

Innst. 204 S

(2019–2020)

**Innstilling til Stortinget
fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-
krisen**

Prop. 56 L (2019–2020)

**Innstilling fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende
korona-krisen om Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe
konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven)**

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

1.1.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringen fremmer i proposisjonen forslag om en midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven).

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 ansees 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.

1 Ved enhver alvorlig krise påhviler det regjeringen en generell plikt til å handle.
2 Dette kan utledes av Grunnloven § 3 om at Kongen og regjeringen er landets utøvende
3 myndighet, og det følger også av beredskapslovgivningen. Utbruddet av den
4 allmennfarlige smittsomme sykdommen Covid-19 har gjort det nødvendig å iverksette
5 raske tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge
6 for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner. De situasjonsbetingede tiltakene
7 regjeringen har iverksatt fram til nå, er i hovedsak besluttet med grunnlag i
8 eksisterende hjemler i smittevernloven og helseberedskapsloven.

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

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

20 De forskriftshjemlene som finnes i lovgivningen i dag, gir i en rekke tilfeller
21 ikke et tilstrekkelig grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak i en situasjon som den
22 foreliggende. Landet befinner seg i en type krisesituasjon som lovgivningen generelt
23 ikke har tatt høyde for. Det gjør det utfordrende å gjennomføre slike løpende
24 justeringer i regelverket som situasjonen til enhver tid krever. For å sikre at det kan
25 gjennomføres forsvarlige og effektive tiltak som anses nødvendige for å begrense
26 forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner, og for å avhjelpe negative konsekvenser
27 for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig, foreslås det
28 derfor en midlertidig lov med en hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter. I
29 kapittel 3 er det beskrevet en del tiltak som det kan være behov for å gjennomføre.

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

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

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

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

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

1.1.2 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 ved krig og 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 lovhjemler 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.

1.2 Høring

1 Lovforslaget har ikke vært på alminnelig høring, da dette på grunn av
2 tidsaspektet ikke har vært praktisk mulig. Departementet har i stedet måttet begrense
3 seg til å motta innspill fra samtlige departementer om mulige behov for tiltak som i
4 dag ikke er dekket av gjeldende lovgivning med tilhørende forskriftshjemler.
5

1.3 Behovet for en midlertidig lov om forskriftshjemmel

1.3.1 Innledning og generelle spørsmål

7 Behovet for en forskriftshjemmel som følge av utbruddet av Covid-19 har
8 oppstått raskt, og situasjonen er uoversiktlig. Det er derfor på dette tidspunktet
9 vanskelig å overskue konsekvensene av virusspredningen og å kartlegge på hvilke
10 områder det vil bli nødvendig å utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning. En
11 del mulige behov og eksempler er imidlertid allerede identifisert på grunnlag av
12 innspill fra departementene og visse berørte aktører, slik som Høyesterett og
13 Domstoladministrasjonen. I dette punktet gis det en oversikt over slike identifiserte
14 behov. Oversikten er naturlig nok ikke uttømmende, og det vil kunne oppstå andre
15 eller mer vidtrekkende behov enn de som er nevnt under. Departementet understreker
16 at de konkrete tiltakene som beskrives, hovedsakelig er ment som eksempler. Om
17 tiltakene faktisk bør gjennomføres, må vurderes nærmere.
18

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

1 selvstyret bør imidlertid bare skje på klart avgrensede områder og ikke gjøres i større
2 grad enn nødvendig. Et eksempel på et område der statlig inngripen og samordning
3 kan være nødvendig, er regulering av veinettet og fergetransporten: Det kan tenkes
4 situasjoner der Statens vegvesen trenger hjemler for å overta myndighet eller oppgaver
5 etter veglova, vegtrafikkloven eller yrkestransportlova som ellers ligger på kommunalt
6 og fylkeskommunalt nivå.

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

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

23 1.3.2 Regler om bruk av arbeidskraft mv.

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

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

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

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

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

1 rammene arbeidsmiljøloven gir til lokale avtaler eller for dispensasjon gitt av
2 Arbeidstilsynet.

3 *1.3.3 Inntektssikring for selvstendig næringsdrivende, rett til trygdeytelser mv., og* 4 *saksbehandlingsregler i Arbeids- og velferdsetaten*

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

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

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

1.3.4 Forenklinger og tiltak innenfor justissektoren mv.

1 Norges domstoler utgjør en samfunnskritisk tjeneste, som må opprettholde deler
2 av sin virksomhet knyttet til lov og orden og rettssikkerhet også i krevende situasjoner
3 som den foreliggende. Domstolloven og det øvrige regelverket som regulerer
4 domstolenes behandling av rettssaker, inneholder enkelte forskriftshjemler som kan
5 benyttes som grunnlag for særskilt unntaksregulering, men det er usikkert hvor langt
6 dette lovgrunnlaget rekker. På domstolsområdet vil en generell forskriftshjemmel
7 kunne dekke et behov for praktisk tilrettelegging av saksavviklingen i forliksrådene og
8 domstolene. Dette kan for eksempel gå ut på å utvide adgangen til bruk av
9 fjernmøteløsninger, noe som vil legge til rette for at rettsmøter kan gjennomføres uten
10 at samtlige deltakere er til stede i rettssalen. Et annet behov kan være midlertidige
11 løsninger for krav om signatur fra meddommere og fagdommere, slik at fysisk
12 oppmøte i domstolene kan begrenses. Videre kan det være hensiktsmessig med en
13 utvidet adgang til skriftlig saksbehandling i enkelte sakstyper. Et eksempel kan være å
14 åpne for at Høyesteretts ankeutvalg kan beslutte skriftlig behandling av anke over dom
15 i straffesaker der saken egner seg for skriftlig behandling og behandlingsmåten er
16 ubetenkelig ut fra siktedes rettigheter. Økt skriftlighet kan også være aktuelt i enkelte
17 andre sakstyper, slik som fengslingsforlengelser og saker om førerkortbeslag, så lenge
18 det gir en forsvarlig behandling. Denne typen unntaksregler for saksavviklingen vil
19 kunne begrense smittespredningen innen domstolsektoren. Videre har virksomheten til
20 Innstillingsrådet for dommere nå stoppet opp, noe som fører til at utnevnelser og
21 langtidskonstitusjoner blir satt på vent. For å sikre en tilstrekkelig bemanning i
22 domstolene kan det være behov for unntaksregler for gjennomføringen av
23 konstitusjonsprosessene og for å åpne for flere korttidskonstitusjoner. Det kan også
24 tenkes at en domstol må stenge eller har særlig lav bemanning, og at det er behov for å
25 kunne overføre saker til en sideordnet domstol på en enklere måte enn etter gjeldende
26 regler. Eventuelle forskrifter må uansett holde seg innenfor Grunnlovens krav om
27 domstolenes og dommernes uavhengighet, jf. Grunnloven § 95 og henvisningen i
28 lovforslaget § 2 andre ledd.
29

1 Av hensyn til fremtidig bemanningssituasjon og kapasitet kan det bli behov for
2 å gjøre unntak fra enkelte fristregler i saker om sivil rettspleie, for eksempel fristen for
3 begjæring om tvungen gjeldsordning etter gjeldsordningsloven § 5-2.

4 Lignende behov kan oppstå for eksempel innen barnevernet. I tillegg til de
5 nevnte arbeidsrettslige tiltakene for å opprettholde tilstrekkelig bemanning kan det
6 være behov for å gjøre unntak fra bestemmelser i barnevernloven som ikke fullt ut tar
7 høyde for en situasjon med stort personellfravær. Det kan dreie seg om tilpasninger i
8 saksbehandlingsreglene for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, herunder
9 regler om avholdelse av møter, og i regler med krav til bemanning eller et visst antall
10 tilsyn.

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

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

19 Kriminalomsorgen vil kunne ha behov for tiltak som kan gå ut over
20 straffegjennomføringslovens rammer, for å ivareta domfeltes, innsattes og ansattes
21 helse og sikkerhet, samt samfunnssikkerheten. Covid-19-utbruddet antas å føre til økt
22 sykefravær og redusert kapasitet i kriminalomsorgen. Samtidig erfarer
23 kriminalomsorgen at helsemyndighetene treffer vedtak om inntaksstopp for enkelte
24 fengsler for å redusere risikoen for smittespredning. Redusert kapasitet og
25 inntaksstopp kan føre til at det oppstår en betydelig lengre soningskø, og det er blant
26 annet fare for en opphopning av kortvarige dommer for voldskriminalitet. Situasjonen
27 skaper et økt behov for å gjennomføre straff på andre måter enn ved fengselsopphold.
28 Etter straffegjennomføringsloven § 16 kan kriminalomsorgen i noen tilfeller beslutte at
29 domfelte helt eller delvis kan gjennomføre straffen med elektronisk kontroll, det vil si i
30 eget hjem med fotlenke. Det kan være aktuelt å vurdere midlertidig utvidet bruk av
31 fotlenkesoning, eventuelt i kombinasjon med økt bruk av digital teknologi for kontroll

1 med domfelte. Departementet understreker at forutsetningen i alle tilfeller er at den
2 konkrete gjennomføringen fremstår som sikkerhetsmessig forsvarlig. Ellers kan det
3 blant annet bli behov for å overføre innsatte mellom straffegjennomføringsformer,
4 enheter og avdelinger utover de grunnlagene som straffegjennomføringsloven
5 oppstiller.

6 *1.3.5 Rekvisisjon og unntak fra plan- og bygningslovgivningen*

7 I tiden fremover kan det tenkes å oppstå behov for rask innkvartering, lagring
8 av materiell og lignende. Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningsregelverk
9 og tilgrensende regelverk kan det være krevende å imøtese slike akutte behov raskt
10 nok. Fordi det tar lang tid å bygge nytt, vil den nevnte innkvarteringen mv. ofte måtte
11 skje i eksisterende bygg, for eksempel hoteller, skoler eller kontorbygg. De gjeldende
12 hjemlene til å rekvirere fast eiendom etter helseberedskapsloven og
13 sivilbeskyttelsesloven gir trolig ikke adgang til å fravike plan- og bygningsloven, og
14 det er derfor tvilsomt om det er mulig å gjøre unntak fra kommunal, fylkeskommunal
15 eller statlig saksbehandling ved endret bruk av bygg og eiendom. Det vil kunne være
16 nødvendig å fravike plan- og bygningsloven i den grad dette er nødvendig for å sikre
17 at byggverk og fast eiendom rekvirert i forbindelse med Covid-19-situasjonen kan tas i
18 bruk og endres uten at dette utløser behov for saksbehandling etter plan- og
19 bygningsloven. Tilsvarende gjelder for oppføring av midlertidige bygg mv.

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

28 For å sikre forsyningslinjene til Norge fra andre stater kan det være behov for å
29 rekvirere skip til transport av varer dersom ordinær fergetrafikk er innstilt. Dersom

1 slike vedtak ikke kan treffes med hjemmel i næringsberedskapsloven, vil det kunne
2 være aktuelt å fastsette forskrift om dette med hjemmel i loven her.

3 *1.3.6 Helseområdet*

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

10 *1.3.7 Lempeligere krav til sammenslutninger mv.*

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

22 Lovet det kan være aktuelt å gjøre denne typen unntak fra, er blant andre
23 selskapsloven og aksjeselskapslovene, finansforetaksloven, revisorloven,
24 regnskapsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova, statsforetaksloven og
25 helseforetaksloven samt partiloven (lovens kapittel 4 om støtte fra andre, regnskap,
26 bokføring og innberetning).

27 *1.3.8 Kommuneloven*

1 Etter kommuneloven er all myndighet i utgangspunktet gitt til kommunestyret,
2 herunder kompetanse til å inngå ulike typer interkommunalt samarbeid. Under Covid-
3 19-situasjonen har flere kommuner pekt på behovet for raskt å kunne inngå samarbeid
4 på viktige samfunnsområder, hvor kommunens eget apparat ikke er tilstrekkelig eller
5 av ulike grunner er satt ut av spill. Selv om kommunelovens bestemmelser om
6 hastesaker eller skriftlig saksbehandling kan benyttes, kan det være krevende å fatte
7 nødvendige vedtak raskt nok i kommunen. Kommuner kan derfor ha behov for
8 midlertidig å kunne delegerer kompetanse til ordfører eller kommunedirektør til å inngå
9 vertskommunesamarbeid og treffe andre nødvendige vedtak etter kommuneloven
10 kapittel 20. Det kan videre være hensiktsmessig å vurdere å gi adgang til andre enn
11 kommunestyret selv til å treffe nødvendige beslutninger for å inngå i et kommunalt
12 oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19. Det kan også være aktuelt å gi
13 formannskapet eller fylkesrådet myndighet til å fatte andre nødvendige vedtak som
14 etter kommuneloven ligger til kommunestyret selv.

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

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

27 *1.3.9 Tinglysing*

28 Kartverket har et lovpålagt ansvar for å tinglyse både elektronisk innkomne og
29 papirbaserte dokumenter innen de fristene som tinglysingsloven og
30 tinglysingsforskriften fastsetter. Dersom Kartverket, som følge av høyt arbeidsfravær,

1 ikke kan oppfylle kravet i tinglygingsloven § 7 om å behandle papirdokumenter samme
2 dag som disse kommer inn, kan staten bli erstatningsansvarlig dersom noen taper
3 prioritet ved for sen tinglysing. Staten har etter tinglygingsloven § 35 objektivt ansvar
4 for tinglygingsfeil på nærmere bestemte vilkår. Det kan bli aktuelt å vurdere en
5 hjemmel som lar Kartverket stenge ned deler av driften i den nåværende situasjonen.
6 Ulempene for private vil samtidig kunne avbøtes gjennom informasjon, varsling og
7 oppfordring om i størst mulig grad å bruke elektronisk tinglysing.

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

16 *1.3.10 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven*

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

29 *1.3.11 Unntak fra krav om politiattest*

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

9 *1.3.12 Utdanning mv.*

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

15 Nyankomne innvandrere har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram og
16 opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. I situasjonen som
17 har oppstått, opplever mange kommuner og deltakere at de ikke får oppfylt pliktene og
18 rettighetene sine. Det kan derfor være behov for forskriftsbestemmelser som gjør
19 unntak fra pliktene, og som sikrer livsopphold for deltakere i introduksjonsprogram.

20 **1.4 Forholdet til Grunnloven og folkeretten**

21 *1.4.1 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene*

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

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

13 Loven inneholder ingen alminnelig bestemmelse om forholdet til folkeretten.
14 Myndighetene vil strekke seg så langt som mulig for å unngå å komme i en situasjon
15 hvor det oppstår konflikt med andre folkerettslige forpliktelser. Det alminnelige
16 presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i
17 samsvar med folkeretten, innebærer at uklarheter om forholdet mellom en
18 forskriftsbestemmelse og en folkerettslig forpliktelse normalt vil løses i favør av den
19 folkerettslige forpliktelsen.

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

24 *1.4.2 Forholdet til EØS-avtalen*

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

28 Departementet forutsetter at forskrifter som er gitt i medhold av loven her, som
29 det klare utgangspunktet holdes innenfor rammene av EØS-avtalen. Det nevnes i den
30 forbindelse at EØS-avtalen inneholder en rekke bestemmelser som sikrer stor grad av

1 reguleringsfrihet ved utbruddet av Covid-19. Det kan eksempelvis innføres tiltak som
2 gjør unntak fra hovedreglene om fri bevegelse av varer, personer, tjenester og
3 kapital, jf. blant annet EØS-avtalens hoveddel artikkelene 13, 28, 33 og 39, og direktiv
4 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og
5 oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium artikkel 29. EØS-avtalen har i
6 artikkel 61 nr. 2 bokstav b en særregel om statsstøtte som gjelder ved slike
7 «eksepsjonelle hendelser». Det er videre en rekke særregler i sekundærlovgivningen
8 som kan komme til anvendelse. Endelig nevnes at EØS-avtalen artikkel 112 gir rett til
9 nødvendige beskyttelsestiltak ved «alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller
10 miljømessige vanskeligheter».

11 Forholdet til EØS-avtalen bør vurderes ved vedtakelse av de enkelte
12 forskriftene. Selv om EØS-retten gir stor fleksibilitet ved en slik alvorlig situasjon som
13 vi nå står overfor, kan det ikke utelukkes at det kan være nødvendig å avvike fra EØS-
14 avtalen i spesielle tilfeller. Et mulig eksempel kan være at det i EU innføres
15 nødvendige hastetiltak mot konsekvenser av pandemien, og som kan være i strid med
16 gjeldende EØS-rett. Det kan imidlertid ta noe tid før slike hastetiltak blir innlemmet i
17 EØS-avtalen, på grunn av den særlige lovgivningsprosedyren som gjelder her.

18 Det kan i enkelte tilfeller være nødvendig av hensyn til den alvorlige
19 situasjonen å innføre EØS-relevante hastetiltak som ikke samsvarer med gjeldende
20 EØS-rett, i Norge svært raskt, før de formelt er innlemmet i EØS-avtalen. Det vil også
21 være i samsvar med det grunnleggende homogenitetsprinsippet. I slike tilfeller vil en
22 klar forskrift gitt med hjemmel i loven her gå foran lov og forskrift som gjennomfører
23 EØS-rett.

24 Det forutsettes som nevnt at en slik mulighet til å gi regler som avviker fra
25 EØS-retten, bare benyttes i helt særegne tilfeller og bare i den grad det anses strengt
26 nødvendig. Denne situasjonen er for øvrig også omtalt i Prop. 45 LS (2018–2019) om
27 lov om overgangsregler mv. ved Storbritannias utreden fra Den europeiske Union side
28 32.

29 *1.4.3 Særlig om behandling av personopplysninger*

1 For å hindre smittespredning vil det være nødvendig å behandle
2 personopplysninger. Behandling av personopplysninger er regulert i lov 15. juni 2018
3 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som
4 gjennomfører personvernforordningen (GDPR), jf. personopplysningsloven § 1. Loven
5 og forordningen gjelder ved «helt eller delvis automatisert behandling av
6 personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som
7 inngår i eller skal inngå i et register» med mindre annet er bestemt i lov eller med
8 hjemmel i lov, jf. § 2.

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

22 **1.5 Endring i smittevernloven § 7-12**

23 *1.5.1 Gjeldende rett*

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

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

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

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

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

21 *1.5.2 Departementets forslag til endring av loven*

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

26 For departementet er det viktig at Stortingets mulighet til å utøve kontroll med
 27 Kongens anvendelse av bestemmelsen ikke beskjæres, og at Stortinget om ønskelig
 28 skal kunne utøve sin lovgivende myndighet ved å oppheve forskrifter gitt med
 29 hjemmel i denne loven. Meddelelsesplikten i beredskapsloven § 3 andre ledd første
 30 punktum bør derfor komme til anvendelse for forskrifter vedtatt med hjemmel i

1 smittevernloven § 7-12 også når Kongen utøver sin myndighet etter bestemmelsen for
2 å fastsette forskrifter for å håndtere de smittevernmessige og helsemessige
3 konsekvenser av utbruddet av Covid-19.

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

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

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

27 **1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

28 Forslaget til en midlertidig lov om forskriftshjemmel medfører i seg selv ingen
29 økonomiske eller administrative konsekvenser. I medhold av loven vil det kunne
30 iverksettes tiltak som kan medføre økte, men potensielt sett også reduserte, kostnader.

1 Kostnader og øvrige konsekvenser av de enkelte forskrifter og tiltak må utredes
2 konkret i forbindelse med disse. Tilsvarende må kostnader og nytteeffekter av tiltak
3 vurderes å stå i et rimelig forhold til hverandre før nødvendige tiltak som eventuelt
4 iverksettes.

5 **2. Komiteens behandling**

6 Som ledd i behandlingen av saken vedtok komiteen 19. mars 2020 å oversende
7 lovforslaget til juridiske eksperter for å få deres vurderinger. Komiteen ba om å få
8 innspill om lovens innretning, virkeområde og mekanismer med hensyn til å
9 ivareta grunnleggende demokratiske prinsipper. Komiteen ønsket videre å få
10 belyst de konstitusjonelle sider av forslaget og å få synspunkter på hvordan
11 Stortinget kan ivareta sin kontrollfunksjon overfor regjeringen. Komiteen ba
12 også om synspunkter på lovteksten og eventuelle forslag til alternative
13 formuleringer. Frist for å komme med innspill ble satt til kl.12 fredag 20. mars
14 2020.

15 Følgende ble forespurt og har levert innspill:

16

17 Professor Hans Petter Graver

18 Professor Eivind Smith

19 Professor Benedikte Moltumyr Høgberg

20 Professor Eirik Holmøyvik

21 Professor Terje Einarsen

22 Advokatforeningen v/generalsekretær Merete Smith

23 Dommerforeningen v/leder Wiggo Storhaug Larssen

24 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) v/direktør Adele Matheson
25 Mestad.

26

27 Innspillene er publisert på Stortinget.no.

28

1 Komiteen ga 20. mars 2020 Stortingets utredningsseksjon i oppdrag å
2 undersøke om det i Danmark og Finland – pga. korona-situasjonen - er satt i verk tiltak
3 som berører forholdet mellom parlamentet og regjeringen, f.eks. om det er foreslått
4 eller vedtatt en fullmaktslov eller lignende. Det ble også bedt om informasjon om
5 eventuell offentlig debatt vedrørende temaet i de nevnte landene.
6 Utredningsseksjonens undersøkelse forelå samme dag.
7

8 **3. Komiteens merknader**

9 Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jonas Gahr Støre, fra Høyre Svein
10 Harberg og lederen Tone Wilhelmsen Trøen, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, fra
11 Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra
12 Venstre, Terje Breivik, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Miljøpartiet
13 De Grønne, Hulda Holtvedt og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, vil understreke at Norge er i
14 en svært krevende situasjon som følge av utbruddet av Covid-19. Krisen setter liv og
15 helse i fare og den rammer mange sektorer. Den utvikler seg raskt, og den gjør det
16 nødvendig for regjering og storting å fortløpende sette i verk tiltak som er inngripende.
17 Krisen krever derfor et tett og tillitsfullt samarbeid mellom storting og regjering. Den
18 krever også at de politiske myndigheter finner den rette balansen mellom effektiv
19 gjennomføring av tiltak for å møte krisen og begrensninger på utøvelse av regjeringens
20 makt, som også må gjelde i en krisesituasjon.

21 Komiteen erkjenner behovet for at regjeringen må handle raskt. Komiteen støtter
22 derfor, for en avgrenset periode og under gitt forutsetninger, at regjeringen får videre
23 rammer for effektivt å kunne håndtere krisen som følge av utbruddet av Covid-19.
24 Men komiteen vil understreke betydningen av at Stortinget har og tar sitt
25 konstitusjonelle ansvar. Stortinget er landets øverste statsmakt, også i en krise. Særlig i
26 en krise er det avgjørende at viktige prinsipper i en rettsstat fortsatt gjelder. Det er
27 viktig for å hindre misbruk av makt og for å sikre at befolkningen har tillit til regjering
28 og storting i en svært krevende tid. Maktfordelingen mellom storting og regjering er
29 et grunnleggende demokratisk prinsipp. Komiteen legger til grunn at koronaloven
30 anvendes slik at Grunnloven ikke utfordres, slik at menneskerettighetslovgivningen

1 respekteres, og slik at prinsippet om domstolenes og påtalemyndighetens
2 uavhengighet ivaretas.

3 Komiteen erkjenner at innføringen av en midlertidig koronalov reiser dilemmaer
4 og vanskelige avveininger. Komiteen mener disse i for liten grad er reflektert i den
5 fremlagte midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av
6 utbrudd av Covid-19 (koronaloven). Forslaget setter normale lovprosedyrer til side og
7 utvider regjeringens makt på bekostning av Stortinget uten at dette er tilstrekkelig
8 rammet inn og begrunnet. Komiteen har derfor, på en rekke områder, sett det
9 nødvendig å begrense lovens anvendelse og styrke de rettighetene som Stortinget og et
10 mindretall i Stortinget har i de tilfeller hvor en slik unntakslov anvendes.

11 Komiteen viser til at det også i Danmark og Finland er gitt betydelige fullmakter
12 til regjeringene knyttet til korona-krisen. Komiteen merker seg at det har vært
13 diskusjoner om forholdet mellom regjering og parlament om hvor langt fullmaktene
14 skal gå, særlig fullmaktsbestemmelsene opp mot grunnlovsbestemmelser.

15 Komiteen vil innledningsvis understreke betydningen av tillit mellom storting
16 og regjering i alle spørsmål knyttet til koronaloven. Tilliten må gjelde begge veier,
17 men det er særlig viktig at regjeringen, som nå i en kort periode får videre fullmakter,
18 opptrer på en måte som styrker, ikke svekker, den tilliten.

19 Komiteen understreker at koronaloven kun skal anvendes dersom det er nøye
20 vurdert og konkludert med at det er nødvendig å bruke denne loven som hjemmel for
21 en ny forskrift. Loven skal ikke komme til anvendelse dersom formålet kan ivaretas
22 gjennom lovbehandling, jf. Grunnloven § 76. Dette skal sikre at fullmaktsloven ikke
23 går ut over demokratiske hensyn mer enn nødvendig, og betyr at der det er tid til å
24 gjennomføre en ordinær lovgivningsprosess, skal dette alternativet velges. I denne
25 vurderingen må det imidlertid også sees hen til volumet av saker.

26 Det er kun nødvendig dersom andre gjeldende lover ikke kan fungere som
27 hjemmel for en ny forskrift eller at det haster så mye at den alminnelige
28 lovgivningsprosessen ikke er forsvarlig.

29 Komiteen understreker at koronaloven ikke skal gjelde lenger enn det som er
30 strengt nødvendig. Dersom behovet for en slik lov, som skyldes den aktuelle
31 krisesituasjonen, blir vesentlig redusert, vil komiteen umiddelbart ta initiativ til å

1 oppheve loven. Komiteen mener loven skal gjelde for en varighet på en måned fra
2 ikrafttredelse. Komiteen <<<er åpen for >>>at Stortinget kan forlenge lovens varighet
3 >>>dersom behovet for loven etter en måned ikke er redusert, og dersom erfaringene
4 med loven gjør en forlengelse forsvarlig.

5 <<<I forhold til regjeringens forslag finner komiteen grunn til å heve terskelen
6 for når loven kan anvendes. Det presiseres at tiltak som hjemles i denne loven, må
7 være forholdsmessige og må avhjelpe negative konsekvenser.

8 I lovens formålsbestemmelse foreslår komiteen en tilføyelse om at loven ikke
9 kommer til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom ordinær lovbehandling.
10 «Normale» samfunnsfunksjoner er byttet ut med «sentrale» samfunnsfunksjoner.

11 I § 2 om forskriftshjemmelen er det tatt inn en opplisting av de lovene som, så
12 langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål, kan utfylles, suppleres eller fravikes
13 i midlertidig forskrift.

14 Det er også tatt inn en tilføyelse i § 2 andre ledd om at innskrenkningen av
15 rettigheter må være forenlig med Norges folkerettslige forpliktelser. <<< Der
16 forskrifter hjemlet i koronaloven kan bryte med Norges folkerettslige forpliktelser,
17 forventer komiteen at regjeringen tar saken opp med Den utvidede utenriks- og
18 forsvarskomiteé (DUUFK). Komiteen mener at det helt unntaksvis vil kunne åpnes for å
19 fravike gjeldende EØS-rett når hastevedtak er nødvendig i den pågående
20 krisesituasjonen. >>>

21 Det foreslås videre at forskrifter hjemlet i loven skal vedtas av Kongen i
22 statsråd.

23 I § 4 er det tatt inn en presisering av at de fastsatte forskriftene skal tre i kraft én
24 dag etter at Stortinget er skriftlig meddelt den nye forskriften, med mindre Stortinget
25 opphever den. Det fremgår videre at forskriften skal falle bort når loven opphører å
26 gjelde.

27 Komiteen viser til at meddelelsen til Stortinget skal skje skriftlig umiddelbart
28 etter kunngjøring. Formkravene for mindretallsrettigheten er nærmere beskrevet i § 5
29 andre ledd.

30 Komiteen foreslår en ny § 6 i loven. Bestemmelsen omhandler domstolskontroll
31 med regjeringens forskrifter.

1 <<<Komiteen mener domstolene bør få en utvidet domstolskontroll med denne
2 loven sammenlignet med det som ville følge av de alminnelige reglene om slik
3 kontroll. Det vises til at domstolene vanligvis ikke prøver nødvendighet og
4 forholdsmessighet fullt ut. Denne loven er så spesiell, og er vedtatt på så kort tid at
5 komiteen mener domstolene bør etterprøve nødvendigheten og forholdsmessigheten av
6 forskrifter og vedtak fattet i medhold av disse forskriftene. Det vises til lovens formål
7 om at tiltakene som iverksettes i medhold av denne lovs forskrifter, skal være
8 nødvendige og forholdsmessige.>>>

9 Komiteen understreker betydningen av at regjeringen informerer Stortinget.
10 Alle forskrifter hjemlet i loven, skal etter kunngjøring meddeles Stortinget skriftlig
11 umiddelbart, og forskrifter hjemlet i loven faller bort når den ekstraordinære loven
12 ikke lenger gjelder. I begrunnelsen som gis for vedtak gjort i medhold av denne lov,
13 skal det utdypes hvorfor det ikke var anledning til å gjøre dette vedtaket gjennom en
14 ordinær behandling i Stortinget. Tidspress og konsekvenser av dette presset vil være
15 viktig å få frem i en slik begrunnelse. Slike begrunnelser må i tillegg være så
16 fyllestgjørende at de står seg <<<>>> i ettertid. I alle spørsmål som berører
17 arbeidslivets regler, understreker komiteen at regjeringen plikter å involvere partene i
18 arbeidslivet, og legge stor vekt på å komme til enighet med disse. Komiteen vil videre
19 peke på at det kan være aktuelt å gjøre inngripende tiltak som berører kommuner og
20 fylkeskommuner. Komiteen vil i denne sammenhengen understreke betydningen av å
21 respektere kommunene og fylkenes integritet og rolle i det lokale og regionale
22 folkestyret og dessuten ha et tett og godt samarbeide med KS, kommunesektorens
23 organisasjon.

24 Videre gis et mindretall i Stortinget ekstraordinære rettigheter til å hindre
25 forskrifter hjemlet i loven. Komiteen mener dette er avgjørende for å sikre bred støtte i
26 Stortinget til hvordan Regjeringen anvender de ekstraordinære fullmaktene. Dersom en
27 tredjedel av Stortingets representanter finner å ikke kunne støtte innholdet i en forskrift
28 hjemlet i denne loven, skal forskriften ikke anses som gyldig. Denne
29 sikkerhetsmekanismen må være reell, og må kunne benyttes også når det ikke er
30 anledning til å samle Stortinget etter ordinære regler, jf. § 5.

1 Komiteen viser til at som Stortingets tillitsmann skal Sivilombudsmannen søke
2 å sikre at forvaltningen ikke øver urett mot innbyggerne og bidra til at forvaltningen
3 respekterer og sikrer menneskerettighetene. Enhver innbygger som mener å ha vært
4 utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen kan klage til Ombudsmannen.
5 Komiteen vil påpeke at Ombudsmannens kompetanse også vil omfatte avgjørelser som
6 fattes i medhold av forskrifter fastsatt med hjemmel i den foreslåtte loven.
7 Ombudsmannen vil, enten av eget tiltak eller ved klage, kunne ta til behandling saker
8 der det er grunn til tvil om avgjørelsen har nødvendig hjemmel, eller er i samsvar med
9 Grunnloven eller menneskerettsloven.

10 <<<Komiteen peker på den enstemmige oppslutning denne loven har i
11 Stortinget, og vil oppfordre regjeringen til å vektlegge dette i valget av saker hvor den
12 tas i bruk. Forslag som kan være politisk omstridt bør behandles i Stortinget på
13 ordinært vis. På denne bakgrunn avstår komiteens medlemmer fra særmerknader, og
14 viser til sine respektive innlegg i plenum. >>>

16 4. Komiteens tilråding

17 vedtak til lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-
18 19 mv. (koronaloven)

20 § 1 Lovens formål

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

25 Denne lov kommer ikke til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom
26 <<<>> lovbehandling.

29 § 2 Forskriftshjemmel

1 Kongen kan i midlertidige forskrifter utfylle, supplere eller fravike følgende
2 lover så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål:

3 xxx

4 xxx

5 xxx

6 Forskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter
7 kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven, menneskerettsloven og
8 Norges folkerettslige forpliktelser.

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

12 Forskrifter hjemlet i denne lov skal vedtas av Kongen i statsråd.

14 § 3 *Stedlig virkeområde*

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

20 § 4 *Forskrifters ikrafttredelse og varighet*

21 Forskrifter fastsatt i medhold av § 2 trer i kraft en dag etter at Stortinget er
22 skriftlig meddelt den nye forskriften, med mindre Stortinget opphever forskriften, jf. §
23 5.

24 Forskrifter fastsatt i medhold av § 2 kan bare gjelde for et begrenset tidsrom og
25 faller bort når loven opphører å gjelde.

27 § 5 *Meddelelse til Stortinget*

28 Forskrifter gitt med hjemmel i denne lov skal etter kunngjøring umiddelbart
29 meddeles Stortinget skriftlig.

30 Dersom stortingsrepresentanter, som til sammen representerer minst en
31 tredjedel av Stortingets medlemmer, ikke kan støtte en bestemt forskrift, eller deler av

1 forskriften, og uttrykker dette skriftlig i tråd med vedtatt arbeidsordning i Stortinget,
2 plikter Kongen straks å oppheve de aktuelle bestemmelsene. Vedtaket om opphevelse
3 av forskrift meddeles Stortinget i samsvar med bestemmelsene i første ledd.

5 § 6 *Domstolskontroll* <<<>>>

6 Forskrift fastsatt i medhold av denne lov kan ikke innskrenke adgangen til å
7 bringe spørsmål om vedtak truffet i medhold av forskriften for domstolene. I en slik
8 sak kan retten prøve både lovligheten av det vedtaket som er truffet og av den
9 forskriften det er truffet i medhold av. I prøvingen av lovligheten av forskriften prøver
10 domstolen både tiltakets forsvarlighet og nødvendighet, herunder dets
11 forholdsmessighet, jf. også § 2. <<<(eller § 1)?>>>

13 7 *Lovens ikrafttredelse og opphevelse*

14 Loven trer i kraft straks, og oppheves en måned etter ikrafttredelse.

16 8 *Endringer i andre lover*

17 Fra den tid loven trer i kraft, skal lov 5. august 1994 om vern mot smittsomme
18 sykdommer § 7-12 nytt fjerde punktum lyde:

19 Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlege rådgjerdar under krig, krigsfare og
20 liknende forhold § 3 andre ledd andre punktum og tredje ledd gjelder ikke for
21 forskrifter som er fastsatt i forbindelse med utbruddet av Covid-19.

22 Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 7-12 nytt
23 fjerde punktum oppheves 1 måned etter ikrafttredelsen.

26 Oslo i den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-
27 krisen, den 21. mars 2020



Tone Wilhelmsen Trøen

Jonas Gahr Støre

Leder

ordfører

2