



Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt per e-post til postmottak@jd.dep.no

Deres referanse: 20/1692 - TME

Dato: 08.04.2020

Høringsvar vedrørende forslag om forlengelse av varigheten av koronaloven

1. Innledning

Den 1. april 2020 sendte departementet på høring et forslag om å forlenge koronalovens varighet med én måned til 27. mai.¹ I høringsnotatet ber departementet dessuten om høringsinstansenes syn på om lover bør tilføyes eller fjernes fra listen i koronaloven § 2, en endring i tidspunktet for regjeringens meddelelsesplikt til Stortinget etter § 5 og om den midlertidige endringen av smittevernloven § 7-12 skal videreføres.

I høringsbrevet er det vist til at det hadde vært ønskelig med noe mer erfaring med loven før forslag om forlengelse måtte sendes på høring. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har forståelse for dette. Gitt omstendighetene er det likevel positivt at departementet sender loven på høring med en rimelig frist. NIMs befatning med anvendelsen av loven så langt er som høringsinstans for flere forskrifter som er gitt i medhold av loven på ulike rettsområder.

I dette brevet knytter vi først noen generelle kommentarer til erfaringer så langt med anvendelsen av koronaloven (punkt 2). Deretter kommenterer vi hovedsakelig spørsmål reist direkte i høringsnotatet (punkt 3 og 4). Vi knytter også enkelte mer overordnede bemerkninger til anvendelsen av koronaloven og andre krisefullmakter i forbindelse med koronautbruddet, da vi mener anvendelsen av disse krisefullmaktene i den foreliggende situasjonen må sees i sammenheng (punkt 5). Saken reiser også konstitusjonelle spørsmål, som NIM ikke går nærmere inn på i dette høringssvaret.

¹ Midlertidig lov 27. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.

2. Generelt om anvendelsen av loven så langt og forholdet til menneskerettighetene

Koronaloven § 2 lyder: «Forskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven, menneskerettsloven og Norges folkerettslige forpliktelser.»

Statens viktigste menneskerettsforpliktelse i en krise er å sikre retten til liv og helse, noe som kan nødvendiggjøre iverksettelse av tiltak på kort varsel. NIM har stor respekt for de mange og sammensatte utfordringer dette reiser, både direkte relatert til smittevern, men også i bredere forstand med arbeidet for å sikre nødvendig helsehjelp, sentrale samfunnsfunksjoner, økonomi og arbeidsplasser i en svært krevende tid.

De tiltakene som nå gjennomføres på mange ulike livsområder som en respons på pandemisituasjonen reiser imidlertid også andre menneskerettighets-spørsmål. Flere tiltak som iverksettes utgjør inngrep i individuelle rettigheter.² Dette krever at det foretas vurderinger av lovmessighet og forholdsmessighet, også av tiltakene som helhet på tvers av ulike departementer, og i grensesnittet mellom ulike reguleringer og hjemmelsgrunnlag.

Enkelte av forskriftsforslagene som er fremmet, for eksempel på barnevernsfeltet, har hatt som formål å sikre et operativt barnevern i en periode hvor allerede sårbare barn er særlig utsatt som følge av stengte skoler og barnehager.³ At slike endringer kan gjennomføres raskt er helt grunnleggende også for å ivareta statens menneskerettslige plikt til å sikre barn mot vold og overgrep.

Behovet for å få på plass raske forskriftsregler for å ivareta samfunnsfunksjoner må til enhver tid veies opp mot den konstitusjonelle forskyvningen anvendelsen av loven innebærer. Utgangspunktet i vårt demokratiske system er enhvers rett til å delta i politiske prosesser, slik det blant annet er reflektert i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 25 bokstav a. Dette grunnleggende utgangspunktet kommer også til uttrykk i koronaloven § 1 hvor det fremgår at loven ikke kommer til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget. I innstillingen er det vist til at dette blant annet vil bero på volum av saker som kan behandles på Stortinget.⁴

² Som påpekt i NIMs høringsinnspill til forslag om midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av koronaloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19 mv. (tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/03/Høringsinnspill---forslag-til-midlertidig-forskrift-om-straffegjennomføring-i-medhold-av-koronaloven.pdf>) påvirker begrensninger i besøksretten retten til familieliv.

³ Se også NIMs høringsuttalelse til forskriftsforslaget, som er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/04/Høringsinnspill-tiltak-på-barnevernsområdet.pdf>.

⁴ Innst. 204 L (2019–2020) s. 10 høyre spalte.

I de sakene hvor NIM har uttalt seg som høringsinstans er det gjennomgående redegjort godt for hvorfor det haster å få gjennom regelendringene. Som høringsinstans har vi imidlertid liten forutsetning for å vurdere hva som reelt sett vil være den tidsmessige differansen mellom vedtakelse etter Koronaloven eller hurtig lovbehandling på Stortinget. En annen sak er differensen i krav til begrunnelser og forberedelser de ulike sporene vil innebære.

For NIM er det imidlertid viktig å peke på at koronakrisen får implikasjoner for mange sårbare grupper og at ulike tiltak som iverksettes griper inn i beskyttede menneskerettigheter på ulikt vis. Slike inngrep må ha hjemmel i lov, ivareta et lovlig formål og være nødvendige og forholdsmessige for å være lovlige. Forskrifter gitt i medhold av koronaloven vil antakelig i større grad kunne sikre at disse kravene er oppfylt enn instruksjer, faktiske handlinger og retningslinjer i forvaltningen og i ulike kommuner. Bruk av Koronaloven i slike tilfeller gir bedre rettsikkerhetsgarantier og sterkere involvering av Stortinget enn nevnte reguleringsmåter. Et eksempel på dette er de siste retningslinjer i kriminalomsorgen om karantene på to uker ved start på soning.⁵ Det bør en ta med i betraktningen i vurderingen, særlig med henblikk på hvor effektivt Koronaloven kan brukes. Hvis kravene er for strenge, går en glipp av det vernet loven kan gi.

Når det gjelder den konkrete varigheten av loven, vil NIM bemerke at dette i stor grad beror på smittevern faglige, forfatningsmessige og politiske vurderinger som det ikke nødvendigvis faller innenfor NIMs mandat å mene noe om. Vi har imidlertid forståelse for at opphør av loven etter kun én måneds varighet vil få store praktiske konsekvenser fordi det automatisk vil innebære at forskrifter gitt i medhold av loven, opphører. Konsekvensene av dette er vanskelig å overskue, men det er viktig at de tiltak som er iverksatt for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser under krisen videreføres, og at krav til tydelig hjemmel for ulike inngrep ivaretas.

3. Angivelsen av lover i koronaloven § 2

NIM har ikke identifisert noe klart behov for at det føyes til ytterligere lover i denne bestemmelsen, og har ikke ytterligere merknader til denne problemstillingen i høringsnotatet.

⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet, rundskriv KDI 6/2020: Gjennomføring av karantene og isolasjon i forbindelse med coronavirus i kriminalomsorgen, 3. april 2020.

4. Meddelelse etter koronaloven § 5 og ikrafttredelsestidspunkt etter § 4

NIM har ingen innvendinger til den foreslåtte endringen, som består i å flytte meddelelsestidspunktet fra *kunngjøringen* til *fastsettingen* av forskriften i statsråd.

Den nåværende tidsrammen for stortingsrepresentantenes behandling etter § 4 første ledd innebærer et meget betydelig arbeidspress for representantene og deres rådgivere, især dersom det fastsettes et høyt antall forskrifter på én gang. Det spiller også inn for stortingsrepresentantenes mulighet til å få innspill at meddelelsen typisk skjer på fredager, som den alminnelige ukedagen for statsråd. For å muliggjøre en viss politisk offentlig debatt om forskriftene før ikrafttredelse, bør det derfor vurderes om § 4 første ledd bør endres for å gi stortingsrepresentantene noe mer tid – for eksempel ytterligere ett døgn – til å vurdere om det skal fremmes innsigelser etter at forskrifter er fastsatt i statsråd og før ikraftsettelsen, jf. § 5 annet ledd.

5. Forholdet mellom koronaloven og smittevernloven § 7-12

Så langt har forskrifter gitt i medhold av koronaloven vært sendt på korte høringer før de er blitt oversendt til Stortinget. Det er vårt inntrykk at dette etter omstendighetene har fungert godt og ivaretatt både hensynet til hurtig saksbehandling, men samtidig gjort at høringsinstituttet er blitt ivaretatt selv i en krise. Dette mener vi er viktig.

Vi har imidlertid ved flere anledninger reist spørsmål ved om det kan være rom for større grad av åpenhet om vurderingene som ligger til grunn for forskrifter fastsatt etter smittevernloven og helseberedskapsloven, senest i vårt brev av 3. april 2020 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet.⁶ Et etterlatt inntrykk hos NIM er at forskrifter fastsatt med hjemmel i disse lovene ikke på samme måte sendes på høring før fastsettelse enn forskrifter fastsatt med hjemmel i koronaloven. Dette medfører en mindre grad av åpenhet og grunnlag for offentlig diskusjon om forskrifter fastsatt etter smittevernloven § 7-12 enn for forskrifter fastsatt etter koronaloven. Et eksempel på dette er forskrift 27. mars 2020 nr. 475 om digital smittesporing og epidemikontroll i anledning utbrudd av Covid-19, som hjemler bruk av en app som vil sikre bedre smittesporing. Dette mener vi som et utgangspunkt har mange positive sider, også menneskerettslige, fordi det vil kunne bidra til mindre behov for andre inngripende tiltak. Samtidig har det sider

⁶ NIM viser for øvrig til sine kommentarer til Stortinget i den ekstraordinære høringen av regjeringens forslag til koronalov om betydningen av offentlighet og begrunnelser NIMs innspill til Stortingets koronakomite av 20. mars 2020, se særlig punkt 3, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/03/Innspill-til-Stortingets-koronakomite.pdf>.

til ivaretagelsen av blant annet retten til privatliv etter EMK artikkel 8. En kort høringsrunde om denne forskriften, tilsvarende høringene som gjennomføres for forskrifter i medhold av koronaloven, ville for det første gitt rom for bearbeidelse av mange av de innsigelser og forslag til endringer som har kommet etter at forskriften ble vedtatt, men ville antakelig også bidratt til økt tillit. Dette kunne muligens bidra til at flere vil ta i bruk appen når den lanseres, som er en forutsetning for at den skal kunne ha ønsket effekt. Dette er bare et eksempel som underbygger viktigheten av at forskrifter sendes på høring, men også for å understreke at koronaloven bare er en av flere fullmaktslover som benyttes som en del av krisehåndteringen. På menneskerettsfeltet er det så langt forskriftene som er gitt i medhold av andre fullmaktslover, som smittevernloven, som har en klare side til menneskerettighetene. Graden av åpenhet om disse forskriftene har en side til offentlighetens rett til informasjon etter Grunnloven § 100 femte ledd, og kan herunder bidra til å legge til rette for pressens viktige samfunnsrolle som offentlig vaktbikkje og premissleverandør for en bred og opplyst offentlig samtale. Dette har også en side til infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd.

Ved vedtakelse av forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 7-12, slik denne bestemmelsen lyder med de midlertidige endringer som er gjort i bestemmelsen gjennom koronaloven § 8, er et mindretall på en tredjedel av stortingsrepresentantene ikke gitt muligheten til å oppheve en forskrift før ikrafttredelsen, slik som etter koronaloven § 4 første ledd. Ettersom prosessen som er fastsatt i beredskapsloven § 3 andre ledd annet punktum og tredje ledd ikke gjelder for forskrifter fastsatt etter smittevernloven § 7-12 – til tross for at lovgiver ved vedtakelsen av beredskapsloven og smittevernloven fastsatte disse bestemmelsene nettopp med tanke på å oppnå en effektiv håndtering av krisesituasjoner – bør det vurderes om slike forskrifter i stedet bør behandles etter den ordningen koronaloven § 5 etablerer. Det vil kunne være et mindre krevende alternativ til ordningen som ville fulgt av beredskapsloven § 3 andre ledd annet punktum og tredje ledd.

I mange tilfeller er det ikke åpenbart at det bør være noen prinsipiell forskjell mellom forskrifter fastsatt etter koronaloven og forskrifter fastsatt i medhold av krisebestemmelsen i smittevernloven § 7-12 eller helseberedskapsloven. Dette gjelder ikke minst Stortingets behov for kontroll med forskrifter som avviker fra gjeldende lovgivning og rammebetingelsene for offentlig debatt. Et særlig viktig moment er hvorvidt den aktuelle forskriften kan antas å gripe inn i menneskerettigheter. Det er etter NIMs oppfatning et klart behov for å kunne vurdere slike spørsmål også for forskrifter som fastsettes i medhold av

smittevernloven § 7-12. Spørsmålet om når koronaloven eller smittevernloven bør velges bør omtales noe i proposisjonen.

En annen konsekvens av de to ulike prosessene som koronaloven og smittevernloven nå oppstiller for midlertidige kriseforskrifter etter de to lovene, er at forskrifter som fastsettes samtidig etter de to lovene regelmessig vil få ulike ikrafttredelsestidspunkter – etter koronaloven § 4 første ledd trer som kjent forskriftene i kraft tidligst én dag etter meddelelsen fra regjeringen til Stortinget, mens forskrifter fastsatt etter smittevernloven kan tre i kraft straks, jf. beredskapsloven § 4 første ledd annet punktum, jf. smittevernloven § 7-12. I en rekke tilfeller kan det klart nok være behov for at forskrifter etter § 7-12 som skal ivareta folkehelsen skal tre i kraft straks etter vedtakelse. Behovet vil imidlertid kunne variere og spørsmålet kan med fordel kort omtales i proposisjonen.

6. Avslutning

Vi vil avslutningsvis understreke at NIM er tilgjengelig for å bistå i vurderinger knyttet til det ovenstående.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
direktør

Alf Butenschøn Skre
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.