



Stortingets koronakomité

Dato: 20/03/2020

Innspill til Prop. 56 L (2019-2020)

1. Innledning

NIM har to innspill til endringer av forskriftsteksten og forarbeidene. Dette gjelder lovforslagets § 1, om en presisering av formålet med loven, og forslagets § 5, hvor NIM foreslår et tillegg om offentliggjøring av regjeringens vurderinger i forkant av nye forskrifter gitt i medhold i loven.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser. I saker der vi finner grunn til å avgi uttalelse, er det særlig fordi lovverket kan medføre at den konkrete praktiseringen av etter forholdene kan ende opp med stride mot menneskerettighetene.

I lys av den akutte pågående krisen er denne mulighet begrenset i relasjon til det foreliggende forslaget om midlertid lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvensene av utbrudd av Covid-19 (heretter omtalt som koronaloven). Selv om vi ikke har rukket å gå i dybden i forslaget og vurdere alle sider ved det, ønsker vi å meddele en enkelte merknader til komitéen innen dagens frist for innspill.

Koronaloven som nå er til behandling i komitéen ivaretar svært viktige hensyn i den krisen vi nå er i. Sett fra et menneskerettslig perspektiv, kan fullmaktslovgivning være nødvendig for å ivareta menneskerettighetene, for eksempel retten til liv og helse. Koronaloven innebærer en vidtrekkende kompetanse for regjeringen til å gi regler uten en lovgivningsprosess. Det medfører et behov for særlige prosessuelle garantier for å sikre at regelverket oppfyller menneskerettighetenes krav til både tilstrekkelig presist og tilgjengelig rettslig grunnlag for inngrep samt formålstjenlighet og forholdsmessighet.

Videre bør koronaloven så klart som det lar seg gjøre, angi hva som slags type regler som kan gis. Det vil gjøre det mulig for individene – så langt det rimeligvis lar seg gjøre - å forutberegne sin rettsstilling og dermed kunne innrette seg, som i seg selv er et menneskerettslig krav. Jo klarere loven er, desto lettere og mer effektivt er det for kontrollorganer som klageorganer i forvaltningen, domstolene, Sivilombudsmannen med videre å etterprøve om forskriftene er gitt innenfor rammen av koronaloven.

I det følgende omtaler vi både angivelsen av hva forskriftene kan gå ut på og prosessuelle krav ved vedtakelse og kontrollen med dem.

Innledningsvis vil det også knyttes noen bemerkninger til lovens foreslåtte formålsbestemmelse.

2. Formålsbestemmelsen

I forslaget som er fremmet til behandling gis regjeringen fullmakt til å gi forskrifter i medhold av kriseloven etter formålet som er angitt i § 1. I denne formålsbestemmelsen ligger det krav om at tiltakene er «forsvarlige og effektive» samt «nødvendige». Utgangspunktet i vårt demokratiske system er enhvers rett til å delta i politiske prosesser, slik det blant annet er reflektert i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 25 bokstav a. Loven innebærer dermed et inngrep i denne retten som etter NIMs oppfatning bør begrenses til det strengt nødvendige. Loven er foreslått med en varighet på 6 måneder. NIM stiller spørsmål ved hvorvidt det er nødvendig å gi loven så lang varighet eller om dette kunne begrenses til 3 måneder med mulighet for en gangs forlengelse. Med dette begrenses krisefullmaktslovens virkeområde til det strengt nødvendige og Stortinget gis anledning til å vurdere loven etter 3 måneder.

Slik vi leser forslaget, er det ikke oppstilt noe eksplisitt krav om at forskriftshjemlene som vedtas i medhold av loven er strengt nødvendige ut fra tidshensyn. En måte å snevre dette inn på, er for eksempel å innta et krav om at det må være fare ved opphold. Vi foreslår derfor følgende tillegg i (i kursiv):

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 Covid19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig, *såfremt det er fare ved opphold.*

Koranaloven bygger på en avveining mellom hensynet til demokratiske prosesser og behovet for raske og effektive tiltak. Gjennom å endre formålsbestemmelsen synliggjøres begge disse hensynene.

Til § 1, merknader til de enkelte bestemmelser (s. 19). Forslag til endringer i kursiv:

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.

Kravet om at det må foreligge fare ved opphold skal sikre at forskrifter gitt i medhold av loven må bygge på betryggende demokratiske prosesser. Dette innebærer at der man kan oppnå det samme gjennom en ordinær lovgivningsprosess, skal dette benyttes. Dette vil sikre at fullmaktsloven ikke går utover demokratiske hensyn mer enn nødvendig. Dette betyr også at der det er tid til å gjennomføre en ordinær lovgivningsprosess, skal dette alternativet velges. I denne vurderingen må det imidlertid også ses hen til volumet av saker.

3. Offentlighet og prosessuelle garantier

3.1. Krav til meddelelsen til Stortinget

Offentlig debatt om nye regler, herunder høringsinstituttet, er en grunnleggende pilar i vårt demokrati. Dette har også en side til offentlighetens rett til informasjon etter Grunnlovens § 100 femte ledd. Forvaltningen skal påse at saken er opplyst så godt som mulig før det fremmes vedtak om forskrifter, jf. forvaltningsloven § 37 første ledd. Forskrifter skal i utgangspunktet sendes på høring, jf. forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det gjelder imidlertid unntak fra det kravet der forhåndsvarsling ikke vil være praktisk gjennomførlig, eller kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller må anses åpenbart unødvendig, jf. forvaltningsloven § 37 tredje ledd. Forskriftsforarbeider er utover selve høringsnotat normalt ikke offentlig tilgjengelig. Ved en lov vil man derimot ofte ha grundige lovforarbeid gjennom en proposisjon. Lover er derfor stort sett vesentlig grundigere forberedt og lettere tilgjengelig enn forskrifter.

Loven fastslår at forskriftene ikke skal fravike Grunnloven og at innskrenkninger i menneskerettighetene ikke må gå utover det som følger av Grunnloven og

menneskerettsloven. Dette er viktige presiseringer. Problemet er imidlertid at det ikke foreligger tilstrekkelig garantier for at offentligheten får vite hva slags menneskerettslige vurderinger av nødvendighet og proporsjonalitet som gjøres ved forberedelsen av de nye forskriftene. At Stortinget kan stanse anvendelsen av slike forskrifter hvis 1/3 stemmer mot dem, endrer ikke på dette.

Dette skaper et demokratisk underskudd som går lenger enn selve overføringen av makt fra Stortinget til regjeringen. Både fordi offentligheten ikke får tilstrekkelig innsyn i, og muligheten til å vurdere og kritisere, begrunnelsene for forskriftene, og fordi det nettopp derfor ikke blir lett for Stortinget å vurdere dem.

Krisefullmaktsloven burde sikre at *begrunnelsene, bakgrunnen og behovet* for forskriften – som regjeringen må meddele til Stortinget i hvert tilfelle – også tilgjengeliggjøres for offentligheten, senest når forskriftene vedtas. Det er særlig viktig at det i meddelelsen fra regjeringen fremgår eksplisitt om det antas at forskriftene innskrenker eller griper inn i menneskerettigheter etter Grunnloven eller menneskerettsloven, og at det gjøres rede for hvorfor regjeringen mener innskrenkninger likevel er forenlig med slike rettigheter. På den måten vil relevante aktører, fra sivilsamfunn, academia eller andre sektorer, kunne komme med innspill til Stortinget, og Stortinget vil bli satt bedre i stand til å vurdere forskriftene, noe som vil bidra til å sikre at Stortingets viktige kontrollmulighet etter loven styrkes.

Dette vil bidra til at både Stortinget og offentligheten får anledning til å vurdere forholdsmessigheten og nødvendigheten av regjeringens beslutninger og inngrep i menneskerettigheter. Dette vil både gi en viktig kontrollfunksjon og også bidra til å sikre bedre forankring og legitimitet av forskriftene i offentligheten. Størst mulig grad av åpenhet vil også kunne bidra til ivaretagelse av pressens rolle, som har sterk menneskerettslig beskyttelse. En slik ordning kan bidra til å motvirke noe av det man mister gjennom at høringsinstituttet ikke anvendes. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og Høyesterett viser også at beslutningsprosessen frem mot inngrep i menneskerettigheter vil være av betydning også i den etterfølgende, rettslige vurderingen. Gode begrunnelser (der relevante hensyn synliggjøres og avveies) og åpne prosesser, er viktige stikkord i denne sammenheng.

Slik offentliggjøring vil også bidra til at offentlighetens rett til informasjon etter Grunnloven § 100 femte ledd bedre ivaretas selv om alminnelige lovprosesser ikke gjennomføres, og vil også bidra til å ivareta infrastrukturkravet etter Grunnloven § 100 sjetten ledd. Dette helt sentralt for å sikre ivaretagelsen av den allmenne tillit til myndighetenes håndtering og anvendelsen av krisefullmaktsloven.

På denne bakgrunn har NIM følgende forslag til endringer til lovforslagets § 5:

Til § 5 første ledd, lovtekst (side 23). Forslag til endringer i kursiv:

Forskrifter skal snarest mulig etter kunngjøring meddeles Stortinget. *Slik meddelelse skal inneholde informasjon om bakgrunn, begrunnelse og behov for forskriften sett opp mot lovens formål, herunder om forskriften antas å innskrenke rettigheter etter Grunnloven eller menneskerettsloven og hvorfor forskriften anses forenlig med slike rettigheter. Meddelelsen skal være offentlig tilgjengelig fra kunngjøringstidspunktet.*

Til § 5 første ledd, merknader til de enkelte bestemmelser (side 21). Forslag til endringer i kursiv:

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 president 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 meddelelsesplikten 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.

Det er særlig viktig at vurderinger av antatte inngrep i menneskerettigheter beskyttet av Grunnloven eller menneskerettsloven fremgår av meddelelsen, og at regjeringen gjør rede for hvorfor vilkårene for slike inngrep anses oppfylt, jf. også lovens § 2 andre ledd. En slik meddelelse til Stortinget skal offentliggjøres slik at formålet med meddelelsesplikten kan ivaretas gjennom offentlig debatt. Offentliggjøring vil også bidra til at offentlighetens rett til informasjon etter Grunnloven § 100 søkes ivaretatt selv om alminnelige lovprosesser ikke gjennomføres.

3.2 Snarlig lovbehandling og behov for rettshjelp

Ved noen typer inngripende forskriftsbestemmelser, bør regjeringen snarest fremme lovforslag for Stortinget til avløsning av hjemmel i forskrift. Det kan være vanskelig å angi hvilke typer bestemmelser det er tale om. Komitéen kan imidlertid vurdere om det skal beskrives noen typetilfeller. NIM mener bestemmelser som på en inngripende måte rammer grupper som har begrenset med ressurser til å ivareta egne rettslige interesser, for eksempel barn i sårbare situasjoner, utlendinger og innsatte i fengsel og psykiatriske institusjoner, bør løftes frem. For eksempel bør endringer i reglene om utvisning på

grunnlag av utlendingsloven være et typisk tilfelle der regjeringen snarest mulig bør fremme lovforslag.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 gir krav til rettfærdig rettergang. EMK artikkel 13 stiller krav om retten til «effective remedy». I en krisesituasjon er det særlig viktig at det sikres god tilgang til domstoler for at domstolene skal kunne kontrollere forskriftenes lovmessighet og hvordan de står seg i forhold til menneskerettslige krav. Dette vil være særlig viktig for sårbare grupper som nevnt ovenfor. Dette kan imidlertid følges opp raskt i det videre arbeidet etter at loven er vedtatt.

4. Reaksjoner ved manglende etterlevelse

Dersom det vedtas forskrifter som innebærer inngrep overfor den alminnelige befolkningen – for eksempel reiserestriksjoner, rasjonering eller rådhetsinnskrenkninger – vil det være påregnelig at det kan forekomme overtredelser og omgåelser av påbud og forbud, eller forsøk på dette. Flere lover som hjemler forskriftsbestemmelser i krisesituasjoner, som tilsynelatende kan ha et delvis overlappende anvendelsesområde med den foreslåtte koronaloven, inneholder straffebud mot overtredelser, se helseberedskapsloven § 6-5, smittevernloven § 8-1, næringsberedskapsloven § 21 og sivilbeskyttelsesloven § 37. Typiske reaksjoner ved brudd på offentligrettslig lovgivning kan være tvangsmulkt, administrative sanksjon (typisk overtredelsesgebyr), tap av forvaltningstillatelse og straff. Lovutkastet i proposisjonen inneholder ikke bestemmelser om reaksjoner på manglende etterlevelse av forskrifter gitt i medhold av loven. Spørsmålet om reaksjoner på overtredelser er ikke omtalt i den foreløpige utgaven av Prop. 56 L (2019–2020) som er tilgjengelig på regjeringens nettsider.

Det ligger ikke innenfor NIMs mandat å gi råd på generelt grunnlag om hva som eventuelt skal være konsekvensene av å overtre bestemmelser gitt i medhold av koronaloven, eller om slike reaksjoner vil være nødvendige. Dersom Stortinget anser det sannsynlig at det i løpet av de seks månedene koronaloven forutsettes å være i kraft vil oppstå behov for å kunne reagere rettslig overfor overtredelser, vil det imidlertid kunne være uheldig at rammene for slike reaksjoner ikke er drøftet ved utarbeidelsen av fullmaktsloven, forut for vedtakelsen av forskriftene som skal håndheves. Dette fordi valg av håndhevingsmekanisme kan ha betydning for hvilke minstekrav som stilles til utformingen av handlingsnormene som fastsettes, og hvordan slike regler kan utformes på mest hensiktsmessig måte. I det følgende knyttes noen korte bemerkninger til kravet om hjemmelsgrunnlag for eventuelle rettslige reaksjoner på overtredelser.

Det er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at ingen kan straffes uten hjemmel i lov. Dette lovkravet på strafferettens område, som er nedfelt i Grunnloven § 96, EMK artikkel 7 og

SP artikkel 15, kan ikke fravikes gjennom vanlig lov eller forskrift gitt i medhold av den foreslåtte koronaloven, jf. utkastets § 2 annet ledd. EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 hører blant de få bestemmelsene i EMK og SP som ikke kan fravikes i krisetider, jf. henholdsvis EMK artikkel 15 og SP artikkel 4 nr. 2.

Forskriftshjemmelen i § 2 første ledd gir ikke grunnlag for å gi bestemmelser om straff ved overtredelser av forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen. Ettersom koronaloven heller ikke inneholder en hjemmel for straff for overtredelser av loven eller forskrifter gitt i medhold av § 2 første ledd, kan denne reaksjonsformen overhodet ikke benyttes. Det er fordi det følger av lovkravet for straff etter Grunnloven § 96 at selve straffetrusselen *må* fremgå av hjemmelsloven, men handlingsnormene som utgangspunkt kan gis i forskrift. Når det gjelder hvilke handlinger som er straffbare, gjelder det et særlig strengt hjemmelskrav etter § 96.

Overtredelser av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av § 2 første ledd kan etter forholdene rammes av straffeloven eller andre straffebestemmelser i lovgivningen. Det beror i prinsippet på en tolkning av den enkelte straffebestemmelse. Et eksempel er at rettigheter etter en lov eller forskrift gitt i medhold av lov fravikes, f.eks. retten til å drive en virksomhet. Hvis en privatperson likevel driver virksomheten, kan det rammes av straffeloven § 167 om ulovlig virksomhetsutøvelse.

I en del tilfeller gir særloven adgang til å ilegge straff ved brudd på bestemmelser «gitt i loven» eller etter angir lignende formuleringer. En slik straffebestemmelse gir antagelig ikke adgang til å sanksjonere brudd på bestemmelser gitt etter § 2 første ledd. Et forbehold må antagelig tas der bestemmelsen som angir handlingsnormen forbyr *ulovlig* drift generelt eller lignende.

Etter NIMs syn vil det være ønskelig å avklare uttrykkelig at det ikke vil være anledning til å innta straffebud i forskrifter gitt i medhold av koronaloven så lenge denne fullmaktsloven ikke inneholder noen slik hjemmel.¹

Uttrykket «gjeldende lovgivning» i lovutkastet § 2 første ledd omfatter i prinsippet også administrative sanksjoner som er å anes som straff etter EMK, jf. forvaltningsloven § 43. Slike reaksjoner kan være inngripende og har klare likhetstrekk med straff etter Grunnloven § 96. Sett i lys av legalitetsprinsippet som er nedfelt i Grunnloven § 113 og lovkravet etter EMK artikkel 7, som omfatter administrative sanksjoner, er det prinsipielt betenkelig å hjemle slik sanksjoner utelukkende gitt i forskrift i medhold av utkastets § 2. Det kan imidlertid avhjelpest gjennom at regjeringen så snart som mulig fremmer lovforslag for Stortinget til avløsning av forskriftsbestemmelsene. Dersom det fremmes bestemmelser om rettslige reaksjoner på overtredelser av forskrifter gitt i medhold av loven, bør dette spørsmålet i alle tilfeller vies særskilt oppmerksomhet av Stortinget.

¹ Alternativet ville være å innta en lovhjemmel for straffebud. Hvis en skulle velge å innta en hjemmel for strafflegging, bør en slik bestemmelse trolig utformes slik at den tar høyde for at påbudene som gis i forskriftene vil være av svært ulik art.

I gjeldende særlovgivning inneholder særloven ofte en regulering av tvangsmulkt og andre forvaltningstiltak (som tap av forvaltningstillatelse) ved overtredelser av særloven og forskrift eller pålegg gitt i medhold av særloven. Det fremgår av § 2 at forskriftshjemmelen kan utfylle, supplere eller fravike «gjeldende lovgivning» så langt det er nødvendig for å oppfylle lovens formål. Uttrykket «gjeldende lovgivning» omfatter antagelig også regler om reaksjoner som for eksempel pålegg om etterlevelse, tvangsmulkt og tap av forvaltningstillatelse. Legalitetsprinsippet etter Grunnloven § 113 og andre lovkrav etter EMK og Grunnloven vil imidlertid sette grenser for hvor langt det kan gis regler utvidelse av adgang til bruk av slike reaksjonsmidler uten å gjøre bruk av den alminnelige lovgivningsprosessen.

Som det fremgår av det ovenstående vil det ikke være adgang til å utvide bruken av straff overfor innbyggerne gjennom forskrifter gitt med fullmakt i denne loven alene, med mindre straffbarheten allerede følger av annen lovgivning.

NIM bidrar gjerne så raskt som nødvendig med bistand til komitéen.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Gro Nystuen
Fung. assisterende direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.