



13 JAN 2020

RIKSADVOKATEN

Lovavdelingen
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

REF.:
19/3715

VÅR REF.:
2019/01072-002 RTO006

DATO:
09.12.2019

HØRING – NOU 2019: 13 NÅR KRISEN INNTREFFER

Det vises til departementets høringsbrev 22. august d.å. om ovennevnte utredning, der det foreslås hjemmel for å gi Regjeringen kompetanse til i krisesituasjoner å gi nødvendige forskrifter som kan utfylle, supplere eller fravike lovgivning. En beklager at høringsfristen er oversittet.

Utgangspunktet må klart nok være at det – så langt det lar seg gjøre – planlegges for kriser, herunder ved at det gis klare hjemler for ulike typer aktuelle tiltak i god tid før en krise inntreffer. Dette er åpenbart også utvalgets utgangspunkt, og lovgivningen har allerede en rekke inngrepshjemler som tar sikte på ulike krisesituasjoner. Man kan imidlertid aldri fullt ut sikre en både presis og tilstrekkelig regulering av det uforutsette – som erfaringsmessig vil inntreffe. I slike situasjoner kan det etter omstendighetene være tvingende nødvendig med tiltak som bryter med eller mangler hjemmel i lovgivningen. Det sentrale spørsmålet er dermed om man i slike tilfeller skal basere seg på ulovfestede nødrettsregler, eller om det bør gis en generell regel med nødrettskarakter slik som utvalget foreslår.

En velkjent motforestilling mot en generell fullmaktsbestemmelse med nødrettskarakter – som også utvalget fremhever – er at det kan bli lettere å ta en slik bestemmelse i bruk sammenlignet med det uklare rettsgrunnlaget som ulovfestet nødrett utgjør. Riksadvokaten kan likevel overordnet sett slutte seg til utvalgets forslag, av de grunner som fremheves i utredningen. Det er "lite tjenlig å planlegge bruk av nødrett fremfor å etablere formell hjemmel", slik utvalget uttrykker det (s. 66). Tvert i mot er det ønskelig med en opplyst og "demokratisk forankret diskusjon, der Stortinget må avveie de fordeler og ulemper lovforslaget reiser, og deretter ta stilling til hvordan en ekstraordinær krisesituasjon rettslig sett bør håndteres dersom den skulle ramme Norge" (s. 115). Det er dessuten grunn til å ta i betraktning at det i en krisesituasjon ikke nødvendigvis er ønskelig at myndighetene er mest mulig tilbakeholdene, selv om gjeldende lovgivning naturligvis ikke lett må settes til side. I krisesituasjoner av en slik karakter at nødrett kan hjemle aktuelle inngrep, vil

myndighetene formentlig i stor utstrekning også ha *plikt* til å iverksette de forutsetningsvis nødvendige tiltak.

For at en generell fullmaktsbestemmelse skal være forsvarlig, må den imidlertid avgrenses i ulike retninger. Riksadvokaten merker seg – og er enig i – utvalgets tilnærming om at forslaget til en krisefullmaktslov *ikke* er ment å definere innholdet i nødretten, men at formålet snarere er å "tydeliggjøre når og på hvilke vilkår man kan ty til krisefullmakten der nødrett ville være det aktuelle alternativet" (s. 115).

Et grunnvilkår for forskriftsfullmakten er etter utkastet § 4 første ledd at det må foreligge slik *ekstraordinær krise* som angitt i § 3, og det må videre foreligge et *reguleringsbehov* ved at situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldende reguleringer og at det er fare ved opphold. I forlengelsen av dette fastsetter annet ledd et *nødvendighetskrav* som setter grenser for hvor langt fullmaktsreguleringen kan gå. Tredje ledd henviser til overordnede rettsnormer som *ufravikelig skranker*: Grunnloven kan ikke fravikes og rettigheter kan ellers bare innskrenkes så langt det er forenlig med konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov.

De vilkår som er oppstilt synes så langt de rekker som nærliggende begrensninger gitt det aktuelle reguleringsformålet. Riksadvokaten mener imidlertid det bør vurderes om fullmaktshjemmelen i tillegg skal innskrenkes noe med tanke på hva det skal kunne gis forskriftsbestemmelser om.

Verken påtalemyndigheten eller straffeprosessloven er nevnt i utredningen. Politiet er behandlet, men da fortrinnsvis med tanke på sin funksjon utenfor straffesak. Dette er for så vidt ikke så overraskende gitt oppmerksomhetsområdet for utredningen, der den reaktive straffesaksbehandlingen ikke er fremtredende. Den forskriftsfullmakt som foreslås, inneholder imidlertid ingen avgrensning mot påtalemyndighetens funksjoner eller rettssystemet for øvrig. Under *lov og orden* som *kritisk samfunnsfunksjon* er bl.a. følgende angitt som *nødvendig funksjonsevne* (s. 29):

"Rettsikkerhet: Evne til å verne mot vilkårlig, uberettiget eller på annen måte ulovlig inngripen i den enkeltes friheter og rettigheter.

[...]

Etterforskning og irettesføring: Evne til å forfølge alvorlige straffbare forhold i tråd med gjeldende regelverk."

Dette inngår altså blant de "funksjoner, interesser og verdier det for samfunnets del er maktpåliggende å ivareta når en alvorlig krisesituasjon oppstår" og som det er "maktpåliggende at regjeringen og forvaltningen på alle nivåer er i stand til å håndtere [i] ekstraordinære situasjoner hvor normale ressurser og normal organisering, ikke strekker til" (s. 32).

Riksadvokaten har forståelse for at også ulike sider ved rettssystemet, herunder politiets og påtalemyndighetens funksjoner, bør omfattes av en ny fullmaktslovgivning. Rettsikkerhet som funksjonsevne står imidlertid i en særstilling ved at nettopp forutberegnelighet og lovformelighet er helt sentralt for denne verdien.

Påtalemyndighetens uavhengighet er nå som kjent lovfestet i straffeprosessloven § 55, men uavhengigheten er ikke, som for domstolene, gitt vern i grunnloven, og skranken i utkastet § 4 tredje ledd første punktum kommer således ikke til anvendelse.

I ekstraordinære krisesituasjoner kan det tenkes at det vil være nødvendig å gjøre tilpasninger i ulike sider av det straffeprosessuelle regelverket, herunder ved at det gis utvidet beslutningsmyndighet til politiet for tvangsmiddelbruk. Men etter riksadvokatens syn bør det ikke under noen omstendighet åpnes for beskjæring av påtalemyndighetens uavhengighet, ansvar og myndighet. Regler om *supplerende hastekompetanse* må antas alltid å være tilstrekkelig, slik at overordnet påtalemyndighet – statsadvokatene og riksadvokaten – fortsatt skal kunne gripe inn i den grad det er praktisk mulig.

En skranke mot inngrep i påtalemyndighetens uavhengighet og i Den høyere påtalemyndighets ansvar og myndighet bør fortrinnsvis inntas i selve lovteksten, eller i alle fall fremgå som en uttrykkelig forutsetning i lovforarbeidene.

Til det rent redigeringsmessige nevnes for øvrig at utkastet § 4 tredje ledd synes å innebære en dobbeltregulering av Grunnloven som skranke.

Det kan vurderes om utkastet § 4 tredje ledd kan justeres i denne retning:

"Forskriften kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan *videre* bare gjøres så langt det er forenlig *med konvensjoner* som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov. *Det kan ikke gis regler som griper inn i påtalemyndighetens uavhengighet, eller som begrenser adgangen for overordnet påtalemyndighet til å gripe inn i behandlingen av enkeltsaker.*"



Jørn Sigurd Maurud



Runar Torgersen
førstestatsadvokat