innstrammningene at «vesten vil falle grunnet islamsk

---

<sup>64</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.125

<sup>65</sup> Norsk organisasjon for asylsøkere NOAS, "Noas Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019).

<sup>66</sup> Folk og forsvar, "Polens Autoritære Utvikling," <https://www.folkogforsvar.no/polens-autoritaere-utvikling/>.



innvandring.»<sup>67</sup> I USA ser man også nå at president Trump prøver å utfordre valgsystemet i USA gjennom rettsaker for å få avvist enkelte stemmer som er avgitt per post.<sup>68</sup>

Lovforslaget inneholder flere muligheter for Stortinget til å enten endre innholdet, eller fjerne forskrifter gitt i medhold av loven i sin helhet. I tillegg kreves det bare at en tredjedel av stortingsrepresentantene ønsker å oppheve en forskrift etter lovforslaget. Ved flertallsregjeringer vil regjeringen ha støtte blant flertallet i Stortinget til å kunne vedta en lov liklydende som en eventuell forskrift. En slik lov vil ikke en tredjedel av Stortinget kunne oppheve. Det kan derfor argumenteres at så lenge det er mulighet for en tredjedel av stortingets representanter å oppheve forskriften, så vil en forskrift gitt gjennom en eventuell krisefullmaktslov, gi mindre risiko for myndighetsmisbruk enn for eksempel vedtakelsen av tiltak gjennom stortingsvedtak hvor det kreves simpelt flertall. Det kan også argumenteres med at det sett opp mot konstitusjonell nødrett kan være flere muligheter for Stortinget til å påvirke gjennom en krisefullmaktslov. Dersom regjeringen velger å benytte konstitusjonell nødrett, er mulighetene for Stortinget i stor grad er begrenset til riksrett i etterkant eller mistillit underveis.

Stortinget har mulighet til å stille mistillitsforslag mot regjeringen dersom Stortinget ikke lenger har tillit til at regjeringen har håndtert eller kan håndtere krisen på en god måte. Det har siden 1945 blitt fremmet mange mistillitsforslag, de fleste av disse har ikke fått noen konsekvenser. Men i 1963 ble det vedtatt et mistillitsforslag mot regjeringen Gerhardsen, som førte til at regjeringen søkte avskjed. Mistillitsforslaget var begrunnet i gruveulykken i Kings Bay på Svalbard.<sup>69</sup>

Utvalget påpekte også at det kunne være en fare for at de ulike sektorhjemlene i lovgivningen ikke oppdateres eller forbedres fordi man har den sektorovergripende hjemmelen i bakhånd.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> "Ungarns Demokratiske Tilbakeslag," <https://www.folkogforsvar.no/ungarns-demokratiske-tilbakeslag/>.

<sup>68</sup> Nils Johnsen, "Kjemper Videre I Seks Stater: Dette Er Trumps Søksmål," VG (2020), <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/gWWbO5/kjemper-videre-i-seks-stater-dette-er-trumps-soeksmaal>.

<sup>69</sup> Stortinget.no, "Mistillitsforslag, Kabinettspørsmål Og Kritikkforslag - En Oversikt," (2018), [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv\\_01-2018.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv_01-2018.pdf).

<sup>70</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.21

Flere av høringsinstansene påpekte også at en generell fullmaktslov kan oppleves som en «hvilepute» for statlige myndigheter. Kommunesektorens organisasjons (KS) begrunnelse for dette var at motivasjonen for etablering og oppdatering av konkret og sektorvis beredskapsregelverk reduseres.<sup>71</sup> Denne argumentasjonen er også i høringsvarene til den internasjonale juristkommisjonens avdeling i Norge (ICJ-Norge) og Advokatforeningens høringsvar.<sup>72 73</sup>

Det at en sektorovergripende fullmaktslov kan oppleves som en «hvilepute» er en svakhet med en slik lov som bør tas på alvor. Selv om man har en krisefullmaktslov så skal denne ha en funksjon som et sikkerhetsnett for de tilfellene som faller utenfor sektorlovgivningen. Det er fortsatt like viktig å ha fokus på gode beredskapslovhjemler i sektorlovgivningen, og det er fortsatt like viktig å jobbe godt med beredskapsarbeid uavhengig av om en slik lov vedtas eller ikke. Men det at forskrifter gitt gjennom en krisefullmaktslov bare varer i seks måneder, burde være et insentiv for både Storting og regjering til å sørge for at beredskap er godt håndtert også i sektorlovgivningen. En krise kan godt tenkes å vare i lengre enn seks måneder, slik for eksempel koronapandemien har gjort. Forskrifter gitt i medhold av en krisefullmaktslov må derfor vedtas i lovsform dersom de skal vare lengre enn seks måneder. Så jo flere av tiltakene som har hjemmel i sektorlovgivningen før krisen inntreffer, desto færre lover trengs det å vedtas under krisen. I tillegg så kan ikke Stortinget oppheve lover med en tredjedels flertall slik som de kan med forskrifter gitt gjennom en eventuell krisefullmaktslov. Dette burde også være et insentiv for regjeringen til å ha beredskapstiltak hjemlet i lovgivning istedenfor forskrift hjemlet i krisefullmaktslov.

Den «mentale terskelen» til å gi lovgivningsmyndighet til regjeringen vil ifølge KS være «høyere når man må benytte nødrett enn en krisefullmaktslov».<sup>74</sup> Også ICJ-Norge uttaler i sitt høringsvar til lovforslaget at det kan lede til lavere terskel for anvendelse av nødrett.<sup>75</sup> Et

---

<sup>71</sup> Kommunesektorens organisasjon KS, "Høringsuttalelse Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer - Forslag Til Ny Krisefullmaktslov," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.3

<sup>72</sup> Den internasjonale juristkommisjon - norsk avdeling ICJ, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.3

<sup>73</sup> Advokatforeningen, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s. 3

<sup>74</sup> KS, "Høringsuttalelse Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer - Forslag Til Ny Krisefullmaktslov." s.4

<sup>75</sup> ICJ, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." s.2-3

annet moment her er at selv om en krisefullmaktslov vil ha et vilkår om at ordinær lovbehandling skal gjøres der det er mulig, så kan kanskje myndighetenes vurdering av hva som er mulig, være annerledes når de har en krisefullmakt å falle tilbake på enn når de ikke har det.

En annen svakhet med en slik sektorovergripende fullmaktslov er at slik fullmaktslovgivning på «generelt grunnlag» vil kunne «utfordre hensynet til forutberegnelighet og potensielt komme i konflikt med legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113». <sup>76</sup> En sektorovergripende forskriftshjemmel legitimert av ulovfestede nødrettsprinsipper, må være vid og skjønnsmessig for å fungere som et fleksibelt og effektivt verktøy. Blant annet så nevner Politidirektoratet i deres høringssvar at etter deres mening er den foreslåtte forskriftshjemmelen for «generell og upresis» til å oppfylle kravene til presis lovregulering etter Grunnloven § 113 og EMK for den type krisetiltak som kan være aktuelt for politiet. <sup>77</sup> ICJ-Norge er også bekymret for at den generelle utformingen som utkastet har, kan føre til «beskjæringer og innskrenkninger» i rettigheter som ikke «identifiseres som inngrep i rettigheter, og som likevel kan representere en uthuling av rettsstaten». <sup>78</sup>

Vaghet vil være en generell svakhet med en krisefullmaktslov siden poenget med den er at den skal kunne håndtere situasjoner som man ikke kan forutse, og derfor ikke er tilstrekkelig regulert i lovverket. Der hvor det er anledning til alminnelig stortingsbehandling, så skal dette gjøres også med en krisefullmaktslov. Et hastevedtak i Stortinget kan gjøre at loven som blir vedtatt er mer tilpasset den konkrete situasjonen. Her er koronaloven et eksempel. Den midlertidige loven var begrenset til lover som man regnet med at kom til å trenge rask regulering i forskriftsform.

Andre høringsaktører har reist bekymringer om lovforslagets betydning for rettstat, demokrati og menneskerettigheter. Blant annet påpeker TV2 at generelle sektorovergripende fullmakter kan «tilrettelegge for at demokratiet og rettsstaten lettere kan utfordres». <sup>79</sup>

Advokatforeningens uttalelser i høringssvaret går i samme retning. De er av den oppfatning at

---

<sup>76</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.103

<sup>77</sup> Politidirektoratet POD, "Politidirektoratets Høringssvar - Nou 2019:13 - Når Krisen Inntreffer," Stortinget (Justis- og beredskapsdep., 2020). s.4

<sup>78</sup> ICJ, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." s.5

<sup>79</sup> TV2, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.4

forslaget vil kunne være med å bygge ned vernet av rettsstaten. Et vern som er særlig viktig i krisetider.

Det ble også påpekt i flere av høringssvarene at det er bekymringsverdig dersom en ny sektorovergripende fullmaktslov også skal omfatte reguleringen av hele rettsvesenet. ICJ-Norge uttaler at en slik fullmakt kan i «gitte situasjoner, representere en trussel for vår rettsstat».<sup>80</sup> Det at loven ikke er avgrenset mot reguleringen av rettsvesenet, er en stor svakhet, og kan potensielt øke faren for maktmisbruk og vanskeliggjøre arbeidet med å stoppe et eventuelt maktmisbruk.

Stabsskolen i Forsvarets høgskole mener et slikt forslag til en sektorovergripende fullmaktslov er grunnlovsstridig med begrunnelse at for å fravike Grunnloven må det foreligge hjemmel på Grunnlovs trinnhøyde som følge av lex superior-prinsippet. Alminnelig nødrett eller forvaltningsmessig nødrett har ikke den trinnhøyden i motsetning til konstitusjonell nødrett. Så en eventuell sektorovergripende fullmaktslov kan ifølge de bare hjemles i konstitusjonell nødrett.<sup>81</sup> Under koronapandemien er det i medhold av smittevernloven gitt en rekke forbud som innskrenker bevegelsesfriheten i Grunnloven § 106. For eksempel er hytteforbudet gitt i medhold av smittevernloven §§ 4-3 og 7-12. I den midlertidige koronalovent ble det i lovens § 2 også gitt forskriftshjemmel til regjeringen til å «utfylle, supplere eller fravike» en lang rekke med lover. Det vil være nærliggende å tro at en krisefullmaktslov vil ha samme hjemmelsgrunnlag som disse eksemplene.

Hvorvidt fullmakter gitt av både en eventuell krisefullmaktslov og beredskapsloven fra 1950 burde vært i Grunnloven istedenfor i sektorlovgivning, er en diskusjon som kunne gjort at man unngikk problemstillinger om hvilken nødrett de ulike fullmaktene er gitt i medhold av. Men motstanden mot å ta med en bestemmelse om derogasjon fra menneskerettighetene i Grunnloven, tyder på det ikke ville vært flertall for å ha noen form for krisereguleringer i Grunnloven heller.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> ICJ, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." s.2

<sup>81</sup> Forsvarets høgskole Stabsskolen FHS, "Høringsuttalelse Fra Fhs Stabsskolen - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.2

<sup>82</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave. s.666

### 2.2.3 Styrker med forslag til krisefullmaktslov

Beredskapshjemmelutvalget konkluderte med at fordelene med en ny krisefullmaktslov veide tyngre enn ulempene. Fordelene er i første rekke at en slik hjemmel sikrer effektivitet ved behov for raske regelendringer i ekstraordinære situasjoner av svært alvorlig karakter, hvor mange sektorer må bidra og koordineres raskt for å hindre skadeomfanget. Hensynet til effektivitet blir aktuelt i krisesituasjoner som det er vanskelig å forutse eller ta høyde for på forhånd. Det er særlig aktuelt hvor særlovgivningen ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å håndtere krisen, og det er «nærliggende fare for at situasjonen forverres i påvente av ordinær lovbehandling».<sup>83</sup>

En viktig utvikling i trusselbildet som Norge står overfor og som påpekes av flere høringsaktører er at situasjoner ofte blir mer og mer komplekse. Politiets sikkerhetstjeneste påpekte i deres høringssvar at det «konvensjonelle skillet» mellom krig og væpnet konflikt og fred blir stadig mer utydelig, slik at «skillet mellom ekstraordinær krise og krig eller krigslignende tilstand kan være vanskelig å fastslå».<sup>84</sup> Nasjonal sikkerhetsmyndighet mente lovforslaget var viktig for å ivareta den komplekse situasjonen som oppstår rundt et cyberangrep. Ved et større cyberangrep vil situasjonen være uklar med hensyn til en rekke faktorer, og det er vanskelig å «vurdere hvor man finner seg i krisespennet mellom krig og fred».<sup>85</sup>

Det å sikre effektiv håndtering av en krise kan være avgjørende for å redde liv og helse, men også for å sikre gjenopprettelse til normalsituasjon etter en krise. Hvordan man oppnår en effektiv håndtering av krisesituasjoner bør derfor være en sentral del av vurderingen når man avgjør om det skal vedtas en krisefullmaktslov. En effektiv håndtering er særlig viktig i situasjoner hvor det er uklart hvilken type hendelse man står overfor. I en situasjon hvor Norge for eksempel blir utsatt for en rekke terrorangrep, kan det være nødvendig å reagere raskt selv om det ikke er noe som tyder på at det foreligger en krigslignende tilstand som berettiger bruk av beredskapsloven fra 1950. I dagens samfunn med flere ikke-statlige aktører med militære styrker, og med et digitalt samfunn som er eksponert for ulike digitale angrep,

---

<sup>83</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." S.21

<sup>84</sup> Politiets sikkerhetstjeneste, *Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer 2020*.

<sup>85</sup> Nasjonal sikkerhetsmyndighet NSM, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019).

er det ikke nødvendigvis lett å skille mellom hva som er en statlig trussel og hva som ikke er det. Et eksempel på det kan være det nylige datainnbruddet på Stortinget. Det var da lenge en uavklart situasjon hvor man ikke visste hvem som hadde fått hvilken informasjon. I ettertid har etterretning pekt på at informasjon tilsier at Russland som sto bak angrepet.<sup>86</sup>

Andre fordeler som utvalget pekte på var at ved å gi regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen, oppfordres myndighetene til å følge lovbundne prosedyrer, noe som reduserer rommet for handlinger og beslutninger som må legitimeres med ulovfestet nødrett. Klare regler fører også til at Stortinget vil bidra til å fastsette hvilke vilkår og betingelser som skal oppstilles for anvendelsen. På den måten etableres en sterkere demokratisk styring i en krisesituasjon. Klare regler vil også tilrettelegge for både parlamentarisk kontroll og domstolskontroll.<sup>87</sup>

Innlandet politidistrikt var enige i utvalgets vurdering om at regler for nødrettsutøvelse i lovgivningen oppfordrer myndighetene til å følge lovbundne prinsipper. Det gir «forutberegnelighet» og reduserer «handlinger og beslutninger som må legitimeres med ulovfestet nødrett», noe som også kan gi en bedre «demokratisk kontroll». Videre påpeker de at det er svært viktig i et demokratisk samfunn at beslutningsmyndighet og forskriftskompetanse er «tydelig, forutberegnelig og hviler på lovmessig grunnlag».<sup>88</sup>

Politihøgskolen (PHS) påpeker at innføringen av parlamentarisk kontroll i lovforslagets § 6 kan sies å være den «viktigste fordelen med lovfesting». De påpeker vider at «Stortinget kommer mye tettere på beslutningene, og kan etter kort tid ta stilling til om iverksatte tiltak skal opprettholdes».<sup>89</sup>

Det at myndighetene må følge lovbundne prosedyrer, og at Stortinget fastsetter vilkår og betingelser er også viktig for å hindre maktmisbruk. Vilkår og betingelser hindrer maktmisbruk gjennom at tiltak i strid med disse gjerne blir en nullitet. I tillegg er de viktige

---

<sup>86</sup> regjeringen.no, "Datainnbruddet I Stortinget," pressemelding, 2020, [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_inbr](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_inbr).

<sup>87</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.101

<sup>88</sup> Innlandet politidistrikt, *Høring - Når Krisen Inntreffer* 2019.s. 7 og 8

<sup>89</sup> Politihøgskolen PHS, "Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.2

for både den parlamentariske kontrollen og domstolskontrollen. De to kontrollmulighetene er kanskje ikke med på å direkte hindre maktmisbruk, men de kan bidra til å stoppe misbruket eller sørge for rettslige konsekvenser for de som eventuelt har utøvd dette.

Utvalget pekte videre på at lovregulering vil gjøre det mulig å gjennomføre en åpen, demokratisk debatt hvor Stortinget kan påvirke forvaltningens nødrettsutøvelse gjennom å «sette vilkår, betingelser, rammer og skranker for anvendelsen av den ekstraordinære kompetansen».<sup>90</sup> En slik åpen debatt vil bidra til gjennomsiktighet både med hensyn til når, hvordan og av hvem hjemlene anvendes. Riksadvokaten støtter uttalelsene utvalget kommer med på side 115 i NOU 2019:13, om at det er ønskelig med en «opplyst og demokratisk forankret diskusjon, der Stortinget må avveie de fordeler og ulemper som lovforslaget reiser, og deretter ta stilling til hvordan en ekstraordinær krisesituasjon rettslig bør håndteres».<sup>91</sup>

En åpen og demokratisk debatt er særlig viktig rundt lovforslag som dette, hvor maktfordelingen kan forskyves under en krise, og hvor det kan gjøres innskrenkninger i befolkningens rettigheter. For å sikre legitimitet bak så vidtgående tiltak som kan gjøres både i medhold av en slik krisefullmaktslov, men også i medhold av en eventuell nødrett, er det viktig at debatten og prosessene er så åpne og demokratiske som mulig.

Både Innlandet politidistrikt, PHS, Politiets Utlendingsenhet (PU) og direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) påpeker at det er en fordel at forholdet til bruk av nødrett blir mer avklart. Innlandet politidistrikt nevner at for politiet med sine vide fullmakter, så kan det være avgjørende i en krisesituasjon at man kan forholde seg til et tydelig ansvarskart, med avklarte fullmakter og kommandolinjer. De delte også utvalgets bekymring om myndighetene kan bli «handlingslammet» fordi at de i det lengste forsøker å ikke bryte loven.<sup>92</sup> Ifølge PHS kan det etter den ulovfestede nødretten være uklart på hvilket nivå innen forvaltningen en beslutning om bruk av nødrett kan tas, og at lovfesting av at beslutningen må tas av Kongen i statsråd vil fjerne denne usikkerheten og være et «ubetinget gode».<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.102

<sup>91</sup> Riksadvokaten, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019).

<sup>92</sup> Innlandet politidistrikt IPD, "Høring - Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019).s. 5-6

<sup>93</sup> PHS, "Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." s.1

DSB mener krisefullmaktsloven kan bidra til at de som har ansvaret for å håndtere en akutt krisesituasjon ikke «holdes tilbake av ulovfestede, uklare virkemidler som kan skape beslutningsvegring og handlingslammelse». Men at loven heller gir den nødvendige «ryggdekning til de ansvarlige myndigheter som i en alvorlig krisesituasjon blir tvunget til å treffe vanskelige og potensielt inngripende beslutninger».<sup>94</sup> PU påpeker at for å etterleve handlingsplikten som følger av Grunnloven § 3 er det viktig at beslutningstakerne «ikke opplever usikkerhet rundt de fullmaktsgrensene som i dag følger av ulovfestet nødrett».<sup>95</sup>

Ifølge utvalget er loven ment å tilfredsstille kravene som følger av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.<sup>96</sup> Dersom nødrett blir brukt til å innskrenke borgernes rettigheter vil det være i strid med legalitetsprinsippet i Grunnloven. En lov, selv om det er en generelt formulert fullmaktslov, vil gjøre at inngrep i borgernes rettigheter i mindre grad er i strid med legalitetsprinsippet.

Et annet argument som fremkommer både i utredningen og i hørings svarene er tidsaspektet. I utredningen er det gjort en gjennomgang av tiden det tar å få gjennom en kriselov i Stortinget, sammenlignet med en forskrift i Kongen i statsråd.<sup>97</sup> Innlandet politidistrikt argumenterte med at i et reelt tidsløp er det ikke tid til å vente på behandling i Stortinget, samtidig som innbyggerne som er rammet av en krise, neppe vil finne seg i at tiltak ikke settes inn grunnet mangelfullt eller lite hensiktsmessig lovverk, manglende fullmakter og tungvinte prosesser.<sup>98</sup> DSB påpeker også at denne tidsforskjellen mellom lovvedtak og behandling av Kongen i statsråd er et viktig argument for en krisefullmaktslov.<sup>99</sup>

I en krisesituasjon vil man kunne oppleve at man ikke har den fulle og hele oversikten over situasjonen, og det kan da være ekstra krevende å skulle informere Stortinget på en slik måte at alle representantene har tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte beslutninger. Dersom man gir feil informasjon til Stortinget er dette noe som kan medføre konstitusjonelt ansvar.

---

<sup>94</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB, "Høringsuttalelse - Høring Av Nou 2019: 13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019).

<sup>95</sup> Politiets Utlendingsenhet, *Høringssvar - Nou 2019:13 - Når Krisen Inntreffer* 2019. s.1

<sup>96</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.121

<sup>97</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.85

<sup>98</sup> *Høring - Når Krisen Inntreffer* s.3

<sup>99</sup> DSB, "Høringsuttalelse - Høring Av Nou 2019: 13 Når Krisen Inntreffer." s.1



Selv om det kan være gjennomførbart å behandle en lov på to uker, så er det ikke sikkert at det er forsvarlig eller hensiktsmessig. I mange krisetilfeller kan det også være at det må settes inn tiltak med en gang for å enten avverge krisen eller for å minimere konsekvensene av den, og da kan to uker være for lang tid å vente.

#### **2.2.4 Hvordan ivaretar lovutkastet hensynene til rettstat og demokrati?**

En av de største fordelene med en sektorovergripende krisefullmaktslov er at effektiviteten og kontrollen over krisehåndteringen øker når regjeringen har klare og tydelige hjemler for hvordan de kan håndtere krisen. Regjeringen vet da hva de faktisk har hjemmel til å gjøre, og slipper å bruke tid på å tolke rekkevidden av deres myndighet gjennom ulovfestet nødrett. Klare og tydelige hjemler sikrer også effektivitet gjennom at det forhindrer handlingslammelse. Uklarhet og uenighet om rekkevidden av nødrett kan gjøre at fokuset blir på å tolke myndighetenes muligheter, istedenfor å jobbe med å løse krisen. Hensynet til effektiv håndtering av en krise blir derfor styrket av en sektorovergripende fullmaktshjemmel.

Gjennom klare og tydelige hjemler er det også lettere for myndighetene å ha kontroll over håndteringen av krisesituasjonen. Under en krise er det viktig at myndighetene raskt får kontroll over situasjonen, og deretter jobber for å gjenopprette normalsituasjon. Det kan være særlig utfordrende når krisen omfatter flere sektorer. Når en krise rammer flere sektorer er det ulike etater som skal håndtere krisearbeidet. Krisehåndtering baserer seg blant annet på «ansvarsprinsippet», som medfører at etaten som normalt har ansvar for et område også har ansvaret for å håndtere krisen.<sup>100</sup> En krise tar ikke hensyn til de ulike sektorinndelingene i samfunnet. For å ha en effektiv krisehåndtering er det derfor viktig at de ulike etatene klarer å samarbeide godt. Det at regjeringen har klare og tydelige hjemler som gjør at de kan koordinere de ulike etatene på den måten som er hensiktsmessig for krisen man står i, er derfor viktig både for kontrollen over situasjonen, men også for effektiviteten. Klare hjemler og mulighet for å strukturere arbeidet med krisen helhetlig, skaper derfor bedre forutsetninger for å både få kontroll over situasjonen og raskt gjenopprette normalsituasjon.

Om hensynet til demokrati styrkes eller svekkes av lovutkastet er det ikke nødvendigvis et klart ja eller nei til. Beredskapshjemmelutvalget peker på at det her er et «paradoks på

---

<sup>100</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.33

legalitetsprinsippets område».<sup>101</sup> På den ene siden så styrker loven hensynet til demokrati gjennom at Stortinget vedtar loven etter en grundig behandling og høringsrunde, samt at offentligheten har mulighet til å følge diskusjonen. Stortinget vil også ha mulighet til å bidra til å fastsette hvilke vilkår og betingelser som skal oppstilles for anvendelsen og på den måten får en sterkere demokratisk styring i en krisesituasjon.<sup>102</sup>

Dersom debatten om ny krisefullmaktslov er i tilknytning til en valgkamp har befolkningen også prinsipielt sett mulighet til å stemme på det politiske partiet, eller den kandidaten, de mener har den mest fornuftige løsningen på området. Stortinget setter også opp lovbundne skranker som regjeringen ved bruk av fullmakten må følge, og vil også ha mulighet til å endre loven på et senere tidspunkt dersom de da synes den går for langt. På den andre siden så vedtar Stortinget å avgi lovgivningsmakt fra det folkevalgte organet og over til det utøvende organet, som i seg selv er en innskrenkning av demokratiet.

At det er uenighet i hvordan lovforslaget påvirker hensynet til demokrati kommer også frem gjennom høringsvarene. Som nevnt i kapittel 2.2.3 om styrker med lovforslaget, ble det pekt på at det er viktig i et demokratisk samfunn at beslutningsmyndighet og forskriftskompetanse er tydelig, forutsigbart og hviler på lovmessig grunnlag. På den andre siden ble det stilt spørsmål ved at det i et «sivilisert land som Norge skal være lagt til rette i lovs form for at regjeringen i fredstid kan overta generelle oppgaver tilhørende en demokratisk valgt lovgivende forsamling».<sup>103</sup>

Hvorvidt hensynet til demokrati styrkes av lovforslaget avhenger derfor av om man anser det som mest demokratisk at den folkevalgte forsamlingen er med på å utforme rammene for regjeringens handlingsrom under en krise, eller om man mener det er mest demokratisk at man ikke har lovgivning som flytter lovgivningsmyndighet fra Stortinget til regjering.

Lovforslagets påvirkning på rettsstaten har det også vært delte meninger om. Lovforslagets forhold til Grunnloven § 113 har vært problematisert, blant annet på bakgrunn av at lovforslaget er «generelt og upresist utformet». Det ble av flere høringsinstanser påpekt at forslaget representerte en «uthuling av rettsstaten, og at vernet av rettsstaten ble bygd ned

---

<sup>101</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.104

<sup>102</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.102

<sup>103</sup> KS, "Høringsuttalelse Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer - Forslag Til Ny Krisefullmaktslov." S.4

gjennom forslaget». Blant fordelene som har vært nevnt er at regjeringen gjennom en sektorovergripende fullmaktslov vil bli oppfordret til å følge lovbundne prinsipper, noe som gir økt forutberegnelighet.

Her kommer et nytt aspekt av paradokset rundt legalitetsprinsippet, hvor en lovfesting må være generell og upresis for å ivareta hensynene til effektivitet, og derfor nødvendigvis blir mindre forutsigbar og muligens i strid med kravet om presisjon etter Grunnloven § 113. Mens på den andre siden så vil en lovfesting øke forutberegneligheten gjennom at regjeringen må følge de lovbundne prinsippene. En lovfesting vil altså øke forutsigbarheten gjennom at det er allment tilgjengelig hva som er regjerings myndighet under en krise, men ordlyden i lovteksten vil være generell og upresis slik at det kan være vanskelig å tyde ut av de hva regjeringens myndighet faktisk er. Selv om lovteksten er generell og upresis, så vil den være mer forutsigbar og enklere og tolke for befolkningen enn det en ulovfestet nødrett vil være. Selv for en jurist uten spesialisering innen statsrett vil innholdet i denne ulovfestede nødretten være difus, og for befolkningen vil de i stor grad ikke vite at det eksisterer en slik nødrett. Befolkningen vil også ha begrensede muligheter til å utlede hva denne ulovfestede nødretten inneholder dersom de skulle være klar over dens eksistens. En vag og generell lovtekst vil være tydeligere enn den ulovfestede nødretten.

Sett opp mot det andre alternativet, som vil være flere konkrete krishjemler i sektorlovgivningen, så vil det trolig for befolkningen være mer forutsigbart med en vag fullmaktshjemmel. Det vil være uoversiktlig og komplisert undersøke og lese i forskjellige lover for å forstå hvilke myndigheter myndighetene har under en krise.

Det ble under kapittel 2.1.4 om hvordan gjeldende rett ivaretar hensynene, problematisert at konstitusjonell nødrett ikke er avgrenset for noen rettsområder. Denne problemstillingen blir den samme her. Lovforslaget er ikke avgrenset mot regulering av rettsvesenet. Det at myndighetene kan regulere rettsvesenet under en krise er ikke positivt for hensynet til rettstaten. Domstolenes uavhengighet og muligheten til å drive kontroll med myndighetene på egne premisser er en bærebjelke i rettstaten, og man bør derfor være forsiktig med all regulering som kan innebefatte en regulering av domstolenes og påtalemyndighetens uavhengighet. I merknadene til lovforslaget presiserer utvalget at både «forutsetninger og vilkår» vil kunne prøves av domstolene på ordinær måte etter Grunnloven § 89 og «læren om domstolenes prøvingsrett». Domstolene kan derfor ifølge utvalget i hvert enkelt tilfelle kunne prøve «forskriftens form og innhold» opp mot denne fullmaktsloven og opp mot Grunnlovens

regler, samt reglene inntatt gjennom menneskerettsloven.<sup>104</sup> Men så lenge myndighetene i teorien har anledning til å regulere hele rettsvesenet, blant annet strukturering av domstolene, så vil ikke en slik prøvelsesrett for domstolene være absolutt.

Med koronapandemien som eksempel, kan det tenkes at myndighetene kunne ha innskrenket så mye på muligheten til å avholde rettsaker av smittevern hensyn, at det i praksis hadde vært umulig for domstolene å ha en prøving av en forskrift utarbeidet med hjemmel i krisefullmaktsloven. Det er derfor viktig at domstolenes uavhengighet og mulighet til å drive kontroll med myndighetene sikres gjennom at myndighetene ikke har mulighet til å gjøre slike reguleringer som også omfatter rettsvesenet, og da særlig domstolene.

Et sentralt element i rettstaten er at myndighetene skal være underlagt loven, og følge loven. Her vil lovforslaget bidra med å sette lovbundne rammer som myndighetene må holde seg innenfor under krisehåndteringen. I tillegg bidrar lovforslaget til å øke den parlamentariske kontrollen med myndighetene. Dette er elementer som gjør rettstaten sterkere gjennom lovforslaget, kontra ved bruk av konstitusjonell nødrett der riksrett eller mistillitsforslag er de parlamentariske virkemidlene som kan tas i bruk.

Deler av lovforslaget vil styrke hensynet til rettstat under en krise, mens andre deler av det kan bidra til å sette rettstaten i en mer angripelig posisjon. Det gjør at det ikke er mulig å dra en entydig konklusjon rundt lovforslagets konsekvenser for rettstaten. Men det som kan konkluderes med er at med noen justeringer på lovforslaget, som for eksempel å ekskludere regulering av rettsvesenet, vil forslaget bli vesentlig mindre negativt for rettstaten.

## **2.3 Andre sammenlignbare lands beredskapslover**

I Europa har mange land bestemmelser om krisehåndtering i konstitusjonen. I en forskningsrapport som ser på de ulike landene i den Europeiske Union og Norge og Sveits sin håndtering av beredskap i konstitusjonen, deles landene inn i tre kategorier etter hvor omfattende konstitusjonen behandler beredskap i kriser. Her havner Norge i gruppen med lav eller minimal grad av kodifisering sammen med blant annet Østerrike, Belgia, Danmark,

---

<sup>104</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.123

Finland og Sveits.<sup>105</sup> Grupperingen i rapporten kan se noe misvisende ut. For eksempel har Finland en sektorovergripende krisefullmaktslov, men lite regulering i selve konstitusjonen.

### 2.3.1 Sverige og Danmark

For Sverige er det ved sivile kriser ingen regulering som øker handlingsrommet for regjeringen, slik at de må håndteres innenfor rammen av de alminnelige reglene. Sverige har bestemmelser i Regjeringsformen som gir mulighet for rask behandling i Riksdagen og delegering av lovgivningskompetanse.<sup>106</sup> Riksdagen har vedtatt flere lovfestede fullmaktshjemler til regjeringen for blant annet kriser i fredstid.<sup>107</sup> Disse bestemmelsene finnes blant annet i lovene hälso- och sjukvårdslagen<sup>108</sup> og ransoneringslagen<sup>109</sup>.

Det er ved flere tilfeller reist spørsmål i Sverige om det er behov for regler som behandler handlingsrommet for myndighetene i krisesituasjoner.<sup>110</sup> Men spørsmålet er ikke fulgt opp ut over de prosessene hvor spørsmål har blitt stilt. Sveriges rett på området kan sammenlignes med gjeldende rett i Norge. Både Sverige og Norge har i hovedsak basert beredskapslovene på sektorlovgivningen, og i begge landene er det stilt spørsmål om det bør vedtas en sektorovergripende fullmaktslov.

Den danske grunnloven har ingen bestemmelser om unntakstilstand, men den danske Grunnloven § 23 hjemler utstedelse av foreløpige lover i fraværet av et samlet folketing, noe som kan sammenlignes med vår egen § 17 i Grunnloven om provisoriske anordninger. Men Danmarks ordning favner videre da den ikke har noen andre begrensninger enn at den må ligge innenfor rammen av den danske Grunnloven.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> Anna Khakee, "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe," (Geneva Center for the Democrati ontrol of Armed Forces, 2009). s.11

<sup>106</sup> SOU 2008:61, "Kriseberedskapen I Grundlagen: Översyn Och Internationell Utblick," (2008). s. 10

<sup>107</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." S.89

<sup>108</sup> Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) av 9. februar 2017 (Sverige)

<sup>109</sup> Ransoneringslag (1978:268) av 18. mai 1978 (Sverige)

<sup>110</sup> SOU 2008:61, "Kriseberedskapen I Grundlagen: Översyn Och Internationell Utblick." s.106

<sup>111</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.92

Danmark har også beredskapshjemler i flere lover som i beredskabsloven<sup>112</sup> og sundhedsloven<sup>113</sup>. Danmarks system kan sammenlignes med det systemet som er i Norge i dag, blant annet har begge landene sektorlovgivning og ulike former for provisoriske anordninger.

### 2.3.2 Finland

Finland regulerer ikke beredskapen i konstitusjonen, annet enn at det garanteres visse rettigheter også under krisesituasjoner.<sup>114</sup> I Finlands beredskapslovgivning reguleres kriser i beredskapslag<sup>115</sup>. Den har et omfattende sektorovergripende virkeområde, og regulerer myndighetenes kompetanse ved unntakstilstand. Kompetansen til å erklære unntakstilstand ligger etter lovens § 6 hos «statsrådet i samverkan med republikens president.»<sup>116</sup> Dersom det konstateres at det foreligger unntakstilstand, kan statsrådet beslutte at bestemmelsene i beredskapslovens del II kommer til anvendelse. Vilkårene følger av beredskapslagen § 6. En slik forordning kan gis for en angitt tid, men maksimalt seks måneder. Forskriften skal også nevne i hvilken grad myndighetene i henhold til loven skal kunne utøves, og det geografiske omfanget av fullmaktene.

Forskriften skal umiddelbart forelegges for Riksdagen, som bestemmer om forskriften får fortsette å være i kraft, eller om den skal oppheves helt eller delvis, samt lengden på forskriften, jf § 6 tredje ledd. Dersom det ikke er mulig å involvere Riksdagen uten å i vesentlig grad bringe lovens formål i fare, kan statsrådet i forskrift bestemme at fullmaktene i lovens andre del kan iverksettes umiddelbart, jf. Beredskapslagen § 7 første ledd. En slik forskrift kan gjelde i maksimalt tre måneder, og den skal sendes umiddelbart til Riksdagen. Etter beredskapslagen § 8 kan slik «igangsettelsesforordning» som gis etter §§ 6 og 7 forlenges dersom unntakstilstanden fortsetter. Det kan da gis en «forlengelsesforordning» som kan gis for en viss periode, men ikke for mer enn seks måneder av gangen.

Samtlige forskrifter og forordninger er underlagt vilkår om at de må fremmes for Riksdagen innen en uke, for ikke å falle bort. Forskriftene kan oppheves helt eller delvis hvis Riksdagen

---

<sup>112</sup> Bekendtgørelse af beredskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 03. april 2017 (Danmark)

<sup>113</sup> Bekendtgørelse af sundhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 (Danmark)

<sup>114</sup> Khakee, "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." S.26

<sup>115</sup> Beredskapslag av 19. desember 2011 nr. 1552 (Finnland)

<sup>116</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.93

bestemmer det, jf. Beredskapslagen § 7 andre ledd. Forordninger som statsrådet gir med hjemmel i lovens andre del skal forelegges Riksdagen, og Riksdagen beslutter om de skal oppheves eller ikke, jf. Beredskapslagen § 10 om etterkontroll.

Den finske beredskapsloven har flere likheter med forslaget til krisefullmaktslov i NOU 2019:13. Blant annet gjennom at forskriften faller bort dersom den ikke meddeles den folkevalgte forsamlingen. Forskriftene kan også gis for en periode på seks måneder i både den finske loven og i forslaget til krisefullmaktslov i NOU 2019:13.

### **2.3.3 Storbritannia**

I Storbritannia er «Civil Contingencies Act»<sup>117</sup> en omfattende, sektorovergripende beredskapslov for å håndtere kriser og katastrofer som utfordrer det etablerte krisehåndteringssystemet. Lovens del II gir regjeringen fullmakter til å gi midlertidige krisereguleringer ved alvorlige kriser av regionalt eller nasjonalt omfang.<sup>118</sup>

Etter Civil Contingencies Act § 20 ligger beslutningsmyndigheten hos «Her Majesty by Order in Council» dersom vilkårene i § 21 foreligger. «Her Majesty by Order in Council» kan sammenlignes med Kongen i statsråd i norsk rett.<sup>119</sup> Statsministeren eller andre regjeringsmedlemmer kan igangsette krisereguleringen dersom vilkårene i § 21 er oppfylt og det ikke ville vært mulig uten alvorlige forsinkelser å avholde en «Order in Council», jf. § 20 andre ledd.

Civil Contingencies Act § 21 har vilkår for at regjeringen skal kunne ta i bruk fullmaktene. Etter andre ledd «må en krise ha oppstått, være under oppstandelse eller skal til å oppstå». Tredje ledd nevner at tiltaket må «være nødvendig for å forebygge eller kontrollere krisen». Ifølge fjerde ledd må behovet for å forebygge eller kontrollere krisen «haste».

Krisefullmaktsloven i Storbritannia har flere fellestrekk med forslaget til krisefullmaktslov i NOU 2019:13, som for eksempel behandling av Kongen i statsråd og vilkårene for å ta i bruk fullmaktene.

---

<sup>117</sup> Civil Contingencies Act 2004 (Storbritannia)

<sup>118</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.94

<sup>119</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.95

### 2.3.4 Generelt i Europa

I de fleste Europeiske landene, må lovene som regulerer når krisefullmakter skal tas i bruk, involvere den folkevalgte forsamlingen i beslutningen. I de fleste tilfellene er det etter forslag eller lignende fra myndighetene eller presidenten. Men det er også noen unntak, som for eksempel Tsjekkia og Irland, hvor den folkevalgte forsamlingen kan iverksette krisefullmakter alene. Hvis den folkevalgte forsamlingen ikke kan samles, har mange land regler som gir myndighetene eller presidenten mulighet til å erklære krisetilstand, men da med krav om å informere den folkevalgte forsamlingen ved neste mulighet.<sup>120</sup>

Det varierer blant landene i Europa om forholdet mellom de ulike institusjonene i en krise er regulert i konstitusjonen, og det er også store forskjeller på hvordan reguleringen påvirker maktfordelingen og mulighetene for kontroll. Normalt overføres noe makt fra den folkevalgte forsamlingen til myndighetene eller presidenten, som da har rett til å utstede reguleringer som går mot eksisterende lov. Det er også vanlig med et system for hurtigbehandling i den folkevalgte forsamlingen. I tillegg er ofte fullmaktene midlertidige og må være godkjent av den folkevalgte forsamlingen innen en gitt periode av tid hvis ikke faller den bort.<sup>121</sup> Forslaget til ny krisefullmaktslov i NOU 2019:13 har likheter med fellestrekkene i Europa gjennom forslaget § 6. En forskrift gitt i medhold av krisefullmaktsloven faller også bort dersom den ikke er meddelt Stortinget innen 10 dager.

Noen av de vanligste sikkerhetstiltakene som gjøres for å sikre blant annet de demokratiske institusjonene, er reguleringer rundt valg under kriser. Mange konstitusjoner har bestemmelser om utsettelse av valg og forlengelse av valgperioder i tilfelle kriser. Det er også vanlig med bestemmelser som sørger for hurtig samling av den folkevalgte forsamlingen ved erklæring av en krise, og forbud mot å oppløse den folkevalgte forsamlingen. Et annet vanlig sikkerhetstiltak er forbud mot å endre konstitusjonen under unntakstilstand.<sup>122</sup>

I hvor stor grad de ulike landene regulerer myndighetenes fullmakter under en krise varierer veldig. Sveits har for eksempel ingen regulering for å unngå å hefte myndighetene under håndteringen av krisen. Her baserer hele håndteringen av krisesituasjoner seg på

---

<sup>120</sup> Khakee, "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." S.12

<sup>121</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe."s.14

<sup>122</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." S.15



konstitusjonell nødrett og nødvendighetsprinsippet.<sup>123</sup> På den andre siden har Tyskland detaljert regulering av krisehåndtering i konstitusjonen. Reguleringen gir den folkevalgte forsamlingen mulighet til involvering både i bestemmelsen av å erklære unntakstilstand, men også opphevelsen av det. I tillegg er det en kontrollfunksjon under unntakstilstanden, samt en garanti for respekt av menneskerettighetene.<sup>124</sup> Dette er to sentrale ytterpunkter for krisereguleringer. Både gjeldende rett i Norge og forslaget til lov i NOU 2019:13 kan sies å være en mer middelvei sammenliknet med Sveits og Tyskland.

Det er også en del land som skiller mellom ulike alvorlighetsgrader i krisen i lovgivningen. For eksempel har Frankrike tre nivåer, hvor det høyeste, «pouvoirs exceptionnels», gir presidenten «carte blanche» på lovgivende og utøvende myndighet dersom det er en akutt og alvorlig trussel mot institusjonene og uavhengigheten eller myndighetsfordelingen etter konstitusjonen er satt ut av spill. Det neste nivået er «state of siege», som kan erklæres dersom det er en akutt trussel på bakgrunn av andre staters krigførsel eller et væpnet opprør. Det siste og laveste nivået er det som er aktuelt i dennes oppgavens sammenheng, og er den mer typiske unntakstilstanden som kan erklæres ved kriser av en ikke militær art.<sup>125</sup>

Selv om typen og omfanget av reguleringen varierer veldig iblant landene i Europa, er rettssikkerhetsgarantiene for å ivareta de demokratiske systemene relativt like. De innebærer som regel hurtig innkalling av den folkevalgte forsamlingen ved erklæring av unntakstilstand, forbud mot å oppheve den folkevalgte forsamlingen, utsettelse av valg og forlengelse av periodene for de folkevalgte organene.<sup>126</sup>

### **2.3.5 Hvordan ivaretar andre land hensynene?**

Hvilke hensyn som ligger til grunn for beredskapslovgivningen rundt om i Europa varierer veldig. Sveits legger for eksempel vekt på effektivitet. Mens en del av de landene har en forhistorie med autoritære styrever, som for eksempel Tyskland, har tendenser til å ha mer

---

<sup>123</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." S.18

<sup>124</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe."s.18

<sup>125</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." s.23- 24

<sup>126</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." s.29

detaljregulerte lover som skal sikre rettstaten, de demokratiske institusjonene og grunnleggende menneskerettighetene ved en krise.<sup>127</sup>

Av 28 land som Anna Kahke undersøkte i forbindelse med hennes analyse, har 15 av disse landene bestemmelser i konstitusjonene som regulerer unntakstilstand for ekstraordinære kriser.<sup>128</sup> I tillegg er det flere land som har sektorovergripende fullmaktslover, uten å ha bestemmelser av den arten i konstitusjonen, for eksempel Finland og Storbritannia.

En gjennomgang av alle disse landenes regler rundt krisesituasjoner er for omfattende for denne oppgaven. Men det påpekes at majoriteten av landene har en grundig regulering av forholdet mellom myndighetene og den folkevalgte forsamlingen med hensikt om å øke sikkerheten for rettstaten og minske sannsynligheten for maktmisbruk. Enkelte land er uenig i prinsippet om at økt lovregulering reduserer faren for maktmisbruk. Sveits mener for eksempel at skrevne regler rundt nødvendighetsprinsippet har den psykologiske effekten at det reduserer terskelen for å bruke reglene i ekstraordinære situasjoner.<sup>129</sup>

## 2.4 Særlig om ivaretagelse av menneskerettigheter

Norge har i dag inkorporert menneskerettighetene på to ulike måter. En del av menneskerettighetene er tatt inn i menneskerettighetskatalogen i Grunnloven, Grunnloven kapittel E, og er inkorporert i Grunnloven §§ 92 til 113. En del andre sentrale konvensjoner er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, samt at noen menneskerettigheter ivaretas gjennom «presumsjonsprinsippet». Presumsjonsprinsippet medfører at norsk rett «formodes å være i samsvar med folkeretten.»<sup>130</sup> Det presiseres i menneskerettsloven § 3 at loven står over alminnelig lov ved motstrid. Men den står under Grunnloven i trinnhøyde.

Det er viktig å skille mellom hvilke vilkår som må være oppfylt for at rettighetene i Grunnloven kapittel E kan begrenses eller reguleres, og derogasjon som er adgangen til å sette

---

<sup>127</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." s.11

<sup>128</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." s.32

<sup>129</sup> "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." s.19

<sup>130</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring I Folkerett*, vol. 4. utgave (Universitetsforlaget, 2014). s.63

rettighetene til side ut fra nødrettsbetraktninger.<sup>131</sup> Begrensning av menneskerettighetene kan gjøres i normaltstand gjennom lover, eksempelvis kan bevegelsesfriheten begrenses dersom du har gjort noe straffbart som i medhold av straffeloven medfører fengselsstraff. Derogasjon er et «unntaksregime» som forutsetter nødstilstand.<sup>132</sup>

#### 2.4.1 Gjeldende rett og menneskerettighetene

Det er ingen hjemmel i Grunnloven som gjør at man generelt kan fravike menneskerettighetene slik det er i EMK. For derogasjon av menneskerettighetene må man bruke prinsippene om konstitusjonell nødrett.<sup>133</sup> For fravikelse eller begrensning under normale forhold så må det følge av en tolkning av de ulike grunnlovsbestemmelsene. Etter grunnlovsendringene i 2014 har Høyesterett i flere dommer uttalt seg om vilkårene for begrensning eller regulering av menneskerettighetene.<sup>134</sup>

En forskjell mellom den konstitusjonelle nødrett og derogasjon etter menneskerettighetene er anvendelsesområdet. Konstitusjonell nødrett favner bredere siden den kan hjemle andre grunnlovsbrudd enn bare menneskerettighetene, mens EMK artikkel 15 gir hjemmel til å fravike visse menneskerettigheter.<sup>135</sup>

Det er også for den konstitusjonelle nødretten enkelte skranker, men siden det ikke er en grunnlovsbestemmelse om «ikke-derogabilitet» i norsk rett må et slikt prinsipp «delvis bygge på reelle hensyn».<sup>136</sup>

Det er i «Grunnlovens ånd» at de lovbestemmelsene som verner rettssikkerheten betraktes som fundamentale i vårt statsliv og respekteres, selv om det koster store offer. Det kommer særlig frem i rettsoppgjøret etter andre verdenskrig at Høyesterett som har trukket vidtgående

---

<sup>131</sup> Arnfinn Bårdsen, "Norges Høyesterett, Grunnloven Og Menneskerettighetene," i *Menneskerettighetene Og Norge* (Universitetsforlaget, 2017). s.79

<sup>132</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter NIM, "Menneskerettighetene," Norges institusjon for menneskerettigheter, <https://www.nhri.no/menneskerettighetene/>.

<sup>133</sup> Andenæs og Fliflet, *Statsforfatningen I Norge*, 11.utgave. s.666

<sup>134</sup> Bårdsen, "Norges Høyesterett, Grunnloven Og Menneskerettighetene." s. 81 til 82

<sup>135</sup> Rambjør Heide, "Norsk Konstitusjonell Nødrett Og Den Europeiske

Menneskerettighetskonvensjonen Artikkel 15," *Jussens venner* 4 (1998). kapittel 1.

<sup>136</sup> "Norsk Konstitusjonell Nødrett Og Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen Artikkel 15." kapittel 5.2

konsekvenser av nødretten på andre områder, ikke har ment å sette individets grunnlovsrettigheter til side under påberopelse av nødrettens prinsipp.<sup>137</sup>

I Rt.1946 s.198 (P) «Klinge-dommen» vurderte Høyesterett om Grunnloven § 97 var til hinder for at en tysk saksarbeider ved Gestapo kunne dømmes til døden selv om hans handlinger var utført før regjeringen gav en provisorisk anordning som hjemlet dødsstraff for slike handlinger. Høyesterett kom til at en ekstraordinær situasjon ikke vil gjøre det «berettiget» eller «overhodet gi adgang til» å lempe på anvendelsen av bestemmelsen. Og at det er «nettopp i slike situasjoner bestemmelsen har sin største misjon». Når Høyesterett kom til at domfelte kunne dømmes på tross av Grunnloven § 97, var det på grunn av at flertallet mente det ikke forelå en konflikt med Grunnloven § 97, og at tilfellet lå utenfor rammen av området som grunnlovsbestemmelsen hadde til hensikt å regulere, jf. Rt.1946 s.198 side 201. Denne tolkningen er i ettertid sterkt kritisert, og ville neppe blitt gjentatt i dag. Se for eksempel Høyesteretts uttalelse i Rt.2010 s.1445 (P) avsnitt 34.

Begrensninger i grunnlovsfestede rettigheter følger nå av høyesterettspraksis, enten gjennom tolkning av Grunnloven, eller gjennom vilkår for begrensningsadgangen.<sup>138</sup>

I Rt.2014 s.1105 (A) avsnitt 28, «Acta-dommen», vises det til den alminnelige forholdsmessighetsbegrensningen som også gjelder for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene fastsatt i menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Dette har blitt videre presisert i flere etterfølgende dommer.

I Rt.2015 s.93 (A) avsnitt 60, «Maria-dommen», uttaler førstevoterende at «grunnlovsvernet ikke er absolutt», og at det i tråd med de folkerettslige bestemmelsene som den aktuelle grunnlovsbestemmelsen bygger på vil være «tillatt å gripe inn i rettigheten dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig». Det ble videre påpekt at forholdsmessighetsvurderingen må ha «øye for balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovet som begrunner tiltaket på den andre».

---

<sup>137</sup> Frede Castberg, *Norges Statsforfatning* (Oslo: Universitetsforl., 1964). s.356

<sup>138</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.107

I HR-2016-2554-P avsnitt 81, «Holship-dommen», poengterer førstevoterende at selv om Grunnloven § 101 første ledd ikke inneholder noen uttrykkelig adgang til å gjøre inngrep i organisasjonsfriheten, må en slik adgang innfortolkes. I avsnitt 82 følger førstevoterende opp med å utdype at det på samme måte som etter den Europeiske Menneskerettskonvensjonen artikkel 11 nr. 2 må kunne gjøres inngrep i retten til organisasjonsfrihet dersom inngrepet er «hjemlet i lov, er begrunnet med et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn». Vilkåret om «nødvendighet i et demokratisk samfunn» beror ifølge førstevoterende på en sammensatt proporsjonalitetsvurdering.

I både «Maria-dommen» og «Holship-dommen» tar Høyesterett utgangspunkt i tolkningen av de relevante artiklene i EMK for å tolke grunnlovsbestemmelsene. I «Holship-dommen» i avsnitt 81 tok de utgangspunkt i EMK artikkel 11, og i «Maria-dommen» uttaler førstevoterende i avsnitt 57 at Grunnloven § 102 skal «tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkning som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene.»

I EMD-dommen «Sporrong and Lönnroth v. Sweden» (nr. 7151/75 og nr. 7152/75) avsnitt 69 må domstolene se på om det var en «fair balance» mellom de legitime samfunnsbehovene og beskyttelsen av individets rettigheter. Dette viser til et krav om en proporsjonalitetsvurdering om forholdet mellom «de samfunnsmessige fordelene» og «de negative virkningene for den berørte».<sup>139</sup> Hvor stor vekt de samfunnsmessige fordelene har kan tenkes å endre seg ettersom man er i en krise hvor behovet for effektivitet og kontroll, samt stabilitet i samfunnet blir ekstra viktige. I «Yefimenko v. Russland» (nr. 152/04) avsnitt 142 uttaler EMD at «the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued.» Dette indikerer også at det må være et aktuelt samfunnsbehov, og at vurderingen endrer seg ut ifra at samfunnsbehovene endrer seg. At det er en slik fleksibilitet i vurderingen, styrker hensynet til ivaretagelse av effektivitet.

Selv om det foreligger uttalelser fra Høyesterett som klargjør begrensingsadgangen av de grunnlovfestede rettighetene, er det ikke tilsvarende for adgangen til å derogere fra

---

<sup>139</sup> Anett Beatrix Osnes Fause, "Kravet Til Legalitet, Nødvendighet Og Proporsjonalitet Når Det Utøves Polisiær Eller Påtalemessig Myndighet Som Griper Inn I Vernet Etter Emk Art. 8 Nr. 1," *Tidsskrift for strafferett*, nr. 1 (2014).

menneskerettighetene. Derogasjon kan bare i dagens system gjøres med bakgrunn i konstitusjonell nødrett, hvor det ikke er klare rammer for hvilke rettigheter det kan derogeres fra, vilkår eller etter hvilke prosedyrer.<sup>140</sup> Men ifølge Moltumyr Høgberg kan innholdet i menneskerettighetskonvensjonenes derogasjonshjemler «kaste lys over hvordan læren om konstitusjonell nødrett blir forstått i fremtidige krisesituasjoner».<sup>141</sup>

#### **2.4.2 Forslag til sektorovergripende krisefullmaktslov og menneskerettighetene**

Forslaget til ny sektorovergripende beredskapslov har i § 4 tredje ledd inkludert at menneskerettigheter etter Grunnloven og menneskerettigheter som er inkorporert gjennom menneskerettsloven aldri kan fravikes generelt. Eventuelle begrensninger i menneskerettighetene etter Grunnloven og etter menneskerettsloven må derfor også etter en eventuell vedtakelse av loven skje på samme vilkår og med samme begrensninger som i dag.<sup>142</sup>

Norges Institusjon for Menneskerettigheter (NIM) nevner i sitt høringssvar at slik de ser det, vil lovforslaget som utgangspunkt ikke utfordre forholdet til menneskerettighetene.<sup>143</sup>

Det blir i høringssvaret fra blant annet Advokatforeningen ment at utvalget hadde en oppfatning av at vernet av menneskerettigheter bare skal omfatte rettighetenes «kjerneområde», og at det vil representere et «markant tilbakeskritt».<sup>144</sup> Dette utleder de fra et avsnitt hvor utvalget beskriver hvordan de i utredningen forstår begrepet «suspensjon» i forståelsen av utvalgets mandat. Det sies i utredningen:

«På denne bakgrunn forstår utvalget «suspensjon» av rettigheter som *begrensning eller innskrenking* av rettigheter innenfor de rammene som er trukket opp i Grunnloven og i menneskerettskonvensjoner gjort til norsk lov gjennom

---

<sup>140</sup> NIM, *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel*, 2020. s.2

<sup>141</sup> Høgberg, *Statsrett*, 2.utgave. s.155

<sup>142</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.107

<sup>143</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter NIM, "Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer," (Justis- og beredskapsdep., 2019). s.3

<sup>144</sup> Advokatforeningen, "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." s.4

menneskerettsloven. Ved begrensninger/innskrenkinger kan man – i motsetning til ved derogasjon – aldri gripe inn i rettigheters kjerneområde.»<sup>145</sup>

Under kapitlet om merknader til de enkelte bestemmelsene går beredskapshjemmelutvalget inn i hva konsekvensene av denne forståelsen er for menneskerettighetene i Grunnloven eller de som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Her presiserer utvalget at § 4 tredje ledd avgrenser forskriftskompetansen slik at den ikke kan omfatte innskrenkninger i eller suspensjon av rettigheter så langt det følger av Grunnloven eller internasjonale konvensjoner som gjelder som norsk lov i henhold til menneskerettsloven.

Videre nevnes det at «for rettigheter som delvis kan utledes 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».<sup>146</sup> Med andre ord er det lovbestemmelser som er en overopppfyllelse, eller delvis utledes fra Grunnloven hvor det er «kjernen i rettighetene som er vernet». Det er ikke ment som at det under en krise bare er kjernen i grunnlovsfestede rettigheter som nyter vern.

Kritikken mot lovforslaget når det kommer til menneskerettigheter synes derfor å være basert på en misforståelse av hvordan utvalget har skilt mellom rettigheter med grunnlovsvern og rettigheter som delvis kan utledes av Grunnloven.

### **2.4.3 Gir gjeldende rett bedre eller dårligere vern enn EMK artikkel 15?**

EMK har i artikkel 15 en bestemmelse som åpner for at menneskerettighetene i konvensjonen kan fravikes under krigs- eller kriselignende tilstander på bestemte vilkår. Vilkårene er at det må foreligge en «offentlig krigs- eller krisetilstand» som «truer nasjonens liv», det må gis underretning til Europarådets generalsekretær, tiltakene må være «strengt nødvendige» for å oppnå formålet, og derogasjonen må ikke bryte med statens folkerettslige forpliktelser.<sup>147</sup>

«Hellas-saken» avsnitt 113 (nr. 3321/67, nr. 3322/67, nr. 3323/67 og nr. 3344/67) presiserer «krigs eller krisetilstand» gjennom at det oppstilles fire «karakteristikker» for en «krisetilstand». Jørgen Aal gjengir disse på norsk. «1) Faren må være aktuell og

---

<sup>145</sup> NOU 2019:13, "Når Krisen Inntreffer." s.12

<sup>146</sup> "Når Krisen Inntreffer." s.123

<sup>147</sup> Høgberg, *Statsrett*, 2.utgave. s.156 og 157

*overhengende, (...) 2) dens konsekvenser må involvere hele nasjonen, 3) nasjonen og hele organiseringen av samfunnet må være truet og 4) krisen eller faren må være eksepsjonell.»<sup>148</sup>*

Med formuleringen «nasjonens liv» tilsier det at det er «først når de grunnleggende samfunnsstrukturene trues, at derogasjon kan skje». Faren må også true hele nasjonen, og trusselen må være faktisk gjeldende eller realistisk truende.<sup>149</sup>

Det er også et vilkår at derogasjonen ikke går lengre enn det som er «strengt nødvendig» på grunn av forholdene. I «Lawless v.Ireland» (nr. 332/57) avsnitt 31 til 36 legger EMD vekt på at man skal vurdere om det kan gjøres mindre inngripende tiltak for å håndtere krisen. Derogasjonen må undergis en «konkret vurdering», og den må «opphøre når nødtilstanden opphører».<sup>150</sup>

Det er flere eksempler på at land har proklamert nødtilstand og derogasjon i løpet av de siste årene. I juni 2015 proklamerte Ukraina nødtilstand og derogasjon for de områdene som okkuperes av Russland. I november 2015 proklamerte Frankrike nødtilstand og derogasjon som følge av terrorangrepene i Paris. I juli 2016 proklamerte Tyrkia nødtilstand og derogasjon etter kuppforsøket der.<sup>151</sup> I forbindelse med koronapandemien er det også flere land som har erklært nødtilstand og varslet Europarådets generalsekretær om at de bruker sin rett til å derogere fra menneskerettighetene etter konvensjonens artikkel 15. For eksempel erklærte Estland nødtilstand og derogasjon på bakgrunn av koronapandemien 12. mars

---

<sup>148</sup> Jørgen Aal, *Rettstat Og Menneskerettigheter; En Innføring I Vernet Om Individets Sivile Og Politiske Rettigheter Etter Den Norske Forfatning Og Etter De Europeiske Menneskerettighetskonvensjon*, vol. 4. utgave (Fagbokforlaget, 2018). s.543

<sup>149</sup> Njål Høstmælingen, *Internasjonale Menneskerettigheter*, vol. 2. utg. (Universitetsforl., 2012). s.131

<sup>150</sup> *Internasjonale Menneskerettigheter*, 2. utg. s.131

<sup>151</sup> Aal, *Rettstat Og Menneskerettigheter; En Innføring I Vernet Om Individets Sivile Og Politiske Rettigheter Etter Den Norske Forfatning Og Etter De Europeiske Menneskerettighetskonvensjon*, 4. utgave. s.541



2020.<sup>152</sup> Andre land som har erklært unntakstilstand og derogasjon er Latvia, Romania, Armenia, Moldova, Georgia, Albania med flere.<sup>153</sup>

Det er enkelte rettigheter i konvensjonen som ikke er derogable. Disse listes opp i konvensjonens artikkel 15 nr. 2. Konvensjonens artikkel 2, artikkel 3, første avsnitt i artikkel 4 og artikkel 7 kan ikke fravikes. Retten til liv, forbud mot tortur og mot slaveri, samt at ingen skal straffes uten lov er altså absolutte rettigheter som ikke kan fravikes selv i krig eller krisetilstander. For artikkel 2 om retten til liv, gjøres det en reservasjon med hensyn til død som følger av lovlige krigshandlinger.

I Norge er det ingen hjemmel i Grunnloven som åpner for derogasjon fra menneskerettighetene. Eventuell fravikelse må derfor baseres på konstitusjonell nødrett. Forslaget til krisefullmaktslov presiserer også at suspensjonshjemmelen i forslaget ikke er ment til å gjelde grunnlovfestede rettigheter eller rettigheter gitt gjennom menneskerettsloven.

NIM ber i en henvendelse justiskomiteen om å vurdere å foreslå grunnlovfesting av en derogasjons- og begrensningshjemmel i menneskerettighetskapittelet i Grunnloven. NIM påpeker at det kan se ut som Grunnloven gir sterkere menneskerettighetsbeskyttelse enn det menneskerettighetskonvensjonene gjør fordi Grunnloven ikke hjemler unntak. Utad gir derfor rettighetene i Grunnloven et inntrykk av å «være absolutte», men Grunnloven er underlagt konstitusjonell nødrett uten klare rammer for vilkår og prosedyrer for derogasjon.<sup>154</sup> NIM peker videre på at rettighetsvernet i en nødssituasjon er mindre oversiktlig og mindre forutsigbart, og i verste fall kan bli dårligere «under Grunnlovens regime enn det som følger av menneskerettighetskonvensjonene».<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Council of Europe, "Note Verbale, Permanent Representation Estonia to the Council of Europe ", red. Directorate of legal advice and public international law (<https://rm.coe.int/09000016809cfa872020>).

<sup>153</sup> Audrey Lebreton, "Covid-19 Pandemic and Derogation to Human Rights," *Journal of Law and the Biosciences* 7, nr. 1 (2020).

<sup>154</sup> *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel*. s.2

<sup>155</sup> *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel*. s.3

Vurderingen i spørsmålet om hvilket system som gir best vern for menneskerettighetene blir da skriftlige lovfestede derogasjonshjemler med begrensninger og vilkår, kontra derogasjon basert på konstitusjonell nødrett uten klare begrensninger og vilkår.

Systemet for derogasjon som følger av EMK artikkel 15 skaper forutberegnelighet gjennom skriftlighet og tydelige vilkår. De tydelige vilkårene gjør det også enklere å kontrollere om derogasjonen var rettmessig eller ikke i etterkant, slik at kontrollmulighetene opp mot myndighetene blir flere. Ulempene kan være at det senker terskelen for anvendelse. Terskelen for å derogere fra menneskerettighetene er lavere enn den konstitusjonelle nødretten siden den begrenses til fravikelse av de reglene som finnes i konstitusjonen.<sup>156</sup> Men en skriftlig derogasjonshjemmel kan også tenkes vedtatt med svært strenge vilkår, slik at vurderingen vil bero på vilkårene i derogasjonshjemmelen.

Derogasjon etter konstitusjonell nødrett er uforutsigbart siden det ikke er noe skriftlighet eller tydelige vilkår. Det er også sparsommelig med rettskildemateriale for anvendelse av konstitusjonell nødrett.<sup>157</sup> Disse faktorene gjør det også mer komplisert å etterprøve myndighetenes derogasjon av menneskerettighetene. Som følge av at derogasjon må gjøres etter den konstitusjonelle nødretten, vil terskelen for å derogere være på grunnlovshøyde. Terskelen er derfor høyere enn etter EMK artikkel 15. I tilknytning til dette mener NIM at på grunn av at den mentale terskelen for å derogere blir høyere enn nødvendig, kan man «risikere at menneskerettighetene blir tilsidesatt i praksis, for eksempel gjennom tolkninger og faktiske handlinger, men uten forankring i rettsregler om derogasjon».<sup>158</sup>

Dersom man veier hensynet til forutberegnelighet og kontroll med myndighetene opp mot en lavere terskel for derogasjon, taler det for at det er EMK med mulighet for derogasjon etter artikkel 15 som gir det beste vernet for menneskerettighetene.

---

<sup>156</sup> *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel. s.6*

<sup>157</sup> *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel. s.3*

<sup>158</sup> *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel. s.3*

## 2.5 Taler koronapandemien for eller mot en krisefullmaktslov?

Koronapandemien nådde for alvor Norge i mars 2020, noe som resulterte i en rekke inngripende tiltak gjort gjennom smittevernloven, og senere gjennom den midlertidige koronaloven.

Arbeidet med koronaloven var omdiskutert blant jurister i Norge, og etter protester fra «juristopprøret» ble det gjort endringer fra regjeringens opprinnelige lovforslag til vedtatt lov.

Koronapandemien satte rettstaten Norge under press. Svaret på hvordan Norge sto imot presset kan det enda ikke settes to streker under. Pandemien er fortsatt pågående, og en rekke nye tiltak blir i skrivende stund gitt. Selv om det ikke kan gis en endelig konklusjon på Norges håndtering av koronapandemien, har myndighetenes, Stortingets og resten av Norges handlinger i denne perioden gitt et signal på hvor sterkt rettstaten Norge står imot press.

### 2.5.1 Prosessen rundt koronaloven

Etttersom Norge ikke hadde noen fullmaktslov som dekket det omfattende scenarioet Norge sto overfor ved utbruddet av koronapandemien, fant regjeringen at det var behov for en midlertidig fullmaktslov som gjorde at de effektivt kunne sette inn tiltak for å motarbeide konsekvensene av pandemien. Selve smittevernstiltakene for å håndtere pandemien er hjemlet i smittevernloven, så koronaloven skulle hjemle forskrifter ut over smittevern hensynene.

Det var flere endringer fra lovforslaget fra regjeringen til den vedtatte loven. I det opprinnelige forslaget fra regjeringen omfattet fullmakten alle lover, mens i den vedtatte loven er dette begrenset til 60 lover som kan tenkes å være nødvendig å gjøre endringer i for å håndtere pandemien. I den endrede versjonen er også Stortingets kontroll og rett til å overprøve forskriften utdypet. Det er også presisert at ordinær lovgivningsvei skal brukes der det er mulig og domstolskontrollen er tydeliggjort. Regjeringens forslag gav loven varighet på seks måneder, mens det vedtatte forslaget hadde en varighet på en måned.<sup>159</sup>

Det vedtatte forslaget inneholder flere og strengere kontrollmuligheter opp mot regjeringen, og flere vilkår for regjeringen. Regjeringens forslag gav vide fullmakter, siden det ikke var begrenset av annet enn Grunnloven og menneskerettighetene. Mens det vedtatte forslaget i

---

<sup>159</sup> Henrik Pryser Libell, "Juristopprøret Som Ga Ny Koronalov," (2020).

større grad er konsentrert rundt områder som kan tenkes å være aktuelle å få regulert hurtig for å avdempe konsekvenser av koronapandemien.

Regjeringen hadde uten å gjøre offentligheten kjent med det, samarbeidet med de parlamentariske lederne på Stortinget for å få klar en fullmaktslov de kunne stille seg bak, og som kunne vedtas raskt.<sup>160</sup> Den 19. mars 2020 fremla regjeringen forslaget på en pressekonferanse, og lovproposisjonen ble offentlig tilgjengelig dagen før saken skulle til behandling i Stortinget.<sup>161</sup> Lovforslaget hadde da ikke vært på høring annet enn innom de ulike politiske partiene, NHO og LO.

Selv om det var mange jurister som var kritiske til regjeringens utkast til midlertidig koronalov, var det også jurister som mente at det var et godt forslag som var velbegrunnet. Beredskapshjemmelutvalgets leder Benedikte Moltumyr Høgberg nevnte i et intervju med tidsskriftet *Juristen* at det ikke er riktig når det sies at koronaloven ble «fremforhandlet i siste time». Hun nevner at koronaloven var en tilpasning av forslaget til sektorovergripende krisefullmaktslov, slik at utvalgets lovforslag gjorde det mulig å raskere få på plass lovformuleringer for å ivareta blant annet menneskerettigheter.<sup>162</sup> Juristene som var kritiske til regjeringens utkast var også i stor grad fornøyde med endringene som ble gjennomført. For eksempel fant ikke Jørn Øyrehagen Sunde, som var en av de som skrev under «juristoppøret», noen grunn til å protestere mot den vedtatte koronaloven.<sup>163</sup>

Det er viktig å være bevisst på at lovforslaget ikke var lenger i prosessen for vedtakelse enn høringsrundene. Det var kommet både positive og negative tilbakemeldinger i høringsrunden på forslaget. De kunne ha påvirket hvordan den endelige krisefullmaktsloven eventuelt ville blitt vedtatt. Det var også som tidligere nevnt et kontroversielt forslag blant representantene på Stortinget. Det at koronaloven var basert på forslaget til krisefullmaktslov fjerner følgelig ikke behovet for åpenhet som er rundt vedtakelsen av denne typen lover.

---

<sup>160</sup> Thomas Spence, "Kriselov Behandles I Ekspressfart," *Aftenposten*, 2020.03.19 2020.

<sup>161</sup> Hans Petter Graver, *Pandemi Og Unntakstilstand* (Dreyers forlag, 2020). s.93

<sup>162</sup> Benedikte Moltumyr Høgberg, intervjuet av Tore Letvik, 2020.

<sup>163</sup> Libell, "Juristoppøret Som Ga Ny Koronalov."

Ifølge justisminister Monica Mæland var det et flertall på Stortinget for lovutkastet 20. mars.<sup>164</sup> Stortinget var med andre ord klar til å vedta en vidtgående fullmaktslov uten noen form for offentlig høring eller debatt.<sup>165</sup> Som Hans Petter Graver poengterer i boken «pandemi og unntakstilstand» er det alminnelig grunn til å ha tillit til det norske maktapparatet, men «alle kan svikte når panikken kryper på og det er nødvendig å fremstå som resolutt og handlekraftig». Måten utkastet var fremmet på, i hemmelighet og ved utelukkelse av offentlig debatt var derfor ikke noe godt tegn, ifølge Graver.<sup>166</sup>

Mye tyder på at både regjeringen og Stortinget var sterkt påvirket av den kaotiske og uoversiktlige tilstanden Norge var i på tidspunktet. For det burde ikke være noen grunn i et åpent og demokratisk land hvor rettstaten skal stå sterkt, å holde forberedelsen av en så omfattende og vidtgående lov, utenfor offentligheten. Men regjeringen og Stortinget hadde et voldsomt tidspress på seg. Smittesituasjonen endret seg fra dag til dag, og på dette tidspunktet var det også usikkerhet rundt både smittsomhet og dødelighet for koronaviruset. Det førte til et sterkt behov for effektive tiltak, raskt. Det er forståelig at regjeringen ønsket loven vedtatt raskest mulig, men åpenhet og effektivitet trenger ikke å være motsetninger. Regjeringen kunne ha inkludert juristene og organisasjonene som etter hvert ble inkludert i «mini-høringen» på et tidligere tidspunkt, og offentligheten kunne vært informert om at et slikt arbeid var igangsatt på et tidligere tidspunkt.

## 2.5.2 Rettstaten under en krise

Det er under kriser at rettstat, demokrati og menneskerettigheter blir særlig viktige, og det er først under press man ser hvor sterkt hensynene faktisk står.

Norge har ikke hatt mange kriser av høy alvorlighetsgrad som er så omfattende at det har vært et faktisk press mot rettstaten. Håndteringen av koronapandemien er derfor en av de største utfordringene i nyere tid som kan sette press på rettstaten i Norge.

Basert på VGs koronastatistikk er Norge ett av landene i Europa som til nå har hatt det laveste antall smittede per 100 000 innbygger.<sup>167</sup> Særlig når nærliggende land rundt oss som

---

<sup>164</sup> Monica Mæland, "Den Beste Løsningen I Krisetider," *Morgenbladet*, 2020.03.20 2020.

<sup>165</sup> Terje Einarsen, intervjuet av Amanda Schei, 26.03.2020, 2020.

<sup>166</sup> Graver, *Pandemi Og Unntakstilstand*. S.98

<sup>167</sup> VG, "Coronaviruset," <https://www.vg.no/spesial/2020/corona/verden/>.

for eksempel Danmark har høyere smittetall, så tyder det på at en del av de tiltakene Norge har gjort også har fungert, selv om noe kanskje kan være en naturlig konsekvens av mer spredt bosetning i Norge enn Danmark. Men hvordan tiltakene har påvirket samfunnet og befolkningen både økonomisk, sosialt og rettslig er det for tidlig å si noe om. Disse spørsmålene kommer nok til å være tema for mange ulike typer forskningsartikler i tiden fremover. Men det kan allikevel pekes på enkelte ting som er håndtert bra eller kunne vært håndtert bedre for å ivareta hensynene til rettstat, demokrati og menneskerettigheter under en krise.

Under koronapandemien har det blitt gjort inngrep i en rekke menneskerettigheter. Gjennom forskrift er det blant annet gjort midlertidige endringer i justissektoren blant annet gjennom at for eksempel fengslingsmøter kan gjøres via fjernmøter og fjernavhør.<sup>168</sup> Det har vært gjort en rekke analyser av smittevernstiltakenes påvirkning på samfunnsøkonomien. For eksempel ble det gjort en samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak av en ekspertgruppe på vegne av Helsedirektoratet.<sup>169</sup> Tilsvarende analyser synes ikke å være gjort for å se på konsekvensene av tiltakene for blant annet menneskerettigheter. Slike analyser for å se på ivaretagelse av rettstat, demokrati og menneskerettigheter kunne ha vært gode tiltak for å skape en større bevissthet rundt konsekvensene av de tiltakene som innføres. Og det å være bevisst på alle aspektene rundt tiltakene som gjennomføres kan være viktig for å motvirke at man innfører for mange og for strenge tiltak. Koronakommisjonen ble nedsatt 24. april 2020 for å gjennomgå håndteringen av koronapandemien.<sup>170</sup> En slik gjennomgang er viktig for å lære av pandemien i et langsiktig perspektiv, men bidrar ikke til å belyse aspektene rundt tiltakene som innføres når de faktisk innføres.

I et brev til Helse- og omsorgsdepartementet påpeker NIM at et enkelt tiltak for å øke offentligheten, og dermed også bedre ivareta hensynet til demokrati og menneskerettigheter, hadde vært å ha korte høringsrunder på flere av forskriftene som ble vedtatt. De peker på at

---

<sup>168</sup> Forenklinger og tiltak innenfor justissektoren, "Midlertidig Forskrift 27. Mars 2020 Nr. 459 Om Forenklinger Og Tiltak Innenfor Justissektoren for Å Avhjelpe Konsekvenser Av Utbrudd Av Covid-19", red. Justis- og beredskapsdepartementet (2020).

<sup>169</sup> Helsedirektoratet, "Samfunnsøkonomisk Vurdering Av Smitteverntiltak – Covid-19, Rapport Fra Ekspertgruppe På Oppdrag for Helsedirektoratet," (2020).

<sup>170</sup> regjeringen.no, "Regjeringen Oppnevner Koronakommisjonen," pressemelding, 2020, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-oppnevner-koronakommisjon/id2699476/>.

når forskrifter ikke sendes på høring og/eller begrunnelsen for forskriften ikke gjøres tilgjengelig, så blir ikke offentligheten kjent med hvilke vurderinger av nødvendighet og forholdsmessighet opp mot Grunnloven og menneskerettighetene som er gjort. De påpeker også at disse prosessene har en klar side til offentlighetens rett på informasjon etter Grunnloven § 100 femte ledd.<sup>171</sup> Mer åpenhet og begrunnelse for tiltak som gjøres ville vært med å i større grad legitimere tiltakene, og skape større forståelse i befolkningen. Denne åpenheten hadde ikke trengt å være på bekostning av effektivitet. Det kunne for eksempel, som NIM foreslo vært avholdt «ettertidshøringer» for forskriftene, og vært lagt opp til en eventuell revidering av forskriften basert på innspillene.<sup>172</sup>

Et annet moment som i fremtiden kan være med å styrke både demokrati og rettstat under en krise, er å se på lovendringer som åpner for digitale lovbehandlinger i Stortinget når det er nødvendig. Det er ikke utenkelig at Norge kunne ha havnet i en slik situasjon at det på grunn av smittesituasjonen ikke hadde vært mulig å samle et beslutningsdyktig Storting under pandemien. Under utbruddet av koronapandemien var det flere stortingsrepresentanter som var smittet, og representanter i risikogrupper kunne ikke møte. Det å ha slike reserveløsninger som kan være med å sikre hurtig stortingsbehandling under en krise kan både være med å styrke demokratiet, men også forhindre unødvendig bruk av lovgivningsfullmakter til regjeringen. Det kan derfor være med å opprettholde den grunnlovfestede maktfordelingen så langt det er mulig, og forsvarlig, under en krise.

Den norske rettstaten fikk i år rettssikkerhetsprisen av Juristforbundet. Som begrunnelse pekte juryen på at rettstaten i Norge har fungert så godt som den har gjort under krisen på grunn av samspillet mellom folket, institusjonene, byråkratene, mediene, sivilsamfunnet og fagmiljøet.<sup>173</sup> At rettstaten Norge fikk en slik pris på grunn av samspillet mellom institusjonene, tyder på at rettstaten i Norge står ganske sterkt også under en krise. Selv om det alltid vil være forbedringspotensialer, så er særlig samarbeidet mellom de ulike statsmaktene viktig for ivaretagelse av særlig demokrati og rettstat. Og det at det har vært et

---

<sup>171</sup> NIM, *Ivaretagelsen Av Menneskerettigheter under Covid-19-Pandemien*, 2020. s.7

<sup>172</sup> *Ivaretagelsen Av Menneskerettigheter under Covid-19-Pandemien*. s.7

<sup>173</sup> Norges Juristforbunds pris for rettssikkerhet og likhet for loven, "Rettsikkerhetsprisen 2020," (2020), <https://www.juristforbundet.no/globalassets/kursarr/rettsikkerhetsprisen-2020/juryens-begrunnelse-2020.pdf>.

tverrpolitisk samarbeid, og at regjeringen har tatt imot og rettet seg etter innspill fra ulike fagmiljøer tyder også på en god håndtering av en krise.

### **2.5.3 Hva ville vært annerledes dersom krisefullmaktsloven hadde vært vedtatt før pandemien?**

Dersom en sektorovergripende krisefullmaktslov hadde vært vedtatt før pandemien, hadde det ikke vært nødvendig med en hastevedtakelse av koronaloven. Det hadde da vært en lov som allerede hadde vært gjennom en grundig høringsprosess etter alminnelige regler for høringsprosesser, og det hadde vært grundige forhandlinger i Stortinget rundt loven og offentligheten hadde vært inkludert i prosessen.

På generelt grunnlag kan det også argumenteres for at enkelte problemstillinger i større grad kunne ha vært utredet og besvart før krisen kom, dersom krisefullmaktsloven hadde vært vedtatt før krisen. Dette kunne ha gjort myndighetene bedre i stand til å håndtere problemstillingene som dukket opp, alternativt sluppet enkelte av problemstillingene som dukket opp under vedtakelsen av koronaloven, slik som eksempelvis «juristopprøret», samt en større revidering fra regjeringens forslag til lov, opp mot den endelig vedtatte loven.

Ut over de momentene som går på prosessen rundt vedtakelse av en krisefullmaktslov på forhånd, kontra vedtakelsen av koronaloven, er det vanskelig å si om det hadde vært noen forskjeller på håndteringen av krisen. Både forslaget til krisefullmaktslov og koronaloven slo fast at der det var lovhjemmel i sektorlovgivningen, så skulle denne benyttes. Det ble gitt 34 forskrifter i medhold av koronaloven, og loven ble opphevet 27. mai 2020.<sup>174</sup> Basert på at sektorlovgivningen primært skulle benyttes ville nok omfanget av forskrifter vært sammenlignbart ved en krisefullmaktslov som hjemmel.

Medlemmer fra Venezia-kommisjonen nevner i en rapport om respekten for demokrati, menneskerettigheter og rettstat under kriser at «the emergency regime» foretrekkes å være vedtatt i konstitusjonen, for så mer detaljert i sektorlovgivning. Og at det burde vedtas under

---

<sup>174</sup> regjeringen.no, "Forskrifter Med Hjemmel I Koronaloven," <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/forskrifter-med-hjemmel-i-koronaloven/id2695150/?expand=factbox2704022>.



normale tilstander under ordinære prosedyrer. Kriseforskrifter og andre krisetiltak burde i den grad det er mulig være laget på forhånd.<sup>175</sup>

Selv om den midlertidige koronaloven tilsynelatende fungerte bra, så ville det vært en mer ryddig prosess dersom det var en kriselov som var vedtatt på forhånd etter de alminnelige lovgivningsrutinene. Dette kunne også ha vært med på å gjøre håndteringen mer effektiv gjennom at regjeringen kunne ha fokusert tiden sin på tiltak for å håndtere krisen istedenfor på å skrive lovproposisjon og forhandle med de ulike politiske partiene.

### 3 Avslutning

Problemstillingen for oppgaven er hvordan hensynet til effektivitet og kontroll, samt hensynet til demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, ville påvirkes av forslaget til krisefullmaktslov, sammenlignet med dagens gjeldende rett.

Denne oppgaven har sett på flere problemstillinger som ikke nødvendigvis har et klart svar, og hvor jurister kan være uenige om hva som er riktig avhengig av hvordan man vektlegger ulike hensyn. Vi så også i kapittel 2.3.4 om beredskapsregulering i Europa at mange land har valgt ulike løsninger, uten at noen av de løsningene trenger å være riktig eller feil. Det som er den beste løsningen for et land, trenger ikke nødvendigvis å være like hensiktsmessig for et annet land.

For hensynet til effektivitet og kontroll foretrekkes det klare og tydelige lovhjemler, som samtidig er generelle nok til å kunne bli brukt i kriser som ikke er mulig å forutse på forhånd. Hensynet til effektivitet og kontroll taler derfor for at det vedtas en sektorovergripende krisefullmaktslov.

For hensynet til demokrati er det viktigste at Stortinget vedtar hvor langt regjeringens myndighet går i en krisesituasjon, og at Stortinget dermed setter vilkår som regjeringen må forholde seg til. Men konstitusjonell nødrett er ikke den løsningen som best ivaretar hensynet

---

<sup>175</sup> Alivizatos mfl., "Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency - Reflections." S.5

til demokrati. Hvorvidt krisefullmaktsloven er positiv for demokrati er avhengig av hva man vektlegger.

Hensynet til rettsstaten er godt ivaretatt i dagens sektorlovgivning, men under konstitusjonell nødrett vil det være avhengig av hvordan de som har myndigheten på det gitte tidspunktet vurderer vilkårene for den konstitusjonelle nødretten. Krisefullmaktsloven har elementer som både er positive og negative for rettsstaten, men med en grundig prosess i Stortinget hvor man hensyntar de bekymringene som reises i høringssvarene, vil loven kunne være mindre negativ for rettstaten.

For hensynet til menneskerettigheter kan det synes at en derogasjonshjemmel vil gi bedre vern enn konstitusjonell nødrett. Det virker også som forslaget til krisefullmaktslov godt ivaretar hensynet til menneskerettighetene.

Håndteringen av koronapandemien har flere forbedringspotensialer når det kommer til åpenhet rundt både prosess og tiltak. Men det at de ulike institusjonene, fagfolk og media med videre har klart å samarbeide på en god måte, tyder på at rettstaten har stått imot presset som koronapandemien gav.

Oppsummert kan det synes som at en krisefullmaktslov som inneholder strenge vilkår for anvendelsen, og i større grad avgrenser hvilke områder som kan reguleres vil være en løsning som bedre møter balansen mellom effektivitet og kontroll, opp mot demokrati, rettsstat og menneskerettigheter.

## Referanseliste

- Advokatforeningen. "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- Alivizatos, Nicos, Veronika Bílková, Iain Cameron, Oliver Kask, og Kaarlo Tuori. "Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency - Reflections." European commission for democracy through law, 2020.
- Andenæs, Johs., og Arne Fliflet. *Statsforfatningen I Norge*. Vol. 11.utgave: Universitetsforl., 2017.
- Bårdsen, Arnfinn. "Norges Høyesterett, Grunnloven Og Menneskerettighetene." i *Menneskerettighetene Og Norge*: Universitetsforlaget, 2017.
- Castberg, Frede. "Konstitusjonell Nødrett. Utredning, Avgitt Etter Oppdrag Av Stortingets Presidentskap." 1953.
- . *Norges Statsforfatning*. Oslo: Universitetsforl., 1964.
- DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. "Høringsuttalelse - Høring Av Nou 2019: 13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- Einarsen, Terje. "Jussprofessor Kritisk Til Politikernes Jobb Med Kriselov." Av Amanda Schei (26.03.2020 2020).
- Europe, Council of. "Note Verbale, Permanent Representation Estonia to the Council of Europe." redigert av Directorate of legal advice and public international law. <https://rm.coe.int/09000016809cfa87>, 2020.
- . "Venice Commission." Council of Europe, [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN).
- Fause, Anett Beatrix Osnes. "Kravet Til Legalitet, Nødvendighet Og Proporsjonalitet Når Det Utøves Polisiær Eller Påtalemessig Myndighet Som Griper Inn I Vernet Etter Emk Art. 8 Nr. 1." *Tidsskrift for strafferett*, nr. 1 (2014): 46-60.
- FHS, Forsvarets høgskole Stabsskolen. "Høringsuttalelse Fra Fhs Stabsskolen - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- forsvar, Folk og. "Polens Autoritære Utvikling." <https://www.folkogforsvar.no/polens-autoritaere-utvikling/>.
- . "Ungarns Demokratiske Tilbakeslag." <https://www.folkogforsvar.no/ungarns-demokratiske-tilbakeslag/>.
- Graver, Hans Petter. *Pandemi Og Unntakstilstand*. Dreyers forlag, 2020.
- . "Vanlig Juridisk Metode? Om Rettsdogmatikken Som Juridisk Sjanger." *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2/2008 (2008): s.149-78.
- Heide, Rambjør. "Norsk Konstitusjonell Nødrett Og Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen Artikkel 15." *Jussens venner* 4 (1998).
- Helsedirektoratet. "Samfunnsøkonomisk Vurdering Av Smitteverntiltak – Covid-19, Rapport Fra Ekspertgruppe På Oppdrag for Helsedirektoratet." 2020.
- Høgberg, Benedikte Moltumyr. "Lov-Norge Var I Ferd Med Å Ruste Seg for Kriser Da Krisen Traff." Av Tore Letvik. *Juristen* (2020).
- . *Statsrett*. Vol. 2.utgave: Universitetsforlaget, 2016.
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer* 2020.
- Innlandet politidistrikt. *Høring - Når Krisen Inntreffer* 2019.
- Politiets Utlendingsenhet. *Høringssvar - Nou 2019:13 - Når Krisen Inntreffer* 2019.
- Høstmælingen, Njål. *Internasjonale Menneskerettigheter*. Vol. 2.utg.: Universitetsforl., 2012.
- ICJ, Den internasjonale juristkommisjon - norsk avdeling. "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- IPD, Innlandet politidistrikt. "Høring - Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.

- Johnsen, Nils. "Kjemper Videre I Seks Stater: Dette Er Trumps Søksmål." VG (2020).  
doi:<https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/gWWbO5/kjemper-videre-i-seks-stater-dette-er-trumps-soeksmaal>, <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/gWWbO5/kjemper-videre-i-seks-stater-dette-er-trumps-soeksmaal>.
- justissektoren, Forenklinger og tiltak innenfor. "Midlertidig Forskrift 27. Mars 2020 Nr. 459 Om Forenklinger Og Tiltak Innenfor Justissektoren for Å Avhjelpe Konsekvenser Av Utbrudd Av Covid-19 ", redigert av Justis- og beredskapsdepartementet, 2020.
- Khakee, Anna. "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe." Geneva Center for the Democrati ontrol of Armed Forces, 2009.
- KS, Kommunesektorens organisasjon. "Høringsuttalelse Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer - Forslag Til Ny Krisefullmaktslov." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- Lebret, Audrey. "Covid-19 Pandemic and Derogation to Human Rights." *Journal of Law and the Biosciences* 7, nr. 1 (2020.05.04 2020).
- Libell, Henrik Pryser. "Juristopprøret Som Ga Ny Koronalov." (2020).
- loven, Norges Juristforbunds pris for rettssikkerhet og likhet for. "Rettssikkerhetsprisen 2020." (2020).  
doi:<https://www.juristforbundet.no/globalassets/kursarr/rettsikkerhetsprisen-2020/juryens-begrunnelse-2020.pdf>,  
<https://www.juristforbundet.no/globalassets/kursarr/rettsikkerhetsprisen-2020/juryens-begrunnelse-2020.pdf>.
- Michalsen, Dag. "Grunnlovens Nye Verdiparagraf § 2." *Tidsskrift for rettsvitenskap* (2014).
- Mæland, Monica. "Den Beste Løsningen I Krisetider." *Morgenbladet*, 2020.03.20 2020.
- NIM. *Grunnlovfesting Av Derogasjons- Og Begrensningshjemmel I Grunnlovens Menneskerettighetskapittel*, 2020.
- NIM, Norges institusjon for menneskerettigheter. "Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- NIM. *Ivaretakelsen Av Menneskerettigheter under Covid-19-Pandemien*, 2020.
- NIM, Norges institusjon for menneskerettigheter. "Menneskerettighetene " Norges institusjon for menneskerettigheter, <https://www.nhri.no/menneskerettighetene/>.
- NOAS, Norsk organisasjon for asylsøkere. "Noas Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- NOU 2019:13. "Når Krisen Inntreffer." 2019.
- NSM, Nasjonal sikkerhetsmyndighet. "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- Nygård, Nils. *Rettsgrunnlag Og Standpunkt*. Vol. 2.utgave: Universitetsforlaget, 2017.
- PHS, Politihøgskolen. "Høringssvar - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- POD, Politidirektoratet. "Politidirektoratets Høringssvar - Nou 2019:13 - Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2020.
- regjeringen.no. "Datainnbruddet I Stortinget." Pressemelding, 2020,  
[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_inbr](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_inbr).
- . "Forskrifter Med Hjemmel I Koronaloven."  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/forskrifter-med-hjemmel-i-koraloven/id2695150/?expand=factbox2704022>.
- . "Omfattende Tiltak for Å Bekjempe Koronaviruset." Pressemelding, 2020,  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak/id2693327/>.
- . "Regjeringen Oppnevner Koronakommisjonen." Pressemelding, 2020,  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-oppnevner-koronakommisjon/id2699476/>.

- . "Tidslinje: Myndighetenes Håndtering Av Koronasituasjonen." <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>.
- Riksadvokaten. "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- Ruud, Morten, og Geir Ulfstein. *Innføring I Folkerett*. Vol. 4.utgave: Universitetsforlaget, 2014.
- Sejersted, Fredrik. "Lex Thaagard." I *snl.no*, redigert av snl.no. snl.no, 2013.
- Skoghøy, Jens Edvin A. *Rett Og Rettsanvendelse*. Universitetsforlaget, 2018.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt Demokrati: Statsforfatningsretten I Prinsipielt Og Komparativt Lys*. 3 utg. Vol. 3.utg.: Fagbokforlaget, 2015.
- snl.no. "Den Blodige Søndagen." [https://snl.no/Den blodige søndagen](https://snl.no/Den_blodige_søndagen).
- SOU 2008:61. "Kriseberedskapen I Grundlagen: Översyn Och Internationell Utblick." 2008.
- Spence, Thomas. "Kriselov Behandles I Ekspressfart." *Aftenposten*, 2020.03.19 2020.
- Stortinget.no. "Mistillitsforslag, Kabinettspørsmål Og Kritikksforslag - En Oversikt." (2018). doi:[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv\\_01-2018.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv_01-2018.pdf), [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv\\_01-2018.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/perspektiv_01-2018.pdf).
- Stortingstidende. "Stortingstidende." redigert av Stortinget, 1950.
- TV2. "Høring - Nou 2019:13 Når Krisen Inntreffer." Justis- og beredskapsdep., 2019.
- VG. "Coronaviruset." <https://www.vg.no/spesial/2020/corona/verden/>.
- Aal, Jørgen. *Rettstat Og Menneskerettigheter; En Innføring I Vernet Om Individets Sivile Og Politiske Rettigheter Etter Den Norske Forfatning Og Etter De Europeiske Menneskerettighetskonvensjon*. Vol. 4.utgave: Fagbokforlaget, 2018.

# Lovregister

## Norske lover

Lov 17.mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 16. februar 1945 nr. 1 om provisorisk anordning om rettergang i landssviksaker

Lov 05. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett

Lov 15.desember 1950 nr.7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare eller lignende forhold

Lov 04. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

Lov 05. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer

Lov 18. juli 1997 nr. 798 om provisorisk anordning om oppholdsforbud

Lov 21.mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling

Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap

Lov 25.juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Lov 16.desember 2011 nr.65 om næringsberedskap

Lov 27. mars 2020 nr.17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19

## Utenlandske lover og konvensjoner

Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4.november 1950

Ransoneringslag (1978:268) av 18. mai 1978 (Sverige)

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) av 9. februar 2017 (Sverige)

Bekendtgjørelse af beredskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 03. april 2017 (Danmark)

Bekendtgørelse af sundhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 (Danmark)

Beredskapslag av 19. desember 2011 nr. 1552 (Finnland)

Civil Contingencies Act 2004 (Storbritannia)

# Register for forarbeider, dommer og andre offentlige dokumenter

## Forarbeider

Ot. prp. nr. 78 (1950) om lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og lignende forhold

Ot.prp. nr. 89 (1998-99) om lov om helsemessig og sosial beredskap

Innst. 326 S (2016-2017) Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn

NOU 2019:13 Når krisen inntreffer

SOU 2008:61 Kriseberedskapen i Grundlagen: Översyn och internationell utblick

## Høyesterettsdommer

Rt.1946 s.198 (P)

Rt.2010 s.1445 (P)

Rt.2014 s.1105 (A)

Rt.2015 s.93 (A)

HR-2016-2554-P

## Dommer fra EMD

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, EMD nr. 7151/75 og nr. 7152/75

Yefimenko v. Russland, EMD nr. 152/04

«Hellas-saken», EMD nr. 3321/67, nr. 3322/67, nr. 3323/67 og nr. 3344/67

Lawless v.Ireland, EMD nr. 332/57

## Offentlige dokumenter

Stortingets bevilgningsreglement av 19. november 1959, med seneste endring 26. mai 2015

