



Helse- og omsorgsdepartementet  
postmottak@hod.dep.no

Vår referanse: 2022/8  
Dato: 07/01/2022

## Om begrunnelser for inngrep i koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) vil i denne henvendelsen anbefale helse- og omsorgsdepartementet, som koordinerende departementet for tiltak i forbindelse med covid-19-pandemien, til å sørge for større grad av offentlighet om begrunnelsene for smitteverntiltak som griper inn i menneskerettighetene.

For NIMs del er offentliggjøring av begrunnelser en forutsetning for at vi skal kunne utøve vår lovfestede rådgivningsoppgave overfor myndighetene, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3 første ledd bokstav b. Vi har gjennom hele pandemiperioden hatt god kontakt med både fagmyndigheter, regjeringen og Stortinget, gjennom både høringssvar, møter og løpende rådgivning. På samme måte er tilgang til offentlige begrunnelser nødvendig for at andre som utøver kontroll- og tilsynsfunksjoner, som interesseorganisasjoner, presse og andre, skal kunne føre en effektiv kontroll med smitteverntiltakene.

Vi har i dag også sendt brev til Kunnskapsdepartementet, med kopi til Barne- og familiedepartementet, som går nærmere inn i spørsmålet om begrunnelser for smitteverntiltak som griper inn i barns menneskerettigheter.

### 2. Bakgrunn

Graden av offentlighet rundt vurderingene knyttet til smitteverntiltakene har variert under hele pandemien. En del tiltak har vært sendt på høring, og slik også offentliggjort begrunnelsene for tiltakene, mens andre tiltak er vedtatt uten forutgående høring.

Ved forskrifter som vedtas av Kongen i statsråd foreligger det et statsrådsforedrag som redegjør for forskriften. Statsrådsforedraget kan inneholde utdypende forklaringer om bakgrunnen for forskriften og innholdet av den. Etter regjeringens retningslinjer skal det i foredraget blant annet fremgå hva som skal oppnås ved vedtaket, fordeler og ulemper ved forslaget, departementets vurderinger, hvordan forskriften skal forstås og

etterleves.<sup>1</sup> Foredragene er ofte knappe, men de gir likevel ofte verdifulle bidrag til forståelsen av begrunnelsen for forskriften. NIM har under arbeidet med vurderinger av ivaretagelsen av menneskerettighetene under utbruddet av covid-19, for eksempel i arbeidet med vår rapport til koronakommisjonen, sett hen til statsrådsforedragene for å gjøre våre vurderinger.<sup>2</sup> Statsrådsforedragene legges ut i en database på nettstedet Lovdata.no, med tilgang for de med abonnement på Lovdatas PRO-tjeneste. Samtidig har det etter det vi er gjort kjent med i perioder vært et etterslep i offentliggjøringen av disse foredragene fra Lovdatas side på flere måneder. Vi er ikke kjent med at statsrådsforedragene offentliggjøres noe annet sted, for eksempel på det enkelte fagdepartements nettsider.

I tillegg hadde regjeringen en periode en praksis som gikk ut på å publisere begrunnelser for endringer i covid-19-forskriften på en egen hjemmeside.<sup>3</sup> Ut fra det vi kan se, er ikke denne siden oppdatert siden slutten av april 2021. Vi kan heller ikke se at disse vurderingene er publisert noe annet sted.<sup>4</sup>

De faglige rådene fra helsemyndighetene (Helsedirektoratet og FHI) publiseres fortløpende på Helsedirektoratets hjemmesider. Dette utgjør en viktig del av begrunnelsen for tiltakene. Samtidig er ikke alltid regjeringens beslutninger sammenfallende med vurderingene til helsemyndighetene.<sup>5</sup> Regjeringens beslutninger skal også etter forholdene bygge på bredere vurderinger og andre forhold enn rådene fra helsemyndighetene.

Noen ganger er heller ikke FHI og Helsedirektoratet samstemte i hvilke tiltak som kreves i lys av smittesituasjonen, og i slike tilfeller er det av særlig betydning at regjeringen viser til hvordan de valgte inngrepene er begrunnet.

Staten er menneskerettslig forpliktet etter blant annet Grunnloven § 93 første ledd første punktum og EMK artikkel 2 til å beskytte retten til liv. Denne forpliktelsen pålegger også statene positive forpliktelser for å sikre individenes rett til liv, for eksempel ved å treffe tiltak under en pandemi. Samtidig har en rekke av tiltakene som er tatt for å håndtere utbruddet av covid-19-pandemien grepet inn i andre menneskerettigheter, som for eksempel retten til bevegelsesfrihet, forsamlingsfrihet, og barns rett til utdanning og beskyttelse. Inngrep kan likevel være lovlige etter menneskerettighetene, når disse oppfyller kravene til hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål, og anses nødvendige og

---

<sup>1</sup> Heftet «Om statsråd Forberedelse av saker til statsråd» (ajourført august 2021) punkt 13.7.2.

<sup>2</sup> Se NIMs rapport [Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19 - NIM \(nhri.no\)](#)

<sup>3</sup> [Begrunnelser for endringer i covid-19-forskriften - regjeringen.no](#)

<sup>4</sup> Slik også helseministerens svar om dette i debatt i Stortinget 06.01.2022.

<sup>5</sup> Som eksempel kan nevnes regjeringens beslutning om videreføring av rødt nivå i videregående skole annonsert 27.12.2021, som vi omtaler nærmere i brevet til Kunnskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet av 7. januar 2022.

forholdsmessige. Under koronapandemien er det særlig spørsmål om forholdsmessighet knyttet til enkelte av tiltakene som har vært diskutert.

I utgangspunktet gjelder det ikke et krav etter Grunnloven, EMK og forvaltningsloven til å utarbeide og offentliggjøre begrunnelser av forskrifter. På den annen side kan likevel et minimum av begrunnelser være en nødvendig forutsetning for at individer skal kunne virkeliggjøre sine grunnleggende rettigheter. Det antas, blant annet i lys av grunnleggende prinsipper om demokratisk deltakelse som følger av bl.a. Grunnloven §§ 2, 92 og 100 siste ledd, at det på ulovfestet grunnlag må kreves et minimum av tilgjengelige begrunnelser ved forskrifter som griper inn i menneskerettighetene.<sup>6</sup> I tillegg er det, som vi allerede har nevnt, nødvendig for ulike aktører å ha tilgang til begrunnelser for å kunne drive effektiv kontroll med smitteverntiltakene.

### **3. NIMs anbefaling**

NIM anbefaler Helse- og omsorgsdepartementet å sørge for at begrunnelsene for koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene offentliggjøres samtidig som vedtakene fattes. Dette kan for eksempel gjøres ved å oppdatere regjeringens nettside om begrunnelse for endringer i covid-19-forskriften, offentliggjøring av statsrådsforedrag, eller andre tiltak. NIM legger til grunn at myndighetene i denne situasjonen må ha et vidt skjønn i vurderingen av hvordan begrunnelsene skal offentliggjøres. Vi legger også til at det etter vårt syn ikke kan kreves uforholdsmessig grundige eller inngående vurderinger.

Når det gjelder hvor utførlig en skal utforme begrunnelsene, må det i første omgang tas utgangspunkt i hvor inngripende tiltaket er og hvor lenge det skal vare. De faktiske forholdene og avveiningen av de ulike hensynene beslutningen bygger på bør fremkomme. Det innebærer en vurdering av det smittevern faglige behovet for tiltaket og hvorfor andre beskyttelsestiltak ikke anses tilstrekkelige. Det bør også gis en vurdering av tiltakets forholdsmessighet, særlig knyttet til hvordan det rammer sårbare grupper. En slik redegjørelse vil være egnet til å gi NIM og andre aktører et tilstrekkelig grunnlag for å etterprøve de menneskerettslige sidene, og eventuelle reise spørsmål der viktige punkter knyttet til dette blir stående uforklart.

Vi stiller oss til disposisjon for å komme med ytterligere innspill og vurderinger om hvordan dette kan gjøres på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

---

<sup>6</sup> Se Borgarting lagmannsretts avgjørelse 7. juni 2021, saksnr. LB2021-41600 – LB-2021-43037, avsnitt 5.3. Saken er for øvrig tatt inn til behandling i Høyesterett, jf. HR-2021-2037-U.

Adele Matheson Mestad

Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.