



STORTINGET

Innst. 204 L

(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 anses som en trussel mot folkehelsen, særlig når det – som i dette tilfellet – er begrenset kunnskap om viruset, om hvordan det smitter mellom mennesker, hvor alvorlige infeksjoner det gir, og hvordan infeksjonene bør behandles. Det er fortsatt uklart hvordan smittesituasjonen vil utvikle seg, men det er uansett klart at det foreligger en alvorlig krise som berører store deler av samfunnet.

Ved enhver alvorlig krise påhviler det regjeringen en generell plikt til å handle. Dette kan utledes av Grunnloven § 3 om at Kongen og regjeringen er landets utøvende myndighet, og det følger også av beredskapslovgivningen. Utbruddet av den allmennfarlige smitt-

somme sykdommen Covid-19 har gjort det nødvendig å iverksette raske tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner. De situasjonsbetingede tiltakene regjeringen har iverksatt fram til nå, er i hovedsak besluttet med grunnlag i eksisterende hjemler i smittevernloven og helseberedskapsloven.

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

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

De forskriftshjemlene som finnes i lovgivningen i dag, gir i en rekke tilfeller ikke et tilstrekkelig grunnlag for å iverksette nødvendige tiltak i en situasjon som den foreliggende. Landet befinner seg i en type krisesituasjon som lovgivningen generelt ikke har tatt høyde for. Det gjør det utfordrende å gjennomføre slike løpende justeringer i regelverket som situasjonen til enhver tid krever. For å sikre at det kan gjennomføres forsvarlige og effektive tiltak som anses nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig, foreslås det derfor en midlertidig lov med en hjemmel for

Kongen til å fastsette forskrifter. I kapittel 3 er det beskrevet en del tiltak som det kan være behov for å gjennomføre.

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

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

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

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

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

1.2 Høring

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

1.3 Behovet for en midlertidig lov om forskriftshjemmel

1.3.1 Innledning og generelle spørsmål

Behovet for en forskriftshjemmel som følge av utbruddet av Covid-19 har oppstått raskt, og situasjonen er uoversiktlig. Det er derfor på dette tidspunktet vanskelig å overskue konsekvensene av virusspredningen

og å kartlegge på hvilke områder det vil bli nødvendig å utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning. En del mulige behov og eksempler er imidlertid allerede identifisert på grunnlag av innspill fra departementene og visse berørte aktører, slik som Høyesterett og Domstoladministrasjonen. I dette punktet gis det en oversikt over slike identifiserte behov. Oversikten er naturlig nok ikke uttømmende, og det vil kunne oppstå andre eller mer vidtrekkende behov enn de som er nevnt under. Departementet understreker at de konkrete tiltakene som beskrives, hovedsakelig er ment som eksempler. Om tiltakene faktisk bør gjennomføres, må vurderes nærmere.

I forbindelse med Covid-19-utbruddet er det allerede fastsatt en rekke forskrifter lokalt og regionalt, hovedsakelig med henvisning til smittevernloven. Det er imidlertid behov for å fastsette samordnede nasjonale regler som sikrer konsistens, effektivitet og likebehandling på tvers av kommunegrenser og sektorer. Av den grunn vil det kunne bli nødvendig med statlige reguleringer som i noen grad griper inn i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd andre punktum må begrensninger i det kommunale selvstyret ha hjemmel i lov. Videre følger det av § 2-2 første ledd at selvstyret ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». En forskriftshjemmel som kan utfylle, supplere eller fravike lovgivning, vil i prinsippet åpne for statlige reguleringer som er av en slik art at de ikke kan fravikes av kommunene. Inngrep i det kommunale selvstyret bør imidlertid bare skje på klart avgrensede områder og ikke gjøres i større grad enn nødvendig. Et eksempel på et område der statlig inngripen og samordning kan være nødvendig, er regulering av veinettet og fergetransporten: Det kan tenkes situasjoner der Statens vegvesen trenger hjemler for å overta myndighet eller oppgaver etter veglova, vegtrafikkloven eller yrkestransportlova som ellers ligger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

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

En effektiv kriseledelse forutsetter god koordinering av beslutninger. Det er viktig at noen har samlet oversikt over tiltakene, og at tiltak ikke er i innbyrdes motstrid med hverandre. Tiltak som det kan bli behov for, kan spenne over alle sektorer. Det foreslås at saker

om bruk av myndighet til å gi forskrift etter loven enten fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet eller av det relevante fagdepartementet med Justis- og beredskapsdepartementets samtykke. Dette gjelder både der forskriften gis av Kongen, og der departementet utøver myndighet som er delegert videre fra Kongen. For øvrig gjelder utredningsinstruksens krav, herunder punkt 3-2 om foreleggelse for berørte departementer.

1.3.2 Regler om bruk av arbeidskraft mv.

Covid-19-utbruddet kan føre til situasjoner hvor deler av arbeidsstyrken ikke lenger er tilgjengelig for å utføre sine vanlige oppgaver, og hvor det derfor er nødvendig med en mer fleksibel bruk av arbeidskraft. Det ligger viktige vernehensyn til grunn for gjeldende arbeidslivsreguleringer. I den ekstraordinære situasjonen som landet nå står overfor, vil det imidlertid kunne oppstå et særlig behov for raskt å kunne mobilisere tilgjengelig arbeidskraft innen ulike sektorer. Det kan derfor være behov for midlertidige unntak fra arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter, eventuelt særlover som eksempelvis skipssikkerhetsloven og petroleumsloven med tilhørende forskrifter innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Dette er et område med kryssende interesser, der det bør utvises varsomhet ved eventuell bruk av forskriftshjemmelen, og der det er viktig å lytte til innspill fra arbeidslivets organisasjoner ved fastsettelse av regler.

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

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

Regler om rammene for overtid, arbeidstid per døgn og per uke og krav til hviletid og fri på søn- og helgedager vil i den foreliggende krisesituasjonen kunne bli for snevre for noen yrkesgrupper. Et eksempel kan være sykehusenes plikt til å drøfte endringer i arbeidsplan med tillitsvalgte 14 dager før endringen iverksettes. Det er viktig at det organiserte arbeidslivet fyller sin sen-

trale funksjon og forhandler seg frem til løsninger der det er behov for fravike gjeldende reguleringer for å håndtere konsekvenser av Covid-19-utbruddet. En rekke slike kollektive avtaler er allerede inngått for å møte utfordringer i den ekstraordinære situasjonen landet er i. Dersom arbeidslivets organisasjoner sammen ikke finner løsninger, vil det kunne være aktuelt å forskriftsfeste unntak med hjemmel i lovforslaget her. I så fall bør det settes en frist for samtaler med partene som er rimelig sett i forhold til hvor tidskritisk situasjonen er. Ved eventuelle behov for regulering i forskrift forutsettes det at unntak fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven kapittel 10 ligger innenfor de rammene arbeidsmiljøloven gir til lokale avtaler eller for dispensasjon gitt av Arbeidstilsynet.

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

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

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

For øvrig står Arbeids- og velferdsetaten nå i en situasjon hvor det er behov for raskt å kunne innrette tjenester til et situasjonsbilde som endres hyppig. Det er et stort og økende press på etatens saksbehandlere og digitale tjenester. Det er på bakgrunn av dette behov for midlertidig rettslig grunnlag til blant annet automatisk saksbehand-

ling, viderebehandling av personopplysninger og nedlastning av inntektsopplysninger for å sikre rettidig utbetaling av sykepenger og dagpenger.

1.3.4 Forenklinger og tiltak innenfor justissektoren mv.

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

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

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

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

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

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

1.3.5 Rekvisisjon og unntak fra plan- og bygningslovgivningen

I tiden fremover kan det tenkes å oppstå behov for rask innkvartering, lagring av materiell og lignende. Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningsregelverk og tilgrensende regelverk kan det være krevende

å imøtese slike akutte behov raskt nok. Fordi det tar lang tid å bygge nytt, vil den nevnte innkvarteringen mv. ofte måtte skje i eksisterende bygg, for eksempel hoteller, skoler eller kontorbygg. De gjeldende hjemlene til å rekvirere fast eiendom etter helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven gir trolig ikke adgang til å fravike plan- og bygningsloven, og det er derfor tvilsomt om det er mulig å gjøre unntak fra kommunal, fylkeskommunal eller statlig saksbehandling ved endret bruk av bygg og eiendom. Det vil kunne være nødvendig å fravike plan- og bygningsloven i den grad dette er nødvendig for å sikre at byggverk og fast eiendom rekvirert i forbindelse med Covid19-situasjonen kan tas i bruk og endres uten at dette utløser behov for saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende gjelder for oppføring av midlertidige bygg mv.

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

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

1.3.6 Helseområdet

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

1.3.7 Lempeligere krav til sammenslutninger mv.

Det finnes en rekke bestemmelser i lovverket som stiller krav til forskjellige sammenslutninger i vid forstand: private selskaper, sameier, statsforetak, politiske partier og sivilsamfunnsorganisasjoner. Et gjennomgangstema i lovgivningen er frister for å avholde årsmøter, generalforsamlinger og lignende og for å sende inn regnskap. Videre legger lovgivningen gjerne opp til at

saksbehandlingen skjer i fysiske møter, og til at under-tegning av protokoller og annet skal skje skriftlig. Slike krav og saksbehandlingsregler er ikke nødvendigvis forenlige med behovene i den foreliggende situasjonen, og det kan være aktuelt med for eksempel fristutsettelse og økt bruk av fjernmøteteknologi. Hensynet til å opprettholde effektiv drift i samfunnskritiske virksomheter kan dessuten tilsi midlertidige forenklinger i sammenlutningenes kompetansebestemmelser.

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

1.3.8 Kommuneloven

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

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

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

nistrasjonen i kommunen skal etter § 14-7 tredje ledd avgi årsberetning senest 31. mars. Her vil det etter forholdene kunne være aktuelt å vurdere fristforlengelser.

1.3.9 Tinglysing

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

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

1.3.10 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven

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

1.3.11 Unntak fra krav om politiattest

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

1.3.12 Utdanning mv.

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

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

1.4 Forholdet til Grunnloven og folkeretten

1.4.1 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

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

De samme utgangspunktene gjelder konvensjoner gjennomført med forrang gjennom menneskerettsloven. Det medfører at forskrifter ikke kan gjøre inngrep i eller fravike rettigheter i konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, ut over det som er forenlig med konvensjonene selv. Konvensjonene som gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven § 2, og som ved motstrid går foran annen lovgivning et-

ter § 3, er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK), i tillegg til en rekke tilleggsprotokoller til disse konvensjonene. For øvrig følger det av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av.

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

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

1.4.2 Forholdet til EØS-avtalen

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

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

Forholdet til EØS-avtalen bør vurderes ved vedtakelse av de enkelte forskriftene. Selv om EØS-retten gir stor fleksibilitet ved en slik alvorlig situasjon som vi nå

står overfor, kan det ikke utelukkes at det kan være nødvendig å avvike fra EØS-avtalen i spesielle tilfeller. Et mulig eksempel kan være at det i EU innføres nødvendige hastetiltak mot konsekvenser av pandemien som kan være i strid med gjeldende EØS-rett. Det kan imidlertid ta noe tid før slike hastetiltak blir innlemmet i EØS-avtalen, på grunn av den særlige lovgivningsprosedyren som gjelder her.

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

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

1.4.3 Særlig om behandling av personopplysninger

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

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

ningen. Den foreslåtte forskriftshjemmelen vil åpne for slike bestemmelser.

1.5 Endring i smittevernloven § 7-12

1.5.1 Gjeldende rett

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

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

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

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

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

1.5.2 Departementets forslag til endring av loven

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

For departementet er det viktig at Stortingets mulighet til å utøve kontroll med Kongens anvendelse av bestemmelsen ikke beskjæres, og at Stortinget om ønskelig skal kunne utøve sin lovgivende myndighet ved å oppheve forskrifter gitt med hjemmel i denne loven. Meddelelsesplikten i beredskapsloven § 3 andre ledd første punktum bør derfor komme til anvendelse for forskrifter vedtatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 også når Kongen utøver sin myndighet etter bestemmelsen for å fastsette forskrifter for å håndtere de smittevernmessige og helsemessige konsekvenser av utbruddet av Covid-19.

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

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

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

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

melig forhold til hverandre før nødvendige tiltak eventuelt iverksettes.

2. Komiteens behandling

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

Følgende ble forespurt og har levert innspill:

Professor Hans Petter Graver
 Professor Eivind Smith
 Professor Benedikte Moltumyr Høgberg
 Professor Eirik Holmøyvik
 Professor Terje Einarsen
 Advokatforeningen v/generalsekretær Merete Smith
 Dommerforeningen v/leder Wiggo Storhaug Larsen
 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) v/direktør Adele Matheson Mestad.

Innspillene er publisert på Stortinget.no.

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

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Svein Harberg og lederen Tone Wilhelmsen Trøen, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Terje Breivik, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Miljøpartiet De Grønne, Hulda Holtvedt, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, vil understreke at Norge er i en svært krevende situasjon som følge av utbruddet av

Covid-19. Krisen setter liv og helse i fare og den rammer mange sektorer. Den utvikler seg raskt, og den gjør det nødvendig for regjering og storting å fortløpende sette i verk tiltak som er inngripende. Krisen krever derfor et tett og tillitsfullt samarbeid mellom storting og regjering. Den krever også at de politiske myndigheter finner den rette balansen mellom effektiv gjennomføring av tiltak for å møte krisen og begrensninger på utøvelse av regjeringens makt, som også må gjelde i en krisesituasjon.

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

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

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

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

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

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

Komiteen understreker at koronaloven ikke skal gjelde lenger enn det som er strengt nødvendig. Dersom behovet for en slik lov, som skyldes den aktuelle krisesituasjonen, blir vesentlig redusert, vil komiteen umiddelbart ta initiativ til å oppheve loven. Komiteen mener loven skal gjelde i én måned fra ikrafttredelse. Komiteen er åpen for at Stortinget kan forlenge lovens varighet dersom behovet for loven etter én måned ikke er redusert, og dersom erfaringene med loven gjør en forlengelse forsvarlig.

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

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

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

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

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

Komiteen viser til at meddelelsen til Stortinget skal skje skriftlig umiddelbart etter kunngjøring. Form-

kravene for mindretallsrettigheten er nærmere beskrevet i § 5 andre ledd.

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

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

Videre gis et mindretall i Stortinget ekstraordinære rettigheter til å hindre forskrifter hjemlet i loven. Komiteen mener dette er avgjørende for å sikre bred støtte i Stortinget til hvordan regjeringen anvender de ekstraordinære fullmaktene. Dersom en tredjedel av Stortingets representanter finner ikke å kunne støtte innholdet i en forskrift hjemlet i denne loven, skal forskriften oppheves helt eller delvis. Denne sikkerhetsmekanismen må være reell, og må kunne benyttes også når det ikke er anledning til å samle Stortinget etter ordinære regler, jf. § 5.

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

Komiteen peker på den enstemmige oppslutning denne loven har i Stortinget, og vil oppfordre regjeringen til å vektlegge dette i valget av saker hvor den tas i

bruk. Forslag som kan være politisk omstridt, bør behandles i Stortinget på ordinært vis. På denne bakgrunn avstår komiteens medlemmer fra særmerknader og viser til sine respektive innlegg i plenum.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til midlertidig lov

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

§ 1 Lovens formål

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

Denne lov kommer ikke til anvendelse dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget.

§ 2 Forskriftshjemmel

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

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstol-loven)

Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing

Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom gran-nar (grannelova)

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikklo-ven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i for-valtningsaker (forvaltningsloven)

Lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbytere m.v.

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straf-fesaker (straffeprosessloven)

Lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og kon-kurs (konkursloven)

Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven)

Lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie

Lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (for-skotteringsloven)

Lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeld-sordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

Lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)

Lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven)

Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap (regnskapsloven)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

Lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven)

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven)

Lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven)

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

Lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag (bustadbyggjelagslova)

Lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag (burettslagslova)

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)

Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester (arbeidsmarkedsloven)

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)

Lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg

Lov 3. juni 2005 nr. 37 (utdanningsstøtteloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehage-loven)

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 101 om eighedsregistrering (matrikkellova)

Lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova)

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

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

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

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

§ 3 Stedlig virkeområde

Forskrifter fastsatt i medhold av loven gjelder på norsk territorium og på kontinentalsokkelen. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder forskrifter fastsatt

i medhold av loven i det omfanget og med de stedlige tilpasningene Kongen bestemmer. Det samme gjelder norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg.

§ 4 Forskrifters ikrafttredelse og varighet

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

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

§ 5 Meddelelse til Stortinget

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

Dersom stortingsrepresentanter, som til sammen representerer minst en tredjedel av Stortingets medlemmer, ikke kan støtte en bestemt forskrift, eller deler av forskriften, og uttrykker dette skriftlig i tråd med vedtatt arbeidsordning i Stortinget, plikter Kongen straks å oppheve de aktuelle bestemmelsene. Vedtaket om opphevelse av forskrift meddeles Stortinget i samsvar med bestemmelsene i første ledd.

§ 6 Domstolskontroll

Forskrift fastsatt i medhold av denne lov kan ikke innskrenke adgangen til å bringe spørsmål om vedtak truffet i medhold av forskriften for domstolene. I en slik sak kan retten prøve både lovligheten av det vedtaket som er truffet og av den forskriften det er truffet i medhold av.

§ 7 Lovens ikrafttredelse og opphevelse

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

§ 8 Endringer i andre lover

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

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

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

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

Tone Wilhelmsen Trøen

leder

Jonas Gahr Støre

ordfører

