

Justis- og politidepartementet.

Ot. prp. nr. 64. (1940)

Om lov om særlige rådgjerd under krig.

Tilrådding fra Justis- og politidepartementet 5 april 1940 godkjent
ved kongelig resolusjon samme dag.

(Foredratt av statsråd Terje Wold.)

I.

Ved kgl. resolusjon av 7 september 1939 fikk departementet fullmakt til å nevne opp et utvalg til å utarbeide utkast til en lov om krigstilstand. Som medlemmer av utvalget ble den 22 september samme år oppnevnt fylkesmann I. E. Christensen (formann), byråsjef H. Bahr, sekretær Einar Gerhardsen, oberstløytnant H. Wrede Holm og politiinspektør H. Meyer. Som sekretær for utvalget har fungert sekretær J. Hoffmann.

Utvalget avgav innstilling 29 desember 1939. Innstillingen har titelen: «Innstilling om ekspropriasjon m. v. til sivilt vern og om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold». Den var enstemmig. Innstillingen er tidligere oversendt Stortinget som vedlegg til Ot. prp. nr. 36 for 1940 om lov om ekspropriasjon og utskriving m. v. til sivilt vern.

Departementet la innstillingen fram for de andre departementene og for riksadvokaten. De uttalelsene som er kommet inn, skal departementet gjøre rede for i merknadene til de enkelte paragrafene i lovutkastet, så langt det er nødvendig. Uttalelsene følger som utrykte vedlegg til proposisjonen.

II.

Utvalget hadde i oppdrag å utarbeide utkast til en lov om krigstilstand. Departementet skal i denne sammenheng bemerke:

I flere fremmede land har statsoverhodet eller nasjonalforsamlingen etter forfatningens myndighet til å erklære «krigstilstand» eller «beleiringsstilstand», når det på grunn av krig, krigsfare eller indre uroligheter inntreffer slike forhold at det trengs ekstraordinære maktmidler for å beskytte samfunnet. Virkningen av at det blir utstedt en slik erklæring, er at den utøvende makts organer, særlig de militære myndigheter,

får sin kompetanse vesentlig utvidet, og at forfatningens regler til vern for individets rett i større eller mindre utstrekning blir satt ut av kraft. Myndighetene får således utvidet adgang til å foreta fengsling og husundersøkelser, beslaglegge og åpne brev, øve kontroll med pressen og med foreninger og forsamlinger, forby private å bære våpen osv. Rettergangs måten i straffesaker blir forenklet og påskyndet. Krigsretter trer delvis i stedet for de borgerlige domstoler. I mange tilfelle gjelder også særlige, skjerpede straffebestemmelser.

Et typisk eksempel har man i den finske «lag om krigstilstand» av 26 september 1930, jfr. innst. s. 9—10.

Vår grunnlov har ingen slike regler om «krigstilstand» eller «beleiringsstilstand». Heller ikke har vi noen alminnelig lov om dette. Derimot finnes det i forskjellige lover bestemmelser som i fremmede land til dels er tatt inn i en spesiallov om krigstilstand, således i loven om militære rekvisisjoner i krigstilfelle av 27 juli 1896, militære straffeprosesslov av 29 mars 1900, militære straffelov av 22 mai 1902, lov om forsvarshemmeligheter av 18 august 1914, lov om kontroll med post- og telegraforsendelser av 24 juni 1915 m. v.¹⁾

Når det gjelder spørsmålet om å sette grunnlovens bud til vern for individets rett ut av kraft i en spesiell faresituasjon, er å merke læren om den såkalte konstitusjonelle nødrett. Jfr. Castberg: «Norges Statsforfatning» II s. 472, hvor det heter at «prinsippene om den konstitusjonelle nødrett i den norske forfatningsrett tjener i alt vesentlig de samme interesser som andre forfatningers bestemmelser om beleiringsstilstand og om midlertidig opphevelse av individets forfatningsbestemte rettigheter. I det ene som i det annet tilfelle står man overfor forfatningsrettslige prinsipper, hvis øyemed er å sikre varetagelsen

¹⁾ Jfr. oversikten i innst. s. 4 flg.

(A)

av statens livsinteresser i ekstraordinære situasjoner ved midler som under normale forhold ville være rettsstridige.»

III.

Spørsmålet om å få en særskilt lov om krigstilstand har også tidligere vært oppe til behandling hos oss. Se Ot. prp. nr. 16 for 1918 om «lov om opprettholdelse av den offentlige orden og sikkerhet under krig og krigsfare» og Innst. O. XIV for s. å., som er omtalt i utvalgets motiver s. 11—12.

I Ot. prp. nr. 16 drøftet departementet inngående et forslag fra Forsvarsdepartementet om en lov om «beleiringstilstand». Etter dette forslag skulle Kongen under krig eller når krig er å befrykte, kunne erklære riket eller en del derav i beleiringstilstand. Når Stortinget var samlet, skulle slik erklæring bare kunne utstedes med samtykke av Stortinget, ellers av Kongen alene; i siste fall måtte dog Stortinget uoppholdelig innkalles og forelegges forslag om opprettholdelse av erklæringen. Innen de distrikter som var erklært i beleiringstilstand, skulle den høyeste myndighet til å treffe de administrative bestemmelser som lovene gir adgang til, gå over til de militære myndigheter. Erklæring om beleiringstilstand skulle også medføre en rekke andre virkninger: utvidet adgang til ransaking, beslag og pågripelse, endringer i rettergangsreglene med sikte på å forenkle og påskynde behandlingen av straffesaker m. v.

Justisdepartementet fant imidlertid at det ikke var «tilstrekkelig grunn til hos oss å innføre adgang til å erklære landet eller deler derav i beleiringstilstand eller krigstilstand med den følge at det inntrer en rekke modifikasjoner i den alminnelig gjeldende lovgivning» (prp. s. 14).

Om innholdet av proposisjonen for øvrig og om dens skjebne i Stortinget henvises til innst. s. 11—12. Den senere behandling av spørsmålet er det gjort rede for samme steds s. 12—13.

IV.

Utvalget foreslår heller ikke noen adgang til å erklære landet eller deler av det i «krigstilstand» eller «beleiringstilstand». I avsnittet: «Utvalgets mandat» (innst. s. 3—4) uttaler utvalget bl. a. følgende:

«Utvalget vil først komme med noen merknader om hvordan det har oppfattet sitt mandat. Som nevnt gikk dette ut på å lage utkast til en lov om krigstilstand. Utvalget har imidlertid ikke følt seg strengt bundet til å bygge på begrepet krigstilstand. Man har forstått oppdraget derhen at det gjaldt å gjøre framlegg til en fullmaktslov som kunne gi Kongen den myndighet som er nødvendig for å møte krigsfarens og krigens særlige problemer.

Loven har fått karakter overensstemmende hermed.

Den knappe tid har ikke tillatt utarbeiding av detaljregler. Dessuten er det ønskelig å

vinne en del erfaring for en oppstiller detaljerte bestemmelser.

På den annen side har utvalget ikke villet foreslå en fullmaktslov av helt alminnelig innhold. Slike lover byr på store betenkeligheter og gir dessuten ingen veiledning for hvordan de foreliggende problemer bør løses.

En har derfor så vidt mulig spesifisert de forskjellige fullmakter som en mener Kongen bør få.

I et særskilt kapittel har utvalget samlet de bestemmelser som nærmest svarer til bestemmelser for krigstilstand. En har dog ikke knyttet ikrafttreddelsen av bestemmelsene til erklæring om formell krigstilstand, og skal nedenfor gjøre rede for ordningen hermed.

Utvalget har imidlertid ment at det også trengs særskilte rådgjerd på en tid, da landet selv står helt utenfor de krigerske hendelser.

Det er først og fremst forsvarsrådgjerdene som det er spørsmål om når det gjelder å trygge landet under krig. Faren for avsperring av tilførselene til landet — enten landet selv er i krig eller det står utenfor en stormaktskrig — har dessuten gjort det nødvendig med særskilt forsyningspolitikk. Utvalgets framlegg vil ha betydning både for forsvaret og for landets forsyning. Hovedtyngden i framlegget ligger imidlertid på rådgjerd som trengs for sivil vern og rådgjerd som trengs for å opprettholde den alminnelige sikkerhet og orden i landet.

En har i de fleste land i alle år hatt særlige bestemmelser med sikte på å opprettholde den alminnelige orden og sikkerhet under krig og lignende kritiske forhold. Det er dette en lovgivning om «krigstilstand» og «beleiringstilstand» og lignende særlig tar sikte på.

I de senere år har en rekke forskjellige tiltak som kan henregnes til sivilt vern, kommet mer og mer i forgrunnen. Dette henger sammen med at den moderne krigsførsel i større utstrekning enn tilfelle var før, går ut over sivilbefolkningen. Særlig er den utsatt for angrep av luftvåpenet. For å møte denne fare er i mange land organisert sivilt luftvern. Her i landet har vi fått lov om sivilt luftvern av 10 juli 1936 nr. 3. Med støtte i denne lov har statsmaktene bygget opp et særskilt administrativt apparat, det sivile luftvern, som skal sørge for alle rådgjerd av ikke militær art som er nødvendige for å forebygge skade på sivilbefolkningen ved luftoverfall eller for å råde bot på slik skade.

Lovgivningen om sivilt vern er imidlertid ikke helt utbygget med det. For det første trues sivilfolket også av andre fiendtlige overfall enn luftoverfall, nemlig av fiendtlig invasjon over land eller fra sjø. Spørsmålet om å bringe folk og gods i sikkerhet krever her særlige tiltak. Dermed gir heller ikke loven om sivilt luftvern på sitt felt hjemmel for slike inngrep overfor borgerne som kan være nødvendig for å organisere luftvernet effektivt.

Ved siden av bestemmelsene om trygging av landets alminnelige orden og sikkerhet trengs det derfor bestemmelser som gir de offentlige myndigheter tilstrekkelig makt til å gjennomføre de oppgaver som det sivile vern reiser.»

Utvalgets lovutkast er delt i 3 kapitler: I. Ekspropriasjon m. v. til sivilt vern, II. Sær-

! (C)

(B)

Om lov om særlige rådgjerder under krig.

lige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold, III. Forskjellige bestemmelser. Kap. I inneholder regler om ekspropriasjon, utskrivning, egenbeskyttelse og evakuering. I kap. II har utvalget samlet en del bestemmelser som særlig tar sikte på å gi Kongen en ekstraordinær myndighet til å opprettholde orden og sikkerhet når landet er i krig eller i en lignende kritisk situasjon. Det er regler av dette slag en gjerne finner i fremmede lover om «krigstilstand» eller «beleiringstilstand», jfr. foran s. 1. Kapitlet bygger i det vesentlige på lovutkastet i Ot. prp. nr. 16 for 1918 og innst. O. XIV for 1918. Kap. III inneholder regler om straff og ikrafttreden og om hvor lenge loven skal gjelde.

Utvalget foreslår at loven kalles «midlertidig» og at den skal gjelde til 1 juli 1942. I motivene uttaler utvalget om dette (s. 3):

«Til tross for at utvalget har gitt lovutkastet en alminnelig form, er det den nåværende situasjon som en særlig har hatt for øye. Etter hva utvalget har forstått har det vært om å gjøre at det kunne komme med et framlegg forholdsvis hurtig. En har derfor bare kunnet sette seg som mål å komme fram til en provisorisk regulering av spørsmålet. En har gitt uttrykk for dette ved å kalle loven «midlertidig» og ved å foreslå at den skal gjelde til 1 juli 1942. Utvalget er dog ikke i tvil om at det vil være nødvendig å beholde lignende rådgjerder også utover dette tidspunkt. Men en har gått ut fra at den lov som blir resultatet av den nåværende behandling, vil måtte omarbeides innen den tid.»

V.

Departementet har tidligere lagt fram forslag til lovregler på grunnlag av k a p. I i utvalgets utkast, se Ot. prp. nr. 36 for 1940 om lov om ekspropriasjon og utskrivning m. v. til sivilt vern. Departementet fant nemlig at denne del av utvalgets utkast burde fremmes som et særskilt lovforslag, slik at en snarest mulig kunne få lovregler til å løse av den provisoriske anordning av 22 desember 1399 om utskrivning m. v. til det sivile luftvern.

Om k a p. II i utvalgets utkast uttalte departementet i Ot. prp. nr. 36 s. 6—7:

«U¹⁾ kap. II — særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold — finner departementet ikke å kunne ta standpunkt til nå. Flere av de spørsmål som behandles i dette kapitel, trenger å undersøkes og overveies nærmere. Når det gjelder adgangen til beslag, ransaking og pågrepelse — U. § 15 — kan det bli spørsmål om mer vidtgående regler enn utvalget foreslår. Dette spørsmål er nå gjensstand for særskilt utredning. Og spørsmålet om rådgjerder for å hindre misbruk av trykkefriheten — jfr. U. § 18 — utredes av et eget utvalg som ble oppnevnt den 24 januar 1940 med høyesterettsdommer Emil Stang som formann.

Departementet vil i tilfelle senere legge fram forslag til en særskilt lov på grunnlag av U. kap.

¹⁾ U. = utvalgets utkast.

II. Noen nødvendig sammenheng mellom de to kapitler i utvalgets utkast er det ikke, og departementet ville under alle omstendigheter ha tilråddet at utkastet ble delt opp i to selvstendige lover.»

VI.

Departementet legger nå fram utkast til særskilt lov på grunnlag av kap. II i utvalgets utkast.

U.kap. II har til overskrift: «Særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold». Og den første paragraf i kapitlet — § 13 — lyder slik:

«Reglene i dette kapitel gjelder når riket er i krig.

Når krig truer, eller det mellom fremmede stater er brutt ut eller holder på å bryte ut fiendtligheter som kan sette riket i fare, kan Kongen med samtykke av Stortinget vedta at reglene skal gjelde. Er Stortinget ikke samlet, kan slikt vedtak fattes av Kongen. På samme måte bestemmes når reglene ikke lenger skal gjelde.

Når Kongen fatter vedtak etter annet ledd om at reglene skal gjelde, kan han gjøre unntak for enkelte forskrifter.»

Paragrafen stemmer i hovedsaken med § 1 i utkastet av 1918,¹⁾ men går et skritt lenger, forsåvidt som reglene i U.kap. II også skal kunne brukes når det «mellom fremmede stater er brutt ut eller holder på å bryte ut fiendtligheter som kan sette riket i fare,» selv om det ikke foreligger noen aktuell krigsfare.

Departementet bemerker:

De regler som er foreslått i U.kap. II og i departementets lovutkast, er unntaksforskrifter, som tar sikte på å utvide regjeringens og de militære sjefers myndighet og gi rettshåndhevelsen øket effektivitet, når samfunnets viktigste interesser står på spill. Slike regler må en utvilsomt ha når landet er i krig. Og reglene bør vedtas nå, slik at loven er ferdig og kan brukes straks, om krig skulle bryte ut.

Derimot finner departementet ikke å kunne slutte seg til utvalgets forslag om at reglene skal kunne brukes også utenfor krig. Flere av bestemmelsene i utkastet forutsetter at krig er brutt ut og vil overhodet ikke kunne anvendes i fred, således § 2 (U. § 14) om krigsskueplass og § 6 litr. a (U. § 19 litr. a) om behandling av fiendtlige undersåtter og fiendtlig eiendom. De øvrige bestemmelser er visstnok ikke formet slik at de utelukkende tar sikte på krig. Men bestemmelsene går til dels meget

¹⁾ D. v. s. justiskomiteéns lovutkast (innst. O. XIV — 1918). § 1 lød slik:

«Denne lov kommer til anvendelse, når riket er i krig.

§§ 2, 3 og 4 kommer også til anvendelse, når fare for krig er overhengende, såfremt Kongen bestemmer det. Forsåvidt dertil er anledning, bør Stortingets samtykke innhentes.»

vidt, og erfaringene hittil har ikke vist at det skulle være behov for slike lovregler i fredstid, skjont landet lenge har vært i en sånn situasjon som U. § 13 annet ledd nevner.

Departementet foreslår derfor at loven får titelen «lov om særlige rådgjerder under krig», og at § 1 i lovutkastet, som svarer til U. § 13, gis følgende ordlyd: «Denne lov gjelder når riket er i krig.»

Dette betyr en betydelig forenkling i forhold til utvalgets forslag.

I Ot. prp. nr. 36 for 1940 er det pekt på to spørsmål i U. kap. II som trengte å overveies nærmere: spørsmålet om utvidet adgang til beslag, ransaking og pågripelse (U. § 15) og spørsmålet om rådgjerder for å hindre misbruk av trykkefriheten (U. § 18).

Om beslag, ransaking og pågripelse viser en til det som er sagt nedenfor i merknadene til § 3 i departementets utkast.

Om misbruk av trykkefriheten bemerkes:

Utvalget foreslår i § 18 i sitt utkast følgende regler:

«Kongen kan gi forskrifter for å hindre at det i trykt skrift, gjennom kringkasting eller på annen måte blir offentliggjort opplysninger eller meddelelser som kan skade forsvaret eller rikets forhold til fremmed stat.

Blir slike forskrifter overtrådt i blad eller tidsskrift, kan forhørsretten etter begjæring av politiet ved kjennelse sette forbud mot at bladet eller tidsskriftet kommer ut. Slikt forbud kan bare settes for bestemt tid, som ikke må overstige en uke med mindre det gjelder et blad eller tidsskrift som kommer ut med lengre mellomrom. Nytt forbud kan bare settes for overtreddelse som har funnet sted etter utløpet av det tidligere forbud. Saker om forbud etter dette ledd skal behandles uten opphold.»

Bestemmelsen handler som en ser ikke bare om trykt skrift, men er rettet mot enhver offentliggjøring av «opplysninger og meddelelser som kan skade forsvaret eller rikets forhold til fremmed stat», enten den skjer i trykt skrift eller på annen måte. Det er imidlertid misbruk av trykkefriheten — i første rekke av pressefriheten — utvalget særlig har hatt for øye, jfr. innst. s. 26, og det er på dette område bestemmelsen ville få sin vesentligste betydning. Særbestemmelsen i annet ledd handler også bare om pressen.

Det utvalg som ble oppnevnt i januar d. å. til å overveie spørsmålet om midlertidige rådgjerder mot misbruk av trykkefriheten (jfr. Ot. prp. nr. 36 for 1940 s. 6, som er sitert foran), har ikke avsluttet sitt arbeid, og det er ennå uvisst når innstilling kan bli avgitt. Departementet finner ikke å burde legge fram forslag til nye lovregler på dette område før

resultatet av utvalgets arbeid foreligger. Departementet foreslår derfor U. § 18 sløyfet.

Departementet slutter seg for øvrig i det vesentlige til utvalgets forslag, men har gjort en del endringer i enkelthetene, delvis på grunnlag av de uttalelsene som er kommet inn. Disse endringene blir det gjort nærmere rede for i merknadene til de enkelte paragrafer.

Departementet foreslår at loven blir gitt uten tidsbegrensning og uten at den kalles «midlertidig». Selv om bestemmelsene i utkastet er uprøvet, mener departementet at de må kunne forsvare sin plass i en varig lov.

VII.

Til de enkelte bestemmelser i utkastet bemerkes:

Til § 1 (U. § 13).

Departementet har sløyfet annet og tredje ledd i utvalgets utkast, jfr. merknadene foran i avsnitt VI. Paragrafen kommer da til å lyde: «Reglene i denne lov gjelder når riket er i krig.»

«Krig» i lovens forstand vil foreligge både når Norge har mottatt eller sendt formell krigserklæring, og når riket uten slik formell krigserklæring faktisk er i krig, f. eks. på grunn av åtak på vårt territorium over landgrensa, over sjøen eller gjennom lufta. En nøytralitetskrenking som er begrenset i tid og rom, vil derimot ikke kunne regnes som «krig». Heller ikke kan det regnes som «krig» om norske stridskrefter med makt motsetter seg en slik nøytralitetskrenking.

En nøytralitetskrenking av større omfang kan imidlertid utvikle seg til krig, dersom Norge med makt motsetter seg krenkingen, mens motparten tvinger sin vilje igjennom.

Til § 2 (U. § 14).

Til annet ledd i utvalgets utkast har riksdadvokaten bemerket:

«Jeg føler meg usikker med hensyn til rekkevidden av bestemmelsen om at de militære myndigheter kan overta styret av hvilken som helst sivil forvaltningsgren. Bestemmelsen går avgjort for vidt, hvis meningen er at de militære myndigheter på egen hånd skal kunne treffe beslutning om overtagelse. Bestemmelsen kan visstnok uten skade helt utgå.»

Departementet er enig med riksdadvokaten. Man antar at de militære myndigheter må være tilstrekkelig hjulpet ved bestemmelsen i samme ledds siste punktum om at sivile tjenestemenn og ombudsmenn på krigsskueplassen skal gi de militære myndigheter den hjelp som forlanges, jfr. også § 3 første punktum om at militær myndighet etter nærmere bestemmelse av Kongen kan gi ordre om