



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 56 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å
avhjelpe konsekvenser av utbrudd av
Covid-19 mv. (koronaloven)

Innhold

1	Innledning	5	3.11	Unntak fra krav om politiattest	11
1.1	Bakgrunnen for forslaget	5	3.12	Utdanning mv.	11
1.2	Forholdet til andre lover som gir hjemmel til å fastsette forskrifter ved kriser	6	4	Forholdet til Grunnloven og folkeretten	12
2	Høring	7	4.1	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene	12
3	Behovet for en midlertidig lov om forskriftshjemmel	7	4.2	Forholdet til EØS-avtalen	12
3.1	Innledning og generelle spørsmål	7	4.3	Særlig om behandling av personopplysninger	13
3.2	Regler om bruk av arbeidskraft mv.	7	5	Endring i smittevernloven § 7-12	13
3.3	Inntektssikring for selvstendig næringsdrivende, rett til trygdeytelser mv., og saksbehandlingsregler i Arbeids- og velferdsetaten	8	5.1	Gjeldende rett	13
3.4	Forenklinger og tiltak innenfor justissektoren mv.	8	5.2	Departementets forslag til endring av loven	13
3.5	Rekvisisjon og unntak fra plan- og bygningslovgivningen	9	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
3.6	Helseområdet	10	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	14
3.7	Lempeligere krav til sammenslutninger mv.	10		Forslag til midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven)	17
3.8	Kommuneloven	10			
3.9	Tinglysing	11			
3.10	Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven	11			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 56 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 18. mars 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for forslaget

Verdens helseorganisasjon erklærte 11. mars 2020 at utbruddet av sykdommen Covid-19, forårsaket av det nyoppdagede koronaviruset SARS-CoV-2, utgjør en pandemi. Utbrudd av nye virus i mennesker vil alltid kunne anses som en trussel mot folkehelsen, særlig når det – som i dette tilfellet – er begrenset kunnskap om viruset, om hvordan det smitter mellom mennesker, hvor alvorlige infeksjoner det gir, og hvordan infeksjonene bør behandles. Det er fortsatt uklart hvordan smittesituasjonen vil utvikle seg, men det er uansett klart at det foreligger en alvorlig krise som berører store deler av samfunnet.

Ved enhver alvorlig krise påhviler det regjeringen en generell plikt til å handle. Dette kan utledes av Grunnloven § 3 om at Kongen og regjeringen er landets utøvende myndighet, og det følger også av beredskapslovgivningen. Utbruddet av den allmennfarlige smittsomme sykdommen Covid-19 har gjort det nødvendig å iverksette raske tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner. De situasjonsbetingede tiltakene regjeringen har

iverksatt fram til nå, er i hovedsak besluttet med grunnlag i eksisterende hjemler i smittevernloven og helseberedskapsloven.

Samtidig er det klart at utbruddet av Covid-19 har ført til alvorlige konsekvenser for næringslivet, befolkningen og samfunnet for øvrig. Også offentlig sektor kan ha behov for særregler for å kunne utføre sine oppgaver i den situasjonen landet står i nå.

Det er allerede fastsatt en rekke tiltak for å avhjelpe de negative konsekvensene, jf. blant annet vedtakene som ble truffet i Stortinget 16. mars 2020. Samtidig vil det være et klart behov for å vedta ytterligere tiltak. Enkelte slike tiltak vil nødvendiggjøre bevilgninger og må følge bevilgningsreglementet på vanlig måte. En rekke tiltak – enten de krever ytterligere bevilgninger eller ikke – vil imidlertid kunne kreve et rettslig grunnlag. Denne loven skal avhjelpe den situasjonen at det mangler et slikt rettslig grunnlag.

De forskriftshjemlene som finnes i lovgivningen i dag, gir i en rekke tilfeller ikke et tilstrekkelig grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak i en situasjon som den foreliggende. Landet befinner seg i en type krisesituasjon som lovgivningen generelt ikke har tatt høyde for. Det gjør det utfordrende å gjennomføre slike løpende justeringer i regelverket som situasjonen til enhver tid krever.

For å sikre at det kan gjennomføres forsvarlige og effektive tiltak som anses nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig, foreslås det derfor en midlertidig lov med en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter. I kapittel 3 er det beskrevet en del tiltak som det kan være behov for å gjennomføre.

Forskriftshjemmelen er vidt utformet, men vil bare kunne benyttes til å fastsette tiltak som en følge av utbruddet av Covid-19. Det foreslås også at loven gjøres midlertidig, og at den vil opphøre å gjelde seks måneder etter ikrafttreddelsen.

I og med at Kongen gis vidtrekkende myndighet til å fastsette forskrifter – også forskrifter med et innhold som kan fravike gjeldende lovgivning – foreslås det at alle forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen skal meddeles Stortinget snarest mulig.

Det følger av forslaget at Kongen kan gi forskrifter som supplerer, utfyller eller fraviker gjeldende lovgivning så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål. Forslaget bygger på en avveining av på den ene siden det grunnleggende utgangspunktet om at den lovgivende makt ligger til Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav a, og på den andre siden de behovene for raske endringer i regelverket som kan oppstå i en situasjon som den foreliggende.

Det vil ikke være adgang til å fastsette bestemmelser som strider mot Grunnloven eller menneskerettsloven. Videre må bestemmelser som regulerer virksomheten til domstolene og påtalemyndigheten, respektere deres uavhengige stilling. Forskriftskompetansen skal ikke kunne benyttes på en måte som utfordrer rettsstatsprinsipper og rettssikkerhet.

Det foreligger i dag en ekstraordinær krisesituasjon, som det er grunn til å tro at vil vedvare i en periode. Utfordringene denne skaper, gjelder imidlertid samfunnet i vid forstand, ikke bare samfunnskritiske funksjoner. Lovens forskriftshjemmel er utformet med dette i tankene og er derfor annerledes enn forslaget fra Beredskapshjemmelutvalget i NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*. Forutsetningen for utvalgets forslag var å utforme en generell fullmaktslov for ulike typer akutte, ekstraordinære krisesituasjoner som kunne tenkes å oppstå, for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner og andre tungtveiende samfunnsinteresser. Loven som foreslås her, skal derimot søke å begrense forstyrrelser i normale samfunnsfunksjoner og avhjelpe negative konsekvenser av Covid-19-utbruddet for befolkningen, nærings-

livet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Forskriftshjemmelen er derfor ikke begrenset til ivaretagelsen av kritiske samfunnsfunksjoner og tungtveiende samfunnsinteresser.

1.2 Forholdet til andre lover som gir hjemmel til å fastsette forskrifter ved kriser

Smittevernloven har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt å motvirke at slike sykdommer føres inn i eller ut av landet. Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter kan sette i gang nødvendige smitteverntiltak. Helseberedskapsloven har til formål å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid. Med hjemmel i disse lovene er det allerede fastsatt en rekke tiltak, både på kommunalt og statlig nivå. Departementet legger til grunn at også eventuelle framtidige forskrifter som fastsettes for å motvirke smitte, fastsettes med hjemmel i smittevernloven og helseberedskapsloven.

Næringsberedskapsloven hjemler forskrifter som fastsetter tiltak for å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Det forutsettes at tiltak som faller inn under næringsberedskapslovens anvendelsesområde, hjemles i denne loven. Videre vil flere tiltak knyttet til sivilbeskyttelse kunne hjemles i den tverrsektorielle sivilbeskyttelsesloven.

Det finnes også enkelte bestemmelser i sektorlovgivningen som kan benyttes til å fastsette bestemmelser i en krisesituasjon, men det kan i mange tilfeller være uklart hvor langt disse rekker.

Dersom det er uklart om det foreligger tilstrekkelig lovhjemmel, eller om eksisterende lov hjemler kun omfatter deler av de tiltakene det er behov for å iverksette, skal dette ikke forstås som noe hinder for å anvende forskriftshjemmelen i loven her. Det avgjørende hensynet er ivaretagelsen av legalitetsprinsippet. I lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen vil det sentrale være hvorvidt – ikke hvor – det kan påvises hjemmel for myndighetenes beslutninger. I den grad det skulle oppstå behov for tiltak som ikke kan fastsettes innenfor gjeldende lovgivning, eller

situasjoner der hjemmelsspørsmålet er uklart, vil loven her gi hjemmel for å fastsette midlertidige forskrifter.

2 Høring

Lovforslaget har ikke vært på alminnelig høring, da dette på grunn av tidsaspektet ikke har vært praktisk mulig. Departementet har i stedet måttet begrense seg til å motta innspill fra samtlige departementer om mulige behov for tiltak som i dag ikke er dekket av gjeldende lovgivning med tilhørende forskriftshjemler.

3 Behovet for en midlertidig lov om forskriftshjemmel

3.1 Innledning og generelle spørsmål

Behovet for en forskriftshjemmel som følge av utbruddet av Covid-19 har oppstått raskt, og situasjonen er uoversiktlig. Det er derfor på dette tidspunktet vanskelig å overskue konsekvensene av virusspredningen og å kartlegge på hvilke områder det vil bli nødvendig å utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning. En del mulige behov og eksempler er imidlertid allerede identifisert på grunnlag av innspill fra departementene og visse berørte aktører, slik som Høyesterett og Domstoladministrasjonen. I dette punktet gis det en oversikt over slike identifiserte behov. Oversikten er naturlig nok ikke uttømmende, og det vil kunne oppstå andre eller mer vidtrekkende behov enn dem som er nevnt under. Departementet understreker at de konkrete tiltakene som beskrives, hovedsakelig er ment som eksempler. Om tiltakene faktisk bør gjennomføres, må vurderes nærmere.

I forbindelse med Covid-19-utbruddet er det allerede fastsatt en rekke forskrifter lokalt og regionalt, hovedsakelig med henvisning til smittevernloven. Det er imidlertid behov for å fastsette samordnede nasjonale regler som sikrer konsistens, effektivitet og likebehandling på tvers av kommunegrenser og sektorer. Av den grunn vil det kunne bli nødvendig med statlige reguleringer som i noen grad griper inn i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd andre punktum må begrensninger i det kommunale selvstyret ha hjemmel i lov. Videre følger det av § 2-2 første ledd at selvstyret ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». En forskriftshjemmel som kan utfylle, supplere eller fra-

vike lovgivning, vil i prinsippet åpne for statlige reguleringer som er av en slik art at de ikke kan fravikes av kommunene. Inngrep i det kommunale selvstyret bør imidlertid bare skje på klart avgrensede områder og ikke gjøres i større grad enn nødvendig. Et eksempel på et område der statlig inngripen og samordning kan være nødvendig, er regulering av veinettet og fergetransporten: Det kan tenkes situasjoner der Statens vegvesen trenger hjemler for å overta myndighet eller oppgaver etter veglova, vegtrafikkloven eller yrkestransportlova som ellers ligger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Situasjonen i dag illustrerer at det kan være et behov for felles statlige reguleringer om smittebegrensning, og at egne lokale reguleringer på enkelte felt vil skape særlige utfordringer. Lokale bestemmelser om karantene for reisende fra nærmere angitte deler av landet kan for eksempel føre til at kritisk driftspersonell blir hindret i å møte på arbeidsstedet. På smittevernområdet vil det imidlertid være naturlig å fastsette slike forskrifter i medhold av for eksempel smittevernloven § 7-12 eller øvrige av smittevernlovens hjemler, og ikke etter loven som foreslås her.

En effektiv kriseledelse forutsetter god koordinering av beslutninger. Det er viktig at noen har samlet oversikt over tiltakene, og at tiltak ikke er i innbyrdes motstrid med hverandre. Tiltak som det kan bli behov for, kan spenne over alle sektorer. Det foreslås at saker om bruk av myndighet til å gi forskrift etter loven enten fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet eller av det relevante fagdepartementet med Justis- og beredskapsdepartementets samtykke. Dette gjelder både der forskriften gis av Kongen, og der departementet utøver myndighet som er delegert videre fra Kongen. For øvrig gjelder utredningsinstruksens krav, herunder punkt 3-2 om foreleggelse for berørte departementer.

3.2 Regler om bruk av arbeidskraft mv.

Covid-19-utbruddet kan føre til situasjoner hvor deler av arbeidsstyrken ikke lenger er tilgjengelig for å utføre sine vanlige oppgaver, og hvor det derfor er nødvendig med en mer fleksibel bruk av arbeidskraft. Det ligger viktige vernehensyn til grunn for gjeldende arbeidslivreguleringer. I den ekstraordinære situasjonen som landet nå står overfor, vil det imidlertid kunne oppstå et særlig behov for raskt å kunne mobilisere tilgjengelig arbeidskraft innen ulike sektorer. Det kan derfor være behov for midlertidige unntak fra arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter, eventuelt sær-

lover som eksempelvis skipssikkerhetsloven og petroleumsløven med tilhørende forskrifter innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Dette er et område med kryssende interesser, der det bør utvises varsomhet ved eventuell bruk av forskriftshjemmelen, og der det er viktig å lytte til innspill fra arbeidslivets organisasjoner ved fastsettelse av regler.

Under utbruddet av Covid-19 vil det også kunne være nødvendig å omdisponere arbeidskraft til der behovet er størst. For eksempel har arbeidsgiver etter statsansatteløven § 16 en viss adgang til å gjøre omdisponeringer innenfor virksomheten. Det er usikkert om det er hjemmel for omdisponering fra én virksomhet til en annen, eksempelvis fra Skatteetaten til Tolletaten for midlertidig å forsterke Tolletatens grensekontroll, eller fra andre etater til Arbeids- og velferdsetaten for å kunne håndtere for eksempel søknader om dagpenger for personer som mister jobben. Her vil man kunne vurdere å gi midlertidige forskrifter om omdisponering.

Videre vil det i flere sektorer kunne være behov for en utvidet tjenesteplikt eller beordringsadgang, for eksempel en tilsvarende beordringsadgang på personellsiden i barnevernet som den man har for helsepersonell. I noen samfunnskritiske sektorer kan det også oppstå særskilte behov for visse begrensninger i arbeidstakeres reiser og private gjøremål for å unngå smitte og opprettholde arbeidsdyktighet.

Regler om rammene for overtid, arbeidstid per døgn og per uke og krav til hviletid og fri på søndager og andre helligdager vil i den foreliggende krisesituasjonen kunne bli for snevre for noen yrkesgrupper. Et eksempel kan være sykehusenes plikt til å drøfte endringer i arbeidsplan med tillitsvalgte 14 dager før endringen iverksettes. Det er viktig at det organiserte arbeidslivet fyller sin sentrale funksjon og forhandler seg frem til løsninger der det er behov for å fravike gjeldende reguleringer for å håndtere konsekvenser av Covid-19-utbruddet. En rekke slike kollektive avtaler er allerede inngått for å møte utfordringer i den ekstraordinære situasjonen landet er i. Dersom arbeidslivets organisasjoner sammen ikke finner løsninger, vil det kunne være aktuelt å forskriftsfeste unntak med hjemmel i lovforslaget her. I så fall bør det settes en frist for samtaler med partene som er rimelig sett i forhold til hvor tidskritisk situasjonen er. Ved eventuelle behov for regulering i forskrift forutsettes det at unntak fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven kapittel 10 ligger innenfor de rammene arbeidsmiljøloven gir til lokale avtaler eller for dispensasjon gitt av Arbeidstilsynet.

3.3 Inntektssikring for selvstendig næringsdrivende, rett til trygdeytelser mv., og saksbehandlingsregler i Arbeids- og velferdsetaten

Som følge av Covid-19-utbruddet opplever mange selvstendig næringsdrivende og frilansere å stå helt eller delvis uten inntekt som følge av at inngåtte kontrakter og oppdrag har falt bort. Stortinget har bedt om at det skal opprettes en midlertidig inntektssikring for disse gruppene. Det vil ta noe tid å få gjort nødvendig teknisk tilrettelegging for å etablere en slik ordning. Frem til den midlertidige ordningen er etablert, kan det vurderes å forskuttere den midlertidige ytelsen gjennom en hjemmel til å pålegge kommuner å yte sosialhjelp til disse gruppene, og til å fastsette at de vanlige kravene som stilles om først å bruke oppsparte midler mv., ikke skal inngå i beregningen av økonomisk stønad.

En annen negativ konsekvens av utbruddet er at det blir vanskeligere å reise mellom land. Det skyldes både reiserestriksjoner i en rekke land, og at transporttilbudet har blitt vesentlig redusert. Som følge av dette kan man se for seg at personer og familier vil kunne måtte oppholde seg utenlands i en så lang tidsperiode at retten til ulike typer ytelser faller bort etter gjeldende regelverk. For eksempel vil et utenlandsopphold på mer enn tre måneder gjøre at retten til barnetrygd og kontantstøtte som utgangspunkt faller bort, jf. barnetrygdloven § 4 og kontantstøtteleven § 2. Det vil kunne bli aktuelt å gjøre forskriftsunntak for å sikre at barnetrygd og kontantstøtte ikke faller bort i slike situasjoner. Lignende problemstillinger kan gjøre seg gjeldende for retten til bidragsforskott, retten til supplerende stønad, rett til økonomisk sosialhjelp og retten til trygdeytelser.

For øvrig står Arbeids- og velferdsetaten nå i en situasjon hvor det er behov for raskt å kunne innrette tjenester til et situasjonsbilde som endres hyppig. Det er et stort og økende press på etatens saksbehandlere og digitale tjenester. Det er på bakgrunn av dette behov for midlertidig rettslig grunnlag til blant annet automatisk saksbehandling, viderebehandling av personopplysninger, og nedlastning av inntektsopplysninger for å sikre rettidig utbetaling av sykepenger og dagpenger.

3.4 Forenklinger og tiltak innenfor justis-sektoren mv.

Norges *domstoler* utgjør en samfunnskritisk tjeneste, som må opprettholde deler av sin virksomhet knyttet til lov og orden og rettsikkerhet

også i krevende situasjoner som den foreliggende. Domstolloven og det øvrige regelverket som regulerer domstolenes behandling av rettssaker, inneholder enkelte forskriftshjemler som kan benyttes som grunnlag for særskilt unntaksregulering, men det er usikkert hvor langt dette lovgrunnlaget rekker. På domstolsområdet vil en generell forskriftshjemmel kunne dekke et behov for praktisk tilrettelegging av saksavviklingen i forliksrådene og domstolene. Dette kan for eksempel gå ut på å utvide adgangen til bruk av fjernmøteløsninger, noe som vil legge til rette for at rettsmøter kan gjennomføres uten at samtlige deltakere er til stede i rettssalen. Et annet behov kan være midlertidige løsninger for krav om signatur fra meddommere og fagdommere, slik at fysisk oppmøte i domstolene kan begrenses. Videre kan det være hensiktsmessig med en utvidet adgang til skriftlig saksbehandling i enkelte sakstyper. Et eksempel kan være å åpne for at Høyesteretts ankeutvalg kan beslutte skriftlig behandling av anke over dom i straffesaker der saken egner seg for skriftlig behandling og behandlingsmåten er ubetenkelig ut fra siktedes rettigheter. Økt skriftlighet kan også være aktuelt i enkelte andre sakstyper, slik som fengslingsforlengelser og saker om førerkortbeslag, så lenge det gir en forsvarlig behandling. Denne typen unntaksregler for saksavviklingen vil kunne begrense smittespredningen innen domstolsektoren. Videre har virksomheten til Innstillingsrådet for dommere nå stoppet opp, noe som fører til at utnevnelser og langtidskonstitusjoner blir satt på vent. For å sikre en tilstrekkelig bemanning i domstolene kan det være behov for unntaksregler for gjennomføringen av konstitusjonsprosessene og for å åpne for flere korttidskonstitusjoner. Det kan også tenkes at en domstol må stenge eller har særlig lav bemanning, og at det er behov for å kunne overføre saker til en sideordnet domstol på en enklere måte enn etter gjeldende regler. Eventuelle forskrifter må uansett holde seg innenfor Grunnlovens krav om domstolenes og dommernes uavhengighet, jf. Grunnloven § 95 og henvisningen i lovforslaget § 2 andre ledd.

Av hensyn til fremtidig bemanningssituasjon og kapasitet kan det bli behov for å gjøre unntak fra enkelte fristregler i saker om *sivil rettspleie*, for eksempel fristen for begjæring om tvungen gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.

Lignende behov kan oppstå innen for eksempel *barnevernet*. I tillegg til de nevnte arbeidsrettslige tiltakene for å opprettholde tilstrekkelig bemanning kan det være behov for å gjøre unntak

fra bestemmelser i barnevernloven som ikke fullt ut tar høyde for en situasjon med stort personellfravær. Det kan dreie seg om tilpasninger i saksbehandlingsreglene for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, herunder regler om avholdelse av møter, og i regler med krav til bemanning eller et visst antall tilsyn.

Hos *namsmannen* kan det oppstå lignende behov, for eksempel for arbeidsrettslige tiltak for å opprettholde bemanning, og for lempeligere saksbehandlingsregler i forbindelse med tvangsfullbyrdelse.

For *politiet og påtalemyndigheten* kan det være behov for å gjøre enkelte unntak fra straffeprosesslovens regler for å frigjøre operativ kapasitet. Det kan dreie seg om enklere saksbehandlingsregler på etterforskningsstadiet, for eksempel om bruk av fjernmøteteknologi ved avhør og fengslinger, og om utvidelse av frister for visse etterforskningsskritt.

Kriminalomsorgen vil kunne ha behov for tiltak som kan gå ut over straffegjennomføringslovens rammer, for å ivareta domfeltes, innsattes og ansattes helse og sikkerhet, samt samfunnssikkerheten. Covid-19-utbruddet antas å føre til økt sykefravær og redusert kapasitet i kriminalomsorgen. Samtidig erfarer kriminalomsorgen at helsemyndighetene treffer vedtak om inntaksstopp for enkelte fengsler for å redusere risikoen for smittespredning. Redusert kapasitet og inntaksstopp kan føre til at det oppstår en betydelig lengre soningskø, og det er blant annet fare for en opphopning av kortvarige dommer for voldskriminalitet. Situasjonen skaper et økt behov for å gjennomføre straff på andre måter enn ved fengselsopphold. Etter straffegjennomføringsloven § 16 kan kriminalomsorgen i noen tilfeller beslutte at domfelte helt eller delvis kan gjennomføre straffen med elektronisk kontroll, det vil si i eget hjem med fotlenke. Det kan være aktuelt å vurdere midlertidig utvidet bruk av fotlenkesoning, eventuelt i kombinasjon med økt bruk av digital teknologi for kontroll med domfelte. Departementet understreker at forutsetningen i alle tilfeller er at den konkrete gjennomføringen fremstår som sikkerhetsmessig forsvarlig. Ellers kan det blant annet bli behov for å overføre innsatte mellom straffegjennomføringsformer, enheter og avdelinger utover de grunnlagene som straffegjennomføringsloven oppstiller.

3.5 Rekvisisjon og unntak fra plan- og bygningslovgivningen

I tiden fremover kan det tenkes å oppstå behov for rask innkvartering, lagring av materiell og lig-

nende. Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningsregelverk og tilgrensende regelverk kan det være krevende å imøteese slike akutte behov raskt nok. Fordi det tar lang tid å bygge nytt, vil den nevnte innkvarteringen mv. ofte måtte skje i eksisterende bygg, for eksempel hoteller, skoler eller kontorbygg. De gjeldende hjemlene til å rekvirere fast eiendom etter helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven gir trolig ikke adgang til å fravike plan- og bygningsloven, og det er derfor tvilsomt om det er mulig å gjøre unntak fra kommunal, fylkeskommunal eller statlig saksbehandling ved endret bruk av bygg og eiendom. Det vil kunne være nødvendig å fravike plan- og bygningsloven for å sikre at byggverk og fast eiendom rekvirert i forbindelse med Covid-19-situasjonen kan tas i bruk og endres uten at dette utløser behov for saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende gjelder for oppføring av midlertidige bygg mv.

Det kan som et eksempel tenkes å oppstå akutte behov for rekvisisjon for å sikre innkvartering for asylsøkere. Dersom eksisterende bygg ikke egner seg for at asylsøkere kan gjennomføre karantene eller isolasjon, må også annen bygningsmasse tas i bruk. I en slik situasjon kan det være nødvendig at Utlendingsdirektoratet gis fullmakt til å rekvirere egnet bygningsmasse for å håndtere sine oppgaver som følge av Covid-19-utbruddet. Det understrekes at rekvisisjon kun vil være aktuelt for tidsbegrenset bruksrett, og at rekvisisjon, så langt det er mulig, bare skal gjennomføres når alle andre muligheter er søkt utnyttet innenfor den tiden som er til rådighet.

For å sikre forsyningslinjene til Norge fra andre stater kan det være behov for å rekvirere skip til transport av varer dersom ordinær fergetrafikk er innstilt. Dersom slike vedtak ikke kan treffes med hjemmel i næringsberedskapsloven, vil det kunne være aktuelt å fastsette forskrift om dette med hjemmel i loven her.

3.6 Helseområdet

Covid-19-utbruddet vil kunne skape behov for visse endringer i helsereguleringen eller for å gi forskrifter om tiltak som ikke nødvendigvis har tilstrekkelig hjemmel i eksisterende lovgivning. Det vil for eksempel kunne være behov for å fravike fristbestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven dersom sykehusene må prioritere pasienter som krever øyeblikkelig og intensiv behandling av Covid-19, samt å endre reglene for prioritering i spesialisthelsetjenesten.

3.7 Lempeligere krav til sammenslutninger mv.

Det finnes en rekke bestemmelser i lovverket som stiller krav til forskjellige sammenslutninger i vid forstand: private selskaper, sameier, statsforetak, politiske partier og sivilsamfunnsorganisasjoner. Et gjennomgangstema i lovgivningen er frister for å avholde årsmøter, generalforsamlinger og lignende og for å sende inn regnskap. Videre legger lovgivningen gjerne opp til at saksbehandlingen skjer i fysiske møter, og til at undertegning av protokoller og annet skal skje skriftlig. Slike krav og saksbehandlingsregler er ikke nødvendigvis forenlige med behovene i den foreliggende situasjonen, og det kan være aktuelt med for eksempel fristutsettelse og økt bruk av fjernmøteteknologi. Hensynet til å opprettholde effektiv drift i samfunnskritiske virksomheter kan dessuten tilsi midlertidige forenklinger i sammenslutningenes kompetansebestemmelser.

Lover det kan være aktuelt å gjøre denne typen unntak fra, er blant andre selskapsloven, aksjeselskapslovene, finansforetaksloven, revisorloven, regnskapsloven, eierseksjonsloven, burettsslagslova, statsforetaksloven, helseforetaksloven og partiloven (partiloven kapittel 4 om støtte fra andre, regnskap, bokføring og innberetning).

3.8 Kommuneloven

Etter kommuneloven er all myndighet i utgangspunktet gitt til kommunestyret, herunder kompetanse til å inngå ulike typer interkommunalt samarbeid. Under Covid-19-situasjonen har flere kommuner pekt på behovet for raskt å kunne inngå samarbeid på viktige samfunnsområder, hvor kommunens eget apparat ikke er tilstrekkelig eller av ulike grunner er satt ut av spill. Selv om kommunelovens bestemmelser om hastesaker eller skriftlig saksbehandling kan benyttes, kan det være krevende å fatte nødvendige vedtak raskt nok i kommunen. Kommuner kan derfor ha behov for midlertidig å kunne delegerere kompetanse til ordfører eller kommunedirektør til å inngå vertskommunesamarbeid og treffe andre nødvendige vedtak etter kommuneloven kapittel 20. Det kan videre være hensiktsmessig å vurdere å gi andre enn kommunestyret selv adgang til å treffe nødvendige beslutninger for å inngå i et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19. Det kan også være aktuelt å gi formannskapet eller fylkesrådet myndighet til å fatte andre nødvendige vedtak som etter kommuneloven ligger til kommunestyret selv.

Det er videre pekt på at Fylkesmannen bør ha adgang til å fatte vedtak om å overføre myndighet fra én kommune til en annen, for kommuner med små fagmiljøer og hvor det er risiko for tjenestekollaps innenfor viktige samfunnsfunksjoner.

I kommuneloven er det videre fastsatt frister for avgivelse eller fastsettelse av ulike dokumenter som det på grunn av Covid-19-situasjonen kan være vanskelig å overholde – tilsvarende situasjonen for aksjeselskaper mv. For eksempel skal revisor avgi revisjonsberetning til kommunestyret senest 15. april, se kommuneloven § 24-8 første ledd. Som følge av at det potensielt ikke foreligger revisjonsberetning, vil det kunne bli vanskelig for kommunestyret å vedta årsregnskapet innen fristen 30. juni, jf. § 14-3 andre ledd første punktum. Administrasjonen i kommunen skal etter § 14-7 tredje ledd avgi årsberetning senest 31. mars. Her vil det etter forholdene kunne være aktuelt å vurdere fristforlengelser.

3.9 Tinglysing

Kartverket har et lovpålagt ansvar for å tinglyse både elektronisk innkomne og papirbaserte dokumenter innen de fristene som tinglysingsloven og tinglysingsforskriften fastsetter. Dersom Kartverket, som følge av høyt arbeidsfravær, ikke kan oppfylle kravet i tinglysingsloven § 7 om å behandle papirdokumenter samme dag som disse kommer inn, kan staten bli erstatningsansvarlig dersom noen taper prioritet ved for sen tinglysing. Staten har etter tinglysingsloven § 35 objektivt ansvar for tinglysingsfeil på nærmere bestemte vilkår. Det kan bli aktuelt å vurdere en hjemmel som lar Kartverket stenge ned deler av driften i den nåværende situasjonen. Ulempene for private vil samtidig kunne avbøtes gjennom informasjon, varsling og oppfordring om i størst mulig grad å bruke elektronisk tinglysing.

Matrikkelregelverket har regler om frister for saksbehandlingen i kommunene. Departementet ser at det i mange tilfeller vil være vanskelig å overholde disse fristene i den situasjonen som nå foreligger. Dels kan det oppstå situasjoner som forårsaker nedetid i matrikkelen. Dels kan det oppstå vanskeligheter knyttet til at personer ikke kan samles eller reise. Mange oppmålingsforretninger vil av denne grunn i praksis ikke være gjennomførbare. Dette er utenfor både partenes og kommunens kontroll. Det kan som følge av dette være behov for forskriftsbestemmelser som gjør unntak fra matrikkelregelverkets saksbehandlingsfrister.

3.10 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven

Departementet har mottatt ulike henvendelser med spørsmål om praktisering av forvaltningslovens saksbehandlingsregler i den foreliggende situasjonen. Et eksempel kan være ved etablering av ordninger med dispensasjon fra forskrifter som er vedtatt med hjemmel i smittevernloven eller helseberedskapsloven, for eksempel dispensasjon fra de forskriftene om karantene eller andre begrensninger i bevegelsesfriheten mv. som er vedtatt nasjonalt eller lokalt. Dispensasjon i det enkelte tilfellet vil i prinsippet være et enkeltvedtak. Det kan være praktisk vanskelig å oppfylle forvaltningslovens saksbehandlingsregler fullt ut, for eksempel plikten til å veilede om klagerett hvor det ikke dispenseres. Unntakshjemmelen i forvaltningsloven § 5 andre ledd, som er begrenset til å gjelde der «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», dekker ikke situasjonen nå. Det kan være behov for å avhjelpe dette ved å benytte den generelle forskriftshjemmelen som foreslås her.

3.11 Unntak fra krav om politiattest

For en rekke sentrale samfunnsinstitusjoner – slik som helsevesenet, politiet og barnevernet – er det et krav at personer som skal tilsettes eller utføre tjenester der, skal fremlegge politiattest. I den foreliggende krisesituasjonen vil det kunne bli behov for å ansette personer svært raskt for å ivareta sentrale samfunnsfunksjoner. Krav om politiattest kan da virke som et hinder. Det kan derfor være aktuelt å åpne for å gjøre unntak fra kravene om vandelskontroll for enkelte samfunnsfunksjoner, dersom det ikke anses forsvarlig å avvente utstedelse av politiattest før ansettelse. Det vil kunne vurderes om politiattest i stedet skal legges frem så snart som mulig etter ansettelse.

3.12 Utdanning mv.

Covid-19-utbruddet har ført til stenging av barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner. Det kan derfor være behov for å fravike reglene i utdanningssektoren eller fastsette andre regler midlertidig. Det kan også være behov for mer fleksible ordninger enn dagens regelverk legger opp til, for i størst mulig grad å kunne gi elever og studenter opplæring og dokumentasjon av opplæringen.

Nyankomne innvandrere har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjons-

loven. I situasjonen som har oppstått, opplever mange kommuner og deltakere at de ikke får oppfylt pliktene og rettighetene sine. Det kan derfor være behov for forskriftsbestemmelser som gjør unntak fra pliktene, og som sikrer livsopphold for deltakere i introduksjonsprogram.

4 Forholdet til Grunnloven og folkeretten

4.1 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Departementet foreslår å synliggjøre det selv-sagte at forskrifter som gis i medhold av loven, ikke skal kunne fravike Grunnloven. Videre presiseres det at loven som her foreslås, ikke gir noen hjemmel for eventuelle innskrenkninger i grunnlovfestede rettigheter ut over det som er gjeldende rett i dag. For eksempel vil legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, med sitt krav om at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov, gjelde fullt ut også når det skal gis forskrifter i medhold av den foreslåtte loven.

De samme utgangspunktene gjelder konvensjoner gjennomført med forrang gjennom menneskerettsloven. Det medfører at forskrifter ikke kan gjøre inngrep i eller fravike rettigheter i konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, utover det som er forenlig med konvensjonene selv. Konvensjonene som gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2, og som ved motstrid går foran annen lovgivning etter § 3, er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK), i tillegg til en rekke tilleggsprotokoller til disse konvensjonene. For øvrig følger det av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av.

Loven inneholder ingen alminnelig bestemmelse om forholdet til folkeretten. Myndighetene vil strekke seg så langt som mulig for å unngå å komme i en situasjon hvor det oppstår konflikt med andre folkerettslige forpliktelser. Det alminnelige presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med folkeretten, innebærer at uklarheter om forholdet mellom en forskriftsbestemmelse og en

folkerettslig forpliktelse normalt vil løses i favør av den folkerettslige forpliktelsen.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det i akutte tilfeller kan bli nødvendig å gi forskrifter som på visse punkter avviker fra det som følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Dersom det på et punkt skulle oppstå en klar konflikt mellom en forskrift vedtatt av Kongen og den folkerettslige forpliktelsen, vil forskriften gå foran.

4.2 Forholdet til EØS-avtalen

Lovbestemmelser som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, skal etter EØS-loven ved konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold, jf. lovens § 2.

Departementet forutsetter at forskrifter som er gitt i medhold av loven her, som det klare utgangspunktet holdes innenfor rammene av EØS-avtalen. Det nevnes i den forbindelse at EØS-avtalen inneholder en rekke bestemmelser som sikrer stor grad av reguleringsfrihet ved utbruddet av Covid-19. Det kan eksempelvis innføres tiltak som gjør unntak fra hovedreglene om fri bevegelighet av varer, personer, tjenester og kapital, jf. blant annet EØS-avtalens hoveddel artiklene 13, 28, 33 og 39, og direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium artikkel 29. EØS-avtalen har i artikkel 61 nr. 2 bokstav b en særregel om statsstøtte som gjelder ved slike «eksepsjonelle hendelser». Det er videre en rekke særregler i sekundærlovgivningen som kan komme til anvendelse. Endelig nevnes at EØS-avtalen artikkel 112 gir rett til nødvendige beskyttelsestiltak ved «alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter».

Forholdet til EØS-avtalen bør vurderes ved vedtakelse av de enkelte forskriftene. Selv om EØS-retten gir stor fleksibilitet ved en slik alvorlig situasjon som vi nå står overfor, kan det ikke utelukkes at det kan være nødvendig å avvike fra EØS-avtalen i spesielle tilfeller. Det kan i enkelte tilfeller være nødvendig av hensyn til den alvorlige situasjonen å innføre EØS-relevante hastetiltak som ikke samsvarer med gjeldende EØS-rett, i Norge svært raskt, før de formelt er innlemmet i EØS-avtalen. Det vil også være i samsvar med det grunnleggende homogenitetsprinsippet. I slike tilfeller vil en klar forskrift gitt med hjemmel i loven her gå foran lov og forskrift som gjennomfører EØS-rett.

Det forutsettes som nevnt at en slik mulighet til å gi regler som avviker fra EØS-retten, bare benyttes i helt særegne tilfeller og bare i den grad

det anses strengt nødvendig. Denne situasjonen er for øvrig også omtalt i Prop. 45 LS (2018–2019) om lov om overgangsregler mv. ved Storbritannias uttreden fra Den europeiske Union side 32.

4.3 Særlig om behandling av personopplysninger

For å hindre smittespredning vil det være nødvendig å behandle personopplysninger. Behandling av personopplysninger er regulert i personopplysningsloven, som gjennomfører personvernforordningen (GDPR), jf. personopplysningsloven § 1. Loven og forordningen gjelder ved «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register» med mindre annet er bestemt i lov eller med hjemmel i lov, jf. § 2.

Personvernforordningen gir i vid utstrekning adgang til behandling av personopplysninger som er nødvendig for å bekjempe smittespredning. Den fastsetter også flere særskilte unntaksregler som er rettet mot blant annet dette. Samtidig er forordningen utformet slik at den i stor grad må suppleres og ses i sammenheng med øvrige lov- og forskriftsbestemmelser i nasjonal rett. Dette gjelder særlig for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger, ikke minst på helse- og smittevernområdet. På en rekke punkter åpner forordningen også for særskilte nasjonale tilpasninger og unntaksregler. Nødvendige utfyllende nasjonale lovbestemmelser finnes i stor grad allerede i eksisterende lover og forskrifter. I den ekstraordinære situasjonen landet nå står overfor, kan det imidlertid ikke utelukkes at det vil bli behov for en viss ytterligere regulering for at nødvendig behandling av personopplysninger skal kunne foretas innenfor rammene av personvernforordningen. Den foreslåtte forskriftshjemmelen vil åpne for slike bestemmelser.

5 Endring i smittevernloven § 7-12

5.1 Gjeldende rett

Smittevernloven § 7-12 gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrifter med lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen og verne befolkningen når et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen og det på grunn av disse forholdene er fare ved opphold. Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-4, og utbruddet er vurdert å true folkehelsen. Det er foreløpig fastsatt føl-

gende forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen:

- Forskrift 15. mars 2020 nr. 294 om karantene, isolasjon og forbud mot opphold på fritidseiendommer mv. i anledning utbrudd av Covid-19
- Forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger uten oppholdstillatelse i riket av hensyn til folkehelsen
- Forskrift 13. mars 2020 nr. 287 om karantene mv. ved ankomst til Norge
- Forskrift 6. mars 2020 nr. 239 om tiltak for å sikre forsyningen av legemidler, medisinsk utstyr og personlig verneutstyr som følge av utbruddet av koronaviruset

Det er i ettertid vedtatt flere endringer i disse forskriftene. Det må også antas at det vil være nødvendig å fastsette ytterligere forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen.

Det følger av smittevernloven § 7-12 tredje punktum at lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (beredskapsloven) §§ 3 og 4 gjelder tilsvarende. Beredskapsloven § 3 andre ledd fastsetter at bestemmelser gitt av Kongen snarest mulig skal meddeles Stortinget. Er Stortinget ikke samlet når bestemmelsene gis, skal det øyeblikkelig sammenkalles. Videre fastslås det at bestemmelsene kan oppheves av Kongen eller Stortinget.

Det følger av henvisningen til beredskapsloven § 3 tredje ledd at såfremt forskrifter gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges fram som lovforslag.

5.2 Departementets forslag til endring av loven

Smittevernloven § 7-12 gir Kongen svært vide fullmakter til å fastsette forskrifter for å trygge folkehelsen og verne befolkningen når det er utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom – også til å fastsette bestemmelser som normalt ville vært gitt i lov, og som kan avvike fra annen lovgivning.

For departementet er det viktig at Stortingets mulighet til å utøve kontroll med Kongens anvendelse av bestemmelsen ikke beskjæres, og at Stortinget om ønskelig skal kunne utøve sin lovgivende myndighet ved å oppheve forskrifter gitt med hjemmel i denne loven. Meddelelsesplikten i beredskapsloven § 3 andre ledd første punktum bør derfor komme til anvendelse for forskrifter vedtatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 også når Kongen utøver sin myndighet

etter bestemmelsen for å fastsette forskrifter for å håndtere de smittevernmessige og helsemessige konsekvenser av utbruddet av Covid-19.

Derimot synes det å gå for langt med et lov-pålagt påbud om øyeblikkelig innkalling av Stortinget for forskrifter som vedtas med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Erfaringen så langt er at smittevernloven § 7-12 har vært brukt til både større og mindre endringer i regelverket, inkludert mindre justeringer av allerede vedtatte forskrifter. Med dagens muligheter for informasjonsspredning vil meddelelse av nye forskrifter kunne skje også uten at Stortinget fysisk er samlet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at plikten til øyeblikkelig sammenkalling av Stortinget, jf. beredskapsloven § 3 andre ledd annet punktum, ikke skal gjelde i den foreliggende situasjonen.

Etter departementets syn bør heller ikke bestemmelsen i beredskapsloven § 3 tredje ledd, som fastsetter at Kongen snarest mulig skal fremme lovforslag til Stortinget dersom forskriften ikke er falt bort innen 30 dager etter at den er meddelt Stortinget, gjelde i denne spesielle situasjonen. Alle forskrifter som vedtas med hjemmel i denne bestemmelsen i forbindelse med utbruddet av Covid-19 vil være midlertidige, men det må antas at en rekke av forskriftene vil ha lengre varighet enn 30 dager. Det anses lite hensiktsmessig, både for Stortinget og for regjeringen, å utferdige og behandle lovforslag som vil bli opphevet etter kort tid. Stortinget vil som nevnt ovenfor bli meddelt alle forskrifter som vedtas med hjemmel i smittevernloven § 7-12, og ha mulighet til å vedta opphevelse av forskriftene dersom det er flertall for dette i Stortinget.

Departementet foreslår derfor at beredskapsloven § 3 tredje ledd ikke kommer til anvendelse for forskrifter som fastsettes med hjemmel i smittevernloven § 7-12 som et ledd i håndteringen av utbruddet av Covid-19.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til en midlertidig lov om forskriftshjemmel medfører i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. I medhold av loven vil det kunne iverksettes tiltak som kan medføre økte, men potensielt sett også reduserte, kostnader. Kostnader og øvrige konsekvenser av de enkelte forskriftene og tiltakene må utredes konkret i forbindelse med disse. Tilsvarende må kostnader og nytteeffekter av tiltak vurderes å stå i et

rimelig forhold til hverandre for nødvendige tiltak som eventuelt iverksettes.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Lovens formål

Lovens formål er å gi Kongen tilstrekkelig handlingsrom til å iverksette nødvendige og forsvarlige tiltak for i størst mulig grad å kunne begrense forstyrrelser i normale samfunnsfunksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Dette vil ofte være sammenfallende formål, men det er tilstrekkelig at ett av de to formålene ivaretas. Formålsbestemmelsen er formulert relativt vidt for å tilrettelegge for en fleksibel håndtering, ettersom denne situasjonen vil kreve vanskelige avveininger og prioriteringer. Tiltak som iverksettes i medhold av denne loven, kan imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig. Lovens effektivitetsformål innebærer at Kongen raskt skal kunne iverksette det som løpende anses som nødvendige tiltak. Samtidig må tiltakene iverksatt i medhold av denne loven samlet sett kunne vurderes som forsvarlige, noe som innebærer at håndteringen i ettertid skal fremstå som berettiget vurdert ut fra de konkrete omstendighetene som gjorde seg gjeldende da de ulike tiltakene ble iverksatt.

Til § 2 Forskriftshjemmel

Første ledd fastslår at Kongen kan gi midlertidige forskrifter som kan utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål, som er å legge til rette for forsvarlige og effektive tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig.

Forskriftshjemmelen er relativt vidt formulert og vil gi adgang til å fastsette forskrifter under alle departementers ansvarsområder. Tiltakene må imidlertid være nødvendige for å begrense forstyrrelser eller avhjelpe negative konsekvenser. Nødvendighetskriteriet skal ikke tolkes strengt, men tiltaket må være egnet, og det må være forholdsmessighet mellom de behovene som situasjonen reiser, og de tiltakene som iverksettes for å

svare på behovene. Vurderingstidspunktet for hva som anses nødvendig, er det tidspunktet da forskriften ble fastsatt. I den grad forskriften etter hvert som tiden går, anses som stadig mindre nødvendig, tilsier det at Kongen på et tidspunkt må oppheve forskriften, jf. også føringene i § 4 andre ledd om begrenset varighet. Situasjonen kan være så vidt uoversiktlig eller uavklart at man ender opp med å opprettholde tiltak noe lenger enn det man i ettertid ser at var nødvendig, og nødvendighetskravet skal ikke forstås så strengt at det forhindrer et slikt tidsmessig etterslep. Samtlige nødvendighetsvurderinger må forstås i lys av forsvarlighetskravet i formålsbestemmelsen.

Kongen kan, innenfor rammene av den foreslåtte hjemmelen, delegere nærmere fullmakter til departementet. Grunnloven § 28 bestemmer at saker av viktighet må avgjøres av Kongen i statsråd. Dette legger begrensninger på hvor langt det er mulig å delegere myndighet til departementet.

Andre ledd fastslår at forskriftene ikke kan fravike Grunnloven, og at innskrenkning i rettigheter bare kan gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven. Grunnloven kan ikke fravikes verken ved lov eller forskrift, og bestemmelsen har dermed ingen rettslig betydning. Synliggjøringen av at Grunnloven (og konstitusjonell sedvanerett) ikke kan fravikes, understreker først og fremst at maktfordelingsprinsippet ikke kan røres i større utstrekning enn Stortinget allerede har tatt stilling til gjennom vedtakelsen av denne loven, og da bare på de forutsetningene og vilkårene som er gitt i loven. Forskrifter kan ikke hjemle eller fravike skatte- eller bevilgningsvedtak.

Henvisningen til menneskerettsloven medfører at forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 ikke kan fravikes. Konvensjoner som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, vil dermed alltid ha forrang foran forskrifter som fastsettes med hjemmel i denne loven. Når det gjelder forholdet til folkeretten for øvrig, vises det til punkt 4.

Etter *tredje ledd* skal saker om bruk av myndigheten etter første ledd fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet eller av vedkommende departement med Justis- og beredskapsdepartementets samtykke. Formålet med bestemmelsen er å sikre god koordinering av forskrifter som gis, at de ikke er i innbyrdes motstrid med hverandre, og at noen har samlet oversikt over forskriftene som vedtas i medhold av paragrafen. De konstitusjonelle ansvarsforholdene endres ikke. Formuleringen er ment å ta høyde for tilfeller hvor Kon-

gens myndighet etter første ledd er delegert videre til departementet. Det gjelder ikke bestemte formkrav til det samtykket som gis, men det bør naturlig nok være skriftlig og dokumenterbart. Kravet om samtykke må ses på som en intern saksbehandlingsregel som skal sikre samordning. Brudd på plikten til å innhente samtykke vil ikke føre til at en vedtatt forskrift blir ugyldig.

Til § 3 Stedlig virkeområde

Forskrifter fastsatt i medhold av loven gjelder på norsk territorium og på kontinentalsokkelen. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene ligger det til Kongen å vurdere det nærmere behovet i forbindelse med fastsettelse av den enkelte forskrift. Kongen kan herunder fastsette særlige regler for disse områdene. Det ligger også til Kongen å vurdere det nærmere behovet for forskrifter for norske skip og luftfartøy, uavhengig av hvor de befinner seg.

Til § 4 Forskrifters varighet og ikrafttredelse

Det følger av *første ledd* at forskrifter fastsatt i medhold av loven trer i kraft straks, med mindre forskriften sier noe annet. For øvrig gjelder reglene om kunngjøring etter forvaltningsloven § 38.

Etter *andre ledd* kan forskrifter fastsatt i medhold av loven bare gjelde for et begrenset tidsrom. Varigheten av forskriften må ses i sammenheng med lovens nødvendighetskrav. Er det usikkert hvor lenge det er behov for forskriften, kan den gis uten tidsangivelse, men nødvendigheten av forskriften må likevel vurderes løpende. Det presiseres at forskrifter som er fastsatt i medhold av loven, uansett faller bort når loven opphører å gjelde, se § 6 andre ledd. Det innebærer at en forskrift senest kan tenkes å falle bort seks måneder etter at den ble fastsatt.

Til § 5 Meddelelse til Stortinget

Denne bestemmelsen regulerer forholdet mellom regjeringen og Stortinget når det er fastsatt en forskrift etter denne loven. Bestemmelsen etablerer mekanismer som skal forhindre misbruk og sikre Stortingets involvering så raskt som mulig.

Etter *første ledd* skal forskrifter snarest mulig etter kunngjøring meddeles Stortinget. Det oppstilles ingen formkrav til meddelelsen til Stortinget. Det forutsettes imidlertid at formen for meddelelse avklares i samråd med Stortingets presi-

dent og administrasjon. En meddelelse etter første ledd må oppfylle de kravene som følger av regjeringens opplysningsplikt etter Grunnloven § 82. Rekkevidden av opplysningsplikten må ses i lys av at formålet med meddelelesesplikten blant annet er å gi Stortinget anledning til å oppheve forskriften. Det forutsetter at forskriften fremlegges med informasjon blant annet om bakgrunn, begrunnelse og behov.

Andre ledd fastsetter at Stortinget når som helst kan treffe vedtak om opphevelse av forskriften. Stortinget kan oppheve forskriften fra vedtakelse til bortfall etter seks måneder. Dette innebærer at Stortinget kan oppheve forskriften straks den er vedtatt. Selv om meddelelse etter første ledd er ment å danne grunnlag for Stortingets vurderinger av om forskriften bør oppheves, stenger ikke dette for at Stortinget opphever forskriften forut for meddelelse dersom Stortinget ikke finner grunn til å vente. I så fall bortfaller også regjeringens plikt til meddelelse etter denne loven.

Det er videre fastsatt at Stortingets vedtak om opphevelse av forskrifter gitt i medhold av loven kun krever en tredjedel av stemmene. Stortinget har dermed den samme adgangen til å oppheve forskrifter etter denne loven som for regjeringens provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17,

men med lavere krav til stemmetall for å kompensere for at forskrifter kan fravike lov.

Til § 6 Lovens ikrafttredelse og opphevelse

Loven er tidsbegrenset og gjelder i seks måneder fra ikrafttredelsen. Hvis situasjoner skapt ved utbruddet av Covid-19 vedvarer ut over denne perioden, kan Stortinget forlenge lovens varighet i et nytt lovvedtak.

Til § 7 Endringer i andre lover

Tilføyelsen i smittevernloven § 7-12 nytt fjerde punktum er nærmere omtalt i punkt 5. Endringen oppheves når loven her oppheves.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)

§ 1 *Lovens formål*

Loven skal legge til rette for forsvarlige og effektive tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig.

§ 2 *Forskriftshjemmel*

Kongen kan i midlertidige forskrifter utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål.

Forskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven.

Saker om bruk av myndigheten etter første ledd fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet eller av vedkommende departement med Justis- og beredskapsdepartementets samtykke.

§ 3 *Stedlig virkeområde*

Forskrifter fastsatt i medhold av loven gjelder på norsk territorium og på kontinentalsokkelen. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder forskrifter fastsatt i medhold av loven i det omfanget og med de stedlige tilpasningene Kongen bestemmer. Det samme gjelder norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg.

§ 4 *Forskrifters ikrafttredelse og varighet*

Forskrifter fastsatt i medhold av § 2 trer i kraft straks hvis de ikke selv bestemmer noe annet.

Forskrifter fastsatt i medhold av § 2 kan bare gjelde for et begrenset tidsrom.

§ 5 *Meddelelse til Stortinget*

Forskrifter skal snarest mulig etter kunngjøring meddeles Stortinget.

Stortinget kan til enhver tid treffe vedtak som helt eller delvis opphever forskriften, med minst en tredjedel av stemmene.

§ 6 *Lovens ikrafttredelse og opphevelse*

Loven trer i kraft straks.

Loven oppheves seks måneder etter ikrafttredelsen.

§ 7 *Endringer i andre lover*

I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer gjøres følgende endringer:

§ 7-12 nytt fjerde punktum skal lyde:

Beredskapsloven § 3 andre ledd andre punktum og tredje ledd gjelder ikke for forskrifter som er fastsatt i forbindelse med utbruddet av Covid-19.

Smittevernloven § 7-12 nytt fjerde punktum oppheves seks måneder etter ikrafttredelsen.



