

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres referanse: 26/1512**Vår referanse:** 2026/64**Dato:** 08.04.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2026-018

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til ny lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet om forslag til ny lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) med høringsfrist 8. april. NIM har ikke gått inn på alle menneskerettslige spørsmål hørings-saken reiser. Vi har i denne høringsuttalelsen valgt å fokusere på overordnede konstitusjonelle spørsmål om maktfordeling i krisetider og demokratisk kontroll.

2. Adgang til å fastsette forskrifter som fraviker gjeldende lovgivning (derogasjon)

2.1 Innledning

Departementet foreslår en bestemmelse i lovens § 7-1 som gir Kongen i statsråd fullmakt til å, i nærmere bestemte situasjoner, vedta bestemmelser som kan fravike helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen.

NIM mener overordnet at det kan være gode grunner til å ha slike bestemmelser, og at departementet har gjort gode overveininger og presenterer et godt forslag.

Forslaget er mer avgrenset enn parallelforslaget i smittevernloven, og reiser derfor færre prinsipielle utfordringer. NIM har likevel noen kommentarer til hvordan derogasjon beskrives, og til innramming.

I motsetning til forslaget til derogasjonshjemmel i smittevernloven er det ikke klart hvorvidt departementet legger til grunn at derogasjonshjemmelen i helseberedskapsloven kodifiserer konstitusjonell nødrett – men det omtales likevel i stor grad. På grunn av konstitusjonell nødretts viktighet har NIM visse kommentarer til hvordan det bør omtales i premissene. Dette behandler vi i punkt 2.3.

NIM har i tillegg noen innspill til den konkrete utformingen og innrammingen av bestemmelsen:

- *For det første* kommenterer vi forholdet til andre lover med trinnhøyde (Grunnloven, men også vanlige lover med forrangsbestemmelser). Fordi den foreslåtte hjemmelen er avgrenset til spesifikke lover antar NIM det ikke er nødvendig å ta inn slike særskilte forbehold, se punkt 2.4.
- *For det andre* har NIM enkelte kommentarer til bestemmelsens utforming og formuleringen av forholdsmessighetskravet. Se for dette, punkt 2.5.
- *For det tredje* har NIM noen kommentarer til demokratisk kontroll og deltakelse. NIM ser det som en grei løsning å legge seg på beredskapslovens modell, men anbefaler departementet å vurdere om det er retts teknisk enklere at vilkårene kommer eksplisitt frem av ordlyden. Vi anbefaler også at det vurderes nærmere hvordan man kan ha særskilte prosesser for høring i kriser, som er et sentralt læringspunktene fra Covid-19-pandemien. Se nærmere, punkt 2.5.4.

2.2 Maktfordeling i krisesituasjoner

Vårt forfatningssystem og de prinsippene den bygger på møter sin test i krisesituasjoner, der behovet for fullmakter og handling, og behovet for kontroll og rettigheter, kan bli aktualisert på ett og samme tidspunkt.

I sitt høringssvar tar departementet utgangspunkt i at *utøvende makt* har et særskilt ansvar for å løse kriser, og viser til Grunnloven § 3 om at Kongen er landets utøvende myndighet – som gir en «generell plikt til å handle» ved enhver alvorlig krise.¹ Etter NIM sitt syn kan det neppe utledes en *særskilt* plikt for utøvende makt i kriser etter § 3, i alle fall ikke som lovgiver. Alle statsmakter som er tillagt kompetanse vil ha en plikt til å handle innenfor sin kompetanse for å opprettholde Grunnlovens verdier og formål, jf. §§ 1 og 2, og menneskerettighetene, jf. § 92.

NIM viser til at bruk av slike fullmakter reiser visse prinsipielle problemer i forholdet mellom statsmaktene, og at det kan være uheldig at de foreslås og vurderes helt isolert fordi det over tid kan skje en «krisegjøring» og overføring av makt som ikke blir prinsipielt vurdert. NIM viser her til vårt høringsinnspill til smittevernloven og omtalen av dette.

NIM har forståelse for at å gjøre en slik vurdering er utenfor departementets arbeid med denne høringen, og forslaget til derogasjonshjemmel i denne loven er dessuten

¹ Se punkt 8.2.3 og s. 282. Etter NIM sitt syn har statsmakter som er tillagt kompetanse vil ha en plikt til å handle innenfor sin kompetanse for å opprettholde Grunnlovens verdier og formål, jf. §§ 1 og 2, og menneskerettighetene, jf. § 92. At § 3 betegner Kongen som «den utøvende makt» indikerer jo at Kongen bare har en begrenset kompetanse – nemlig kompetansen som tilfaller «utøvende» myndighet etter kapittel B. Ingenting i § 3 kan tas til inntekt for at Kongen kan eller bør utøve kompetansen som etter kapittel C ligger til *lovgivende* myndighet i krisesituasjoner (tvært imot tilsier både ordlyd og system at det *ikke* er tilfellet). Her er det derimot klart Stortinget som har en handlelikt, se § 75, jf. §§ 1, 2 og 92, som også vil gjelde for kriser.

mer avgrenset i hva som kan fravikes. Det er likevel prinsipielt ønskelig at man får vurdert mer overordnet hvordan all fullmaktlovgivning påvirker og endrer forholdet mellom statsmaktene.

2.3 Forholdet til konstitusjonell nødrett

Departementet uttaler at det foreslås en derogasjonsregulering som tilsvarer den som foreslås i smittevernloven, som omtales som en nødrettshjemmel som kodifiserer konstitusjonell nødrett.² Departementet legger også til grunn at alternativet til å vedta en hjemmel er at hjemmel må søkes i konstitusjonell nødrett.³ Selv om det ikke sies klart at departementet forsøker å kodifisere konstitusjonell nødrett i helseberedskapsloven skapes det likevel en sammenknytning til doktrinen i premissene.

Som NIM peker på i vårt høringsinnspill til smittevernloven er det neppe riktig at bestemmelsen der kodifiserer konstitusjonell nødrett.

NIM mener tilsvarende at de situasjonene som reguleres av helseberedskapsloven ikke vil gi adgang til bruk av konstitusjonell nødrett – dette forutsetter en mye mer alvorlig situasjon enn det som er beskrevet i lovforslaget.⁴ Konstitusjonell nødrett innebærer at en rekke av Grunnlovens regler og rettigheter kan tenkes fraveket i en alvorlig krise eller nødsituasjon, men bare der det er nødvendig for å opprettholde den konstitusjonelle orden som sådan.

Omtalen av konstitusjonell nødrett kan også, etter vårt syn, gi inntrykk av en bredere adgang for statsorganer til å tilsidesette Grunnloven ved akutte situasjoner enn det som er tilfellet. Grunnlovens system legger i mange situasjoner – bevisst – opp til at ting skal ta en viss tid, som er et tiltak for å sikre kvalitet, effektivitet og kontroll. Det kan man ikke gjøre unntak fra bare fordi et statsorgan mener det «ikke er tid». Hadde Grunnloven lagt opp til at disse reglene ikke skulle gjelde for kriser eller akutte situasjoner så ville grunnlovsgiver tatt inn et unntak – men selv en snevrere derogasjonshjemmel som bare gjelder menneskerettighetene har blitt nedstemt i flere runder. Det helt klare utgangspunktet er altså at krav til maktfordeling, forankring, kontroll mv. også gjelder for akutte situasjoner.

Konstitusjonell nødrett er ikke en ulovfestet derogasjonshjemmel, men en helt ekstraordinær regel som bare gjelder når *konstitusjonen og dens orden som sådan*

² Se høringsnotatet, s. 92.

³ Se høringsnotatet, s. 258.

⁴ Se for en drøftelse av konstitusjonell nødrett, Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett. Utredning avgitt etter oppdrag av Stortingets presidentskap. Av Frede Castberg. Se også NIM-V-2025-001, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger (2. utgave)*, punkt 5.4.1, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2025/veileder-2-utgave/>.

er *truet*, med en logikk om at det er bedre å opprettholde deler av Grunnloven hvis situasjonen er så alvorlig at hele systemet uansett ikke kan sikres.

NIM mener det er viktig å avklare forholdet til konstitusjonell nødrett for å forhindre misbruk, overbruk og feilbruk.⁵ Det er uheldig hvis uttalelser i forarbeidene kan tas til inntekt for at foreslåtte fullmakter ikke trenger å respektere Grunnlovens rammer, eller tas til inntekt for at terskelen for konstitusjonell nødrett er mye lavere enn generelt antatt i konstitusjonell praksis og rettspraksis, samt i litteraturen.

2.4 Forholdet til Grunnlov, menneskerettsloven, EØS-loven, og sektormonistiske bestemmelser

Departementet ber spesifikt om høringsinstansenes mening om hvorvidt det bør presiseres i ordlyden, eller bare presiseres i forarbeidene, at derogasjonsforskriftene bare kan begrense rettigheter så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven.⁶ NIM vil kommentere spørsmålene separat i følgende rekkefølge: (i) Grunnloven; (ii) menneskerettsloven; (iii) folkeretten; og til slutt nevne (iv) EØS-loven.

(i) Grunnloven

Som departementet peker på er det ikke nødvendig å innta noen bestemmelse om forholdet til Grunnloven, fordi anvendelsen av alle lover må være i henhold til Grunnloven. Det er lovgivningstekniske argumenter i begge retninger (lovfesting sikrer klarhet, men samtidig bør det ikke stå tekst uten rettslig betydning i lover). Dette lovforslaget spesifiserer dessuten at det kun kan fravike «helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen», som for så vidt indikerer at det ikke kan fravike andre lover eller Grunnloven.

Til en viss grad kan uklarhetene rundt forholdet til konstitusjonell nødrett tilsi at det bør klargjøres at forslaget *ikke* kan fravike Grunnloven, men NIM mener likevel at denne uklarheten (se punkt 2.3) kan løses ved en klarere omtale av forholdet til konstitusjonell nødrett i forarbeidene.

Hvis det tas inn en slik bestemmelse mener NIM at den foreslåtte ordlyden der derogasjon bare kan «begrense rettigheter så langt det er forenlig med Grunnloven (...)», virker noe uheldig. Den gir inntrykk av at det bare er Grunnlovens *rettigheter* som er en relevant begrensning, og ikke for eksempel Grunnlovens bestemmelser om maktfordeling og kontroll (noe som er ekstra uheldig gitt omtalen av

⁵ Overbruk og misbruk av uklare fullmakter i USA den siste tiden er et godt eksempel på behovet for klarhet. Se for en diskusjon av fullmaktbruk i USA: Timothy Meyer, Verfassungsblog, 2025/4/30, *The Legal Authority (or Lack Thereof) for Trump's Tariffs*; Emily Berman, Verfassungsblog, 2025/8/22, *Trump's Manufactured Emergencies: A Playbook for Expanding Authoritarian Power*.

⁶ Se høringsnotatet, punkt 23.4.11.

konstitusjonell nødrett). Departementets formulering ble brukt i Koronaloven § 2 tredje ledd *annet* punktum, men der fant man i *første* punktum også den mer dekkende og presise «[f]orskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven».

(ii) *Menneskerettsloven*

Departementet peker på at det ikke er nødvendig å lovfeste at derogasjonsforskriftene må holde seg innenfor menneskerettsloven, fordi den etter § 3 går foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid.

NIM er enig i det argumentet. I prinsippet kan derogasjonsbestemmelser *også* anses som forrangsbestemmelser og slik sett reist spørsmål om fravikelse av menneskerettsloven, men fordi lovteksten (i motsetning til forslaget i ny smittevernlov) er eksplisitt avgrenset til «helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen» antar NIM det uansett er avgrenset mot fravikelse av menneskerettsloven, slik at det ikke er nødvendig å ta inn en egen bestemmelse.

(iii) *Folkeretten*

Departementet ønsker ikke å lovfeste at derogasjon ikke kan stride med folkerettslige forpliktelser fordi det vil ha uoversiktlige konsekvenser – det sies at «enkelte forpliktelser er av en slik art at de ikke alltid bør begrense statens handlingsrom».

NIM peker på at en del folkerettslige forpliktelser *i seg selv* vil åpne for unntak i krisetider, enten eksplisitt som EMK, SP og EØS-avtalen gjør, eller via *force majeure*-prinsipper. Departementet bør vurdere dette noe nærmere, og i alle fall peke på eksempler på «enkelte forpliktelser av en slik art» som det siktes til.

Når det er sagt tenker NIM at det for denne hjemmelen neppe er nødvendig å ta inn et folkerettsforbehold. Det er særlig fordi bestemmelsen er avgrenset og bare kan fravike «helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen», og at konsekvensene for Norges folkerettslige forpliktelser derfor er avgrenset til forpliktelser som overholdes via lovgivningen på disse områdene.

(iv) *EØS-loven*

Norge har en rekke menneskerettslige forpliktelser (og andre forpliktelser, men NIM forholder seg primært til det som er innenfor vårt mandat) gjennom EØS-avtalen,⁷ som er gjennomført med forrang i EØS-loven.⁸ Fordi derogasjonshjemmelen bare kan fravike «helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen»

⁷ Se for dette, NIM-V-2025-001, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger – Kilder, tolkning, metode* 2. utg., punkt 2.1.3. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2025/veileder-2-utgave/>.

⁸ Se EØS-loven § 2.

legger NIM til grunn at EØS-loven som sådan ikke kan fravikes, men at visse EØS-regler som er gjennomført i annen lovgivning kan tenkes fraveket.

Selv om EØS-loven ikke kan fravikes nevner NIM at EØS-avtalen har en egen hjemmel som åpner for derogasjon i kriser, artikkel 123 bokstav c, som NIM har omtalt i *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*.⁹

2.5 Bestemmelsens utforming

2.5.1 Anvendelsesområde

Lovforslagets § 7-1, jf. § 1-5 første ledd nr. 2 legger opp til at fullmaktene kan anvendes også når det er «stor sannsynlighet» for at kriser eller katastrofer «vil inntreffe i nærmeste fremtid».

NIM er usikker på hvor realistisk det faktisk er med bruk av fullmaktene i en situasjon der det bare foreligger «stor sannsynlighet» for at de vil «inntreffe i nærmeste fremtid», når forslagets tredje og fjerde ledd samtidig krever at regjeringen bare kan handle når det ikke er tid til å involvere Stortinget, altså at det er «fare ved opphold» - i de fleste tilfeller at man ikke kan vente en ukes tid.¹⁰ Så vidt vi kan se vil det kanskje antakeligvis bare være der Stortinget ikke er samlet at begge vilkårene kan tenkes oppfylt samtidig.

NIM ser likevel at det kan være behov for å ha et vilkår om «stor sannsynlighet» i § 1-5 for øvrige fullmakter og bestemmelser i loven, og ser at det kan være retts teknisk ønskelig at § 7-1 viser tilbake til § 1-5.

Derogasjonshjemmelen som foreslås her er dessuten er betydelig mer avgrenset enn den som er foreslått i smittevernloven, så i motsetning til hva NIM har anbefalt i vårt høringsinnspill til den loven antar vi at det er greit å beholde det foreslåtte anvendelsesområdet her, hvis departementet anser det som retts teknisk ønskelig.

2.5.2 Kompetanse

Departementet foreslår at kompetansen legges til Kongen i statsråd.

Det er et godt forslag som sikrer at Grl. § 28 faktisk oppfylles, og samtidig sikrer klarere demokratisk og politisk forankring for avgjørelser som har store påvirkninger på vår maktfordeling, og vil bidra til bedre parlamentarisk kontroll, jf. Grl. § 75 bokstav f.

⁹ Se NIM-V-2025-001, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger – Kilder, tolkning, metode 2.* utg., punkt 5.4.3. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2025/veileder-2-utgave/>.

¹⁰ Den realistiske minstetiden for lovbehandling er i underkant av en uke, se Grunnloven § 76.

Kompetansen Kongen i statsråd får er dessuten begrenset – det kan ikke derogeres fra all lovgivning, men bare «helse- og omsorgstjenestelovgivningen og sosialtjenestelovgivningen».

NIM mener det er et godt forslag, som gjør denne hjemmelen betydelig mer avgrenset enn tilsvarende hjemmel i smittevernloven og betyr at den ikke reiser en del av de problemstillingene vi påpeker i høringsinnspillet til den loven, og for øvrig har mindre fare for både feil, overbruk og misbruk.

2.5.3 Begrensninger og forholdsmessighet

Departementet foreslår i § 7-2 en regulering som krever at forskrifter «skal være forholdsmessige», blant annet skal «hensynet til barnets beste og andre samfunnsmessige konsekvenser vurderes og avveies». § 7-1 viser også tilbake til § 1-5, som har et krav om «når det er nødvendig».

NIM viser til at det generelle menneskerettslige kravet om forholdsmessighet inneholder både et krav om *egnethet, nødvendighet og forholdsmessighet*.¹¹ Dette kravet gjelder uansett, både via menneskerettsloven, EØS-loven og Grunnloven, og er sånn sett ikke nødvendig å lovfeste.

Hvis det likevel skal lovfestes av pedagogiske årsaker er det viktig at alle momentene er med. Den foreslåtte § 7-2 gir et noe misvisende bilde av at det bare kreves en generell balanseavveining, og altså *ikke* noe krav om at regjeringen må velge det tiltaket (av flere mulige) som er minst inngripende («nødvendighet»). NIM er ikke sikker på om henvisningen til § 1-5 løser dette, fordi nødvendighetskravet der knytter seg til den generelle situasjonen, og ikke vedtakelse av forskriftene.

NIM påpeker dessuten at kravet til forholdsmessighet gjelder både vedtakelsen av forskrifter som er inngripende som sådan, men også til de faktiske og konkrete tiltak som gjennomføres med hjemmel i forskriftene.

NIM anbefaler at departementet lovfester klarere at forskrifter både må være egnet, nødvendige og forholdsmessige (i alle fall de to sistnevnte), og viser i som eksempel til hvordan dette (etter innspill bl.a. i høringsrundene) ble lovfestet i sivilbeskyttelsesloven § 28 b første og annet ledd.

2.5.4 Demokratisk kontroll

Stortingets kontroll og involvering

NIM viser overordnet til en samlet Kontroll- og konstitusjonskomité sin beskrivelse av svakhetene ved dagens lovgivning, slik erfart under pandemien:

¹¹ Se NIM-V-2025-001, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger – Kilder, tolkning, metode 2.* utg., punkt 5.2.5. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2025/veileder-2-utgave/>.

K o m i t e e n viser imidlertid til at løpende kontroll med det regjeringen foretok seg med hjemmel i smittevernloven, i praksis ble begrenset, til tross for at Stortinget var samlet og fungerte tilnærmet som normalt mesteparten av pandemiperioden. K o m i t e e n viser til høringsinnspill fra professorene Moltumyr Høgberg og Eriksen ved UiO, som skriver om dette:

«Maktfordelingen ble svekket, dels ved at forvaltningen besluttet å iverksette helt ekstraordinært inngripende tiltak, uten at Stortinget ble gitt reelle muligheter til å kontrollere beslutningen før tiltakene ble opphevet, og dels ved at regjeringen brukte fullmakter til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold.»¹²

For Stortingets kontroll foreslår departementet en henvisning til beredskapsloven §§ 3 og 4, der henvisningen til § 3 vil medføre at derogasjonsforskrifter skal «snarest mulig meddeles Stortinget», at Stortinget øyeblikkelig sammenkalles, og at de innen snarest mulig skal legges frem som lovforslag dersom de ikke er opphevet innen 30 dager.

NIM mener dette er gode forslag som sikrer Stortingets involvering og bidrar til begrensning av fullmaktene. Samtidig mener NIM at den rene henvisningen til beredskapsloven §§ 3 og 4 er retts teknisk utilgjengelig, og bidrar til en mulig misforståelse omtalt i punkt 2.3, om at hjemmelen er en kodifisering av konstitusjonell nødrett. NIM foreslår derfor at departementet heller inntar de samme kravene i ordlyden i den foreslåtte § 7-1 (eller i § 7-2 eller en annen bestemmelse i kapittel 7). Det gjør bestemmelsen mer tilgjengelig og senker risikoen for misforståelser.

Departementet foreslår ikke å innta en bestemmelse om rettigheter for Stortingets mindretall. I vårt hørings svar til smittevernloven anbefaler NIM at en slik garanti kan være godt egnet og at departementet vurderer det nærmere, men det er særlig i lys av at bestemmelsen der er en helt generell hjemmel som kan fravike Stortingets lovvedtak helt. Den foreslåtte hjemmelen her er betydelig mer avgrenset og reiser mindre prinsipielle farer og problemer, så behovet for kompenserende garantier er etter NIM sitt syn ikke like stort.

¹² Innst. 151 S – 2024–2025, s. 13.

Høring og innspill

Departementet foreslår ikke å innføre en bestemmelse om høringer, fordi det reguleres i forvaltningsloven § 37 som sier at høringer skal holdes i den grad det er mulig.¹³

I vårt høringsinnspill til smittevernlovens derogasjonshjemmel anbefaler vi særskilt at det vurderes nærmere, dels fordi den bestemmelsen faktisk åpner for å fravike forvaltningsloven, og dels for å dra på viktige erfaringer fra Covid-19. Den foreslåtte hjemmelen i helseberedskapsloven åpner ikke for det, så der vil § 37 gjelde og slik sett være dekkende.

NIM anbefaler likevel at departementet gjør en nærmere vurdering.

Forvaltningsloven § 37 er ikke tilpasset kriser og sier ingenting om *hvordan* høringer i krisesituasjoner kan se ut eller når man burde holde dem eller ikke, og sier ingenting om for eksempel etterhøringer.

Etter NIM sitt syn er det nyttig og ønskelig å ha gode rutiner på plass for alternative høringsprosesser (eller *etterhøringsprosesser*) før krisen er inntrådt – om noe er vel det kanskje det sentrale formålet med å forhåndsregler disse spørsmålene. Alternative og mer effektive måter å motta innspill på er vel kanskje et av de klareste læringspunktene fra Covid-19-prosessene, så det er synd hvis vi ikke nå benytter muligheten til å få på plass noen rutiner og heller bare venter til neste krise inntreffer.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Vetle Magne Seierstad

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹³ Se høringsnotatet, punkt 23.4.14.