

BEREDSKAPSLOVGIVNINGEN OG HÅNDTERINGEN AV KORONAVIRUSET

AV: ERIK FUREVIK & MADS HARLEM

HOVEDPUNKTER

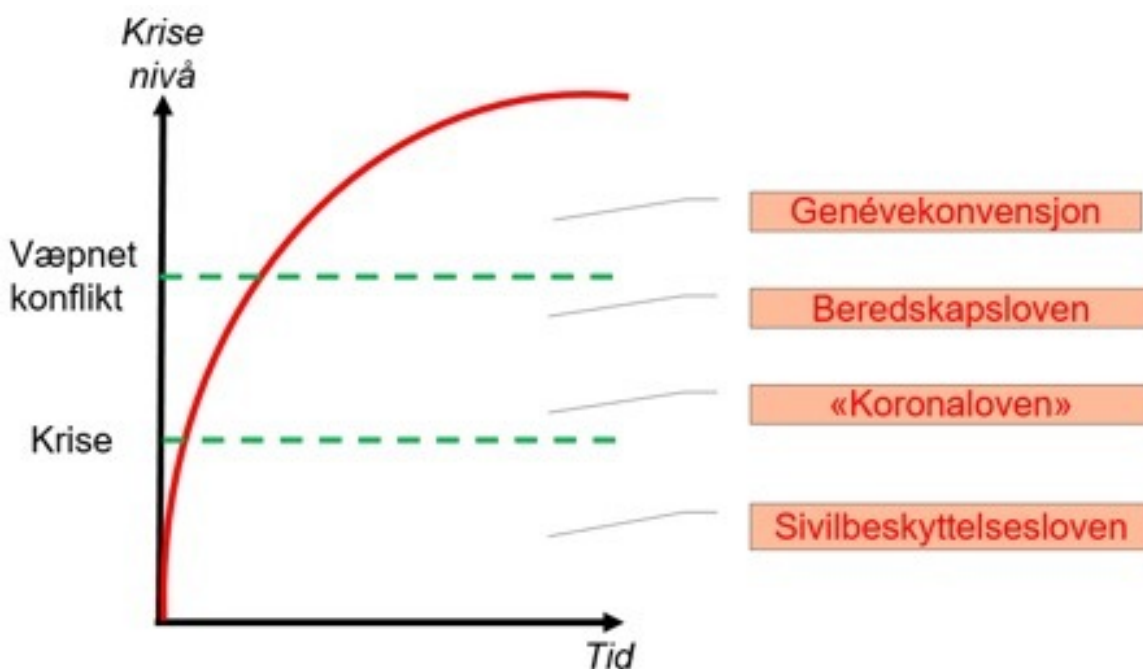
- Sivilbeskyttelsesloven fra 2010 gir moderne bestemmelser om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Den åpner for inngripende tiltak i fred, krise og krig uavhengig av om den uønskede hendelsen er natur- eller menneskeskapt.
- Sivilbeskyttelsesloven forholder seg til generiske situasjoner. Med dette er det ikke behov for ulike lover og forskrifter for ulike typer uønskede hendelser. Sivilbeskyttelsesloven er den mest sektorovergripende beredskapsloven vi har.
- Om ønskelig vil flere av de inngripende tiltakene som er nevnt i sivilbeskyttelsesloven kunne anvendes i håndteringen av koronaviruset i Norge. Dette lovverket gir både et bedre grunnlag for flere av de restriksjoner som nå gjennomføres, og det vil også være tydeligere hvem som har det overordnede ansvaret i den pågående krisen.
- Koronaloven bør innarbeides i sivilbeskyttelsesloven for å sette tydeligere rammer for regjeringens fullmakter til å endre, utfylle og oppheve eksisterende lover.

1. INNLEDNING

Nylig vedtok Stortinget en egen koronalov som gir fullmakt til regjeringen å fravike, utfylle og endre eksisterende lover uten tradisjonell lovgivningsprosess for å avhjelpe konsekvensene av koronaviruset. For Norge som rettsstat er det viktig at Stortinget satte tydeligere rammer for regjeringens fullmakter etter denne loven. Det var også nødvendig av hensyn til maktfordelingsprinsippet at Stortinget understreket i en egen paragraf at forskrifter som blir fastsatt i medhold av koronaloven kan bringes inn for domstolen. Dette gjelder både retten til å prøve lovligheten av det vedtaket som er truffet av regjeringen, såvel som den forskriften som vedtaket er truffet i medhold av. Deler av motstanden mot den nye loven, og grunnlaget for flere av de tiltak som myndighetene har iverksatt i Norge til nå, bærer likevel preg av manglende forståelse og kunnskap om beredskapslovverket i både Norge og internasjonalt.

Gode beredskapsplaner handler ikke *om*, men *når* en krise vil inntreffe. Mens både myndigheter og frivillige organisasjoner er vant til å håndtere blant annet naturkatastrofer i Norge, har vi vært skånet for å håndtere kriser som vi befinner oss i med sykdommen Covid-19, forårsaket av det nyoppdagede viruset SARS-CoV-2 (koronaviruset). Erfaringene fra blant annet tsunamien i Indiahavet i 2004 viste hvordan juridiske hindringer resulterte i at mange personer kunne ha vært reddet hvis den nødvendige hjelpen hadde kommet raskere frem.

Både regjering og Storting skal ha skryt for å ha arbeidet raskt med å sikre at regjeringen har nødvendige fullmakter for å håndtere koronaviruset innenfor akseptable rammer. Den neste tiden bør likevel brukes for å se hvordan vi kan ta i bruk sivilbeskyttelsesloven i arbeidet med å hindre konsekvensene av koronaviruset. Vi bør også vurdere om ikke fullmaktene i den nye koronaloven vil få en bedre plassering hvis de plasseres i sivilbeskyttelsesloven.



Figur 1: Normative innslagspunkter ved ulike beredskapslover

2. OVERSIKT OVER AKTUELLE KRISER OG BEREDSKAPSLOVVERKET

Ulike krisesituasjoner og et fragmentert norsk beredskapslovverk kan by på særlig utfordringer når det gjelder å få gjennom nødvendige lov- endringer. Dette kan illustreres som i figuren over.

Figuren viser normative innslagspunkter for når viktige beredskapslover kan aktiveres. For internasjonale bestemmelser gjelder menneskerettighetene i alle situasjoner, mens Genèvekonvensjonene er internasjonale regler som kommer til anvendelse kun i krig eller væpnet konflikt hvor de vil gå foran de mer generelle bestemmelsene som finnes i menneskerettighetene (*lex specialis*). Begrepene «krig» eller «krigslignende situasjoner» er langt på vei forlatt i internasjonal humanitærrett hvor man heller bruker «væpnet konflikt». «Krig» og «krigslignende situasjoner» benyttes fortsatt i beredskapsloven fra 1950 og er videreført i senere norsk internrett, blant annet i sivilbeskyttelsesloven. Nedenfor vil det bli gitt en kort oversikt over det viktigste innholdet i disse reglene i punkt 3, 4 og 5. I punkt 6 kommer vi med forslag til forbedringer av den nye koronaloven.

3. NASJONALE OG INTERNASJONALE REGLER OM BEREDSKAP VED KRIG ELLER KRIGSLIGNENDE SITUASJONER

I krig eller væpnet konflikt er statene forpliktet til å følge blant annet de fire Genèvekonvensjonene av 1949 og tilleggsprotokollene av 1977. Disse konvensjonene har flere bestemmelser om hvilke beredskapstiltak partene skal iverksette for å ivareta sivilbefolkningen i krig eller væpnet konflikt. Blant annet finnes det bestemmelser om sivilforsvarets rolle i å bistå sivilbefolkningen med blant annet evakuering og bistand, og gjenopprette og opprettholde orden i skaderammede områder, med mer. Genèvekonvensjonene har også bestemmelser om at okkupasjonsmakten både kan tilsidesette og innføre nye nasjonale bestemmelser i de okkuperte områdene. Denne myndigheten er likevel begrenset til tilfeller hvor dette er nødvendig for å

ivareta sikkerheten til okkupasjonsmakten, men også for å gjennomføre de forpliktelsene som okkupasjonsmakten har overfor sivilbefolkningen i de okkuperte områdene.

Ved krig i Norge tillegger det Kongen ifølge lov av 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) å gjøre «alle vedtak som er påkrevd» for å ivareta rikets interesser og forberede overgangen til fred. Bestemmelsen kodifiserer den såkalte Elverumsfullmakten av 9. april 1940. Etter § 2 i beredskapsloven skal bestemmelser av lovgivningsmessig innhold gitt i medhold av § 1, snarest mulig meddeles Stortinget. Beredskapsloven er ikke begrenset til kun å gjelde i krig eller der krig truer. Også hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare kommer loven til anvendelse. Det er dermed ikke utenkelig at loven kan komme til anvendelse ved større pandemier i Norge i de øvre deler av krisespekteret. Norge befinner seg likevel ikke i en slik situasjon i dag ettersom Stortinget ikke er avskåret fra å utøve sin virksomhet (se beredskapsloven § 1). Håndteringen av koronaviruset ligger derfor klart *utenfor* anvendelsesområdet til beredskapsloven.

4. NASJONALE OG INTERNASJONALE REGLER OM BEREDSKAP VED EKSTRAORDINÆRE HENDELSER

Det finnes ikke i folkeretten tilsvarende sektorovergripende bestemmelser som i Genèvekonvensjonene, om hvilke krisetiltak stater er forpliktet til å iverksette ved større naturkatastrofer eller ved alvorlige pandemier utenfor væpnet konflikt. Etter menneskerettighetenes bestemmelser om retten til liv og retten til helse er imidlertid statene forpliktet til å iverksette flere positive forpliktelser for å redde befolkningen ved pandemier. Disse tiltakene skal både være proporsjonale og nødvendige. Hvor langt disse forpliktelsene i menneskerettighetene går ved kriser, og hvilke fullmakter sittende regjering har til å håndtere slike kriser, er derimot usikkert.

Erfaringen fra tsunamien i 2004 som krevde flere tusen menneskeliv viste at restriksjoner i nasjonale

regelverk ofte hindret tilgang til nødvendig nødhjelp. Under Den internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne-Konferansen i 2007 vedtok derfor stater en rekke anbefalinger om hvordan nasjonale regelverk bør tilpasses for å sikre nødvendig bistand ved katastrofer. Som en oppfølging av disse anbefalingene utarbeidet Det internasjonale Røde Kors, FN-organet OCHA og Den internasjonale parlamentariske union derfor en modell for nasjonale katastrofelover. Formålet var å bidra til at stater bedre skulle kunne håndtere juridiske utfordringer de kan møte i kriser. Denne modell-loven legger også opp til at utøvende myndighet bør ha anledning til å både fravike og vedta nye lover hvis det er nødvendig for å oppfylle bestemmelsene i loven.

I Norge gir sivilbeskyttelsesloven fra 2010 moderne bestemmelser om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og om den statlige organisasjonen Sivilforsvaret. Bakgrunnen for den nye sivilbeskyttelsesloven var en erkjennelse av nåtidens krav om å måtte tenke det utenkelige i lys av stadig skiftende fremtidsstrusler for å verne sivilbefolkningen.

Sivilbeskyttelsesloven er en sektorovergripende lov som åpner for inngripende tiltak i fred, krise og krig for å beskytte blant annet liv, helse og miljø uavhengig av om den uønskede hendelsen er natur- eller menneskeskapt. Det at loven forholder seg til generiske situasjoner eksempelvis ved fare for liv og helse, miljø og så videre, er lovens åpenbare styrke. Med dette er det ikke behov for ulike lover og forskrifter for ulike typer uønskede hendelser. En annen vesentlig forståelse finner vi i sivilbeskyttelseslovens legale begrep «uønskede hendelser». Med dette menes hendelser som avviker fra det normale i fredstid. Eksempler på uønskede hendelser kan blant annet være ekstreme værforhold, ras, flom, dambrudd, fjellskred, akutt forurensning, pandemier, atomulykker mv. I bestemmelsen er det ikke stilt betingelse om at den uønskede hendelsen skal være «vesentlig», «større» eller «kritisk». Derved skilles det i loven ikke mellom ulike typer skader og skadepotensial som avviker fra normalsituasjonen. Det er heller ikke knyttet noen betingelser om at den uønskede hendelsen må være av «akutt» karakter. Loven regulerer også

aktivitet som foregår i forkant og i etterkant av en beredskapsinnsats, og omfatter derfor både skadeforebyggende, skadebegrensende og normaliserende tiltak slik at samfunnet kan bringes tilbake til normal aktivitet så snart som råd er.

Et eksempel på sivilbeskyttelseslovens anvendbarhet finner vi også i dens bestemmelser i kapittel VII om rekvisisjon. Også andre lover har regler om rekvisisjon, så som helseberedskapsloven, politiloven, med flere. Felles for lovene er at de sjelden eller aldri har vært benyttet i praksis. Høsten 2015 oppsto behov for etablering av asylmottak og stor skala innkvartering av asylsøkere. Primært for staten var å kunne få tilgang til nødvendige innsatsfaktorer som fast eiendom, løsøre, varer og tjenester. Ulike lover ble vurdert. I en akutt situasjon hvor det raskt er nødvendig å sørge for innkvartering av et stort antall personer ble sivilbeskyttelsesloven valgt som det mest hensiktsmessige hjemmelsgrunnlaget. Forutsetningen var at Sivilforsvaret var tildelt et oppdrag. Dette klare valget ledet frem til forskrift av 10. mai 2017 om rekvisisjon av fast eiendom mv. for håndtering av Sivilforsvarets oppgaver. Som det fremgår av forskriftsbestemmelsene er Sivilforsvaret tildelt meget vide fullmakter innenfor lovens formål om å beskytte sivilbefolkningen i fred, krise og krig.

Om ønskelig vil flere av de inngripende tiltakene som er nevnt i sivilbeskyttelsesloven kunne anvendes i håndteringen av koronaviruset i Norge, ettersom den også gjelder ved uønskede hendelser i fredstid. De tiltakene som nå er iverksatt og som det kan komme flere av i tiden fremover er i hovedsak fattet med hjemmel i smittevernloven. Dette på tross av at hensynene bak enkelte av disse tiltakene går utover det å hindre smitte. Det mye omtalte hytteforbudet dreier for eksempel vel så mye om å sikre god beredskap i hele landet. Myndighetene bør derfor kanskje vurdere om de også i større grad skal ta i bruk sivilbeskyttelsesloven i kampen mot koronaviruset. Dette lovverket gir både et bedre grunnlag for flere av de restriksjoner som nå gjennomføres, og det vil også være tydeligere hvem som har det overordnede ansvaret i den pågående krisen.

5. LOVVERKET VED MINDRE KRISEHENDELSER

Ved mindre katastrofer vil vanligvis bestemmelsene i de ulike sektorlovene vi har i Norge være tilstrekkelig for å håndtere situasjonen (for oversikt over de ulike sektorlovene se NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer» kapittel 7). Men også ved gjennomføring av lokale krisetiltak må disse være i tråd med menneskerettighetenes bestemmelser om blant annet proporsjonalitet og nødvendighet. I tillegg kommer artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) om å verne privatlivets fred også til anvendelse.

6. FORSLAG TIL ENDRINGER I KORONALOVEN

Beredskapsutvalget som ga sin innstilling i juni 2019 anbefalte å innføre en egen fullmaktslov hvor regjeringen både kunne fravike eksisterende lovverk og vedta nye lover i kriser. Koronaloven som ble foreslått av regjeringen bygger på dette forslaget. Hvordan koronaloven skal plasseres i forhold til blant annet beredskapsloven går ikke klart frem av proposisjonen som regjeringen fremmet for Stortinget.

Dessverre foreslo ikke beredskapsutvalget at regjeringens fullmakt i kriser skulle plasseres i sivilbeskyttelsesloven. Selv om utvalget så klare fordeler med en slik plassering, mente de at dette ikke var hensiktsmessig fordi sivilbeskyttelsesloven var for vidtrekkende (se NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer» kapittel 11.5.1). Dette argumentet fra utvalget kan virke noe hult all den tid utvalgets forslag til fullmaktslov har en videre ordlyd enn det som følger av sivilbeskyttelsesloven.

Koronaloven blir sannsynligvis foreslått forlenget om 1 måned. Det bør da settes tydeligere rammer for regjeringens fullmakter til å endre, utfylle og oppheve eksisterende lover ved å innarbeide den i sivilbeskyttelsesloven, siden denne loven er den mest sektorovergripende beredskapsloven vi har for å håndtere denne type kriser vi nå opplever med koronaviruset. En slik plassering vil også ha vært mer i samsvar med anbefalingene fra Det internasjonale Røde Kors, FN-organet OCHA og Den internasjonale parlamentariske union.

7. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

All erfaring fra større kriser i både krig og i fredstid viser at det er nødvendig at nasjonal beredskapslovgivning gir utøvende myndighet nødvendige fullmakter for å sikre rett hjelp til rett tid. Sivilbeskyttelsesloven gir i dag vide fullmakter for at myndighetene skal kunne håndtere kriser i Norge. Her kan det vises til lovens rekvisisjons- og evakueringsbestemmelser, som kan være svært inngripende overfor befolkningen. For at disse inngrepene ikke skal gå lengre enn det som er nødvendig er vi avhengig av å ha jurister som kan gjøre avveininger av ulike juridiske hensyn i kriser basert på klok samfunnspolitisk og etisk forståelse ved offentlig myndighetsutøvelse. Dette krever at også jurister har tilstrekkelig kunnskap om operativ krisehåndtering hvor tidsmomentet er kritisk. For å sikre dette trenger vi egne juridiske beredskapsplaner i både kommunene og på nasjonalt nivå slik at befolkningen får rett hjelp til rett tid.

OM FORFATTERNE

Erik Furevik er beredskapsjurist og lærebokforfatter.



Mads Harlem er folkerettsrådgiver og advokatfullmektig i advokatfirmaet Nordhus & Aarø.





UTSYN

- FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET

Stortorvet 3
0155 Oslo

www.prosjektutsyn.no

post@prosjektutsyn.no