



STORTINGET

Innst. 56 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Dokument 8:109 S (2019–2020)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Petter Eide og Nicholas Wilkinson om begrensning av regjeringens full- makter i smittevernloven

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at særlig inngripende nasjonale tiltak innført med hjemmel i loven, snarest mulig fremmes som proposisjon til behandling i Stortinget.
2. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, til enhver tid kan begjære at nasjonale tiltak innført med hjemmel i loven, skal fremmes som proposisjon til Stortinget.
3. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å lovfeste en plikt for regjeringen til å offentliggjøre det faglige grunnlaget samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes, så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade.
4. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at forvaltningsloven § 37 andre ledd om høring skal gjelde for nasjonale vedtak el-

ler forskrifter hjemlet i smittevernloven, hvis det er tidsmessig forsvarlig. En høring kan settes til 24 timer.

5. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrenset varighet på en måned. Skal vedtaket eller forskriften forlenges, kan regjeringen vedta det og umiddelbart fremme proposisjon til Stortinget.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Hege Haukeland Liadal, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Mats A. Kirkebirkeland, Erlend Larsen, Mari Holm Lønseth og Sveinung Stensland, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Sosialistisk Venstreparti, Nicholas Wilkinson, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir Jørgen Bekkevold, viser til forslagene i Dokument 8:109 S (2019–2020) om begrensning av regjeringens fullmakter i smittevernloven. Statsråd Bent Høie har uttalt seg om forslagene i brev til komiteen av 30. september 2020. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen. Komiteen har i tillegg anmodet om skriftlige innspill til representantforslaget, men har ikke mottatt noen innspill.

Komiteen viser til at covid-19-pandemien har ført til de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid. Komiteen viser til representantforslaget og er enig i at det er viktig med en smittevernlov som gjør at tiltak kan settes i verk raskt for å begrense smitte. Komiteen viser til statsrådets brev til komiteen, der det fremheves at smittevernloven gir hjemmel for mange av smitteverntiltakene som er iverksatt for å bekjempe utbruddet av covid-19. Det understrekes at smittevernloven er en fullmakts- og beredskapslov. Loven gir lokale og sentrale myndigheter kompetanse til å iverksette nødvendige smitteverntiltak, og skal gi grunnlag for at lokale og sentrale helsemyndigheter kan håndtere utbruddssituasjoner som på forhånd er ukjent og som man ikke kjenner hendelsesforløpet til. Smittevernloven er også en rettsikkerhetslov, noe som også framgår av formålsbestemmelsen. Det er hensynet til samfunnets interesser som må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern. Alle fullmaktene i smittevernloven ble utløst ved at covid-19 ble definert som en allmennfarlig smittsom sykdom.

Komiteen viser til at forslagsstillerne foreslår å endre loven slik at det gir, anledning til parlamentarisk prøving av inngripende tiltak og andre endringer, som sikrer mer demokratisk kontroll av smittevernloven. Komiteen viser til at dagens smittevernlov gir regjeringen nødvendige fullmakter til å iverksette tiltak umiddelbart, uten å først fremme forslag til Stortinget. Komiteen mener at dette må opprettholdes. Komiteen merker seg at forslagsstillerne viser til at i motsetning til andre fullmaktslover, er ikke smittevernloven saklig begrenset. Regjeringen kan tilside sette eksisterende lover og grunnleggende menneskerettigheter så lenge det er nødvendig og forholdsmessig for å beskytte samfunnet mot smitten. Komiteen registrerer at forslagsstillerne mener at det er unødvendig at regjeringens makt er så lite begrenset som smittevernloven legger opp til. Komiteen merker seg at forslagsstillerne viser til erfaringen med koronaloven og praksis fra våre naboland, og mener det er mulig å kombinere fullmakter til regjeringen for umiddelbar handling med bredere demokratisk forankring. Komiteen merker seg videre at forslagsstillerne peker på at dagens fullmakter etter smittevernloven ikke er tilpasset langvarige kriser.

Komiteen viser til statsrådets brev, der statsråden fremhever at beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres nå som man står midt i pandemien. Komiteen viser til at det er kommet inn høringsinnspill til saken fra Advokatforeningen og fra professor Eirik Holmøyvik ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen. Advokatforeningen stiller seg i utgangspunktet positiv til forslagene, men mener likevel at det bør utredes grundigere før man kan ta nærmere stilling til enkelthetene i forslaget. Holmøyvik viser til at behovet for en styrket demokratisk kontroll av regjerin-

gens fullmakter i smittevernloven alternativt kan løses ved at smittevernloven endres etter modell av helseberedskapsloven, der avgjørelser som hovedregel blir tatt av Kongen i statsråd, samtidig som man lar underordnede organer ta avgjørelser i hastesaker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet vil vise til at covid-19-pandemien har satt smittevernlovverket på prøve. På mange måter har lovverket virket godt og sørget for at myndighetene både nasjonalt og lokalt raskt har kunnet gjøre nødvendige tiltak for å bekjempe en nasjonal smittesituasjon som var og er potensielt veldig alvorlig. Men det synes også klart, slik forslagsstillerne peker på, at dagens lovverk ikke er tilpasset en situasjon med en langvarig krise. Lovgivningen innebærer vide fullmakter til et underordnet organ og har prinsipielle svakheter når det gjelder å sørge for demokratisk kontroll av de inngripende tiltakene som er blitt gjennomført for å minimere smitten. Disse medlemmer mener som forslagsstillerne at fullmaktene bør begrenses for å sikre flertall bak beslutninger og mer kontroll, åpenhet og debatt, samtidig som det ikke svekker myndighetenes evne til å handle raskt. Disse medlemmer viser til at nedstengningen av Norge våren 2020 var den største nedstengningen av landet siden andre verdenskrig. Disse medlemmer merker seg at Holmøyvik, ifølge NRK 14. oktober 2020, mener at nedstengningen av Norge 12. mars 2020 var i strid med Grunnloven. Det vises til Grunnlovens bestemmelse om at «alle viktige saker» skal behandles på politisk nivå. Disse medlemmer mener det er naturlig at en beslutning som for eksempel innebærer nedstengning av landet, umiddelbart forankres på folkevalgt nivå. I det minste burde det vært gjenstand for en debatt i Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, er enig i at man i minst mulig grad bør endre beredskapslovgivningen midt i en nasjonal krisesituasjon. Likevel mener flertallet at mindre justeringer i praksis, som kan gjennomføres uten å endre lovverket, bør kunne vurderes kontinuerlig for å styrke legitimiteten til dagens lovverk og til myndighetene. Flertallet viser til at regjeringen har nedsatt en uavhengig kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Kommisjonen skal ifølge mandatet kartlegge alle relevante sider ved håndteringen. Kommisjonen skal levere sitt arbeid innen utgangen av mars 2021. Flertallet mener at det er helt nødvendig med en helhetlig revisjon av smittevernloven på bakgrunn av erfaringene under covid-19-pandemien. Flertallet mener at en helhetlig lovrevisjon også må

bygge på vurderinger som kommer frem i koronakommisjonens rapport.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven etter at koronakommisjonen har levert sin rapport.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunestyret etter smittevernloven § 4-1 har fullmakt til å vedta inngripende lokale tiltak. Kommunestyret kan vedta forbud mot møter og sammenkomster, stenging av virksomheter som samler flere mennesker, slik som barnehager, skoler, svømmehaller, butikker, hoteller osv., besøksforbud, isolering av personer og stans eller begrensning i kommunikasjon. Disse medlemmer merker seg at fullmaktene ofte er delegert til kommuneledelsen og øverste politiske ledelse, men mener at det er viktig å sikre bred demokratisk forankring og bevisstgjøring av kommunestyrenes ansvar etter loven.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere behovet for retningslinjer som sikrer en praksis der kommunestyret blir involvert og ansvarliggjort for kommunale vedtak innført etter smittevernloven § 4-1.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti merker seg at både Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti ikke mener at smittevernloven bør endres mens vi står i krisen. Dette medlem viser videre til at et samtlige partier på Stortinget allerede har vedtatt å endre smittevernloven midt i krisen. Dette medlem viser til koronaloven § 8:

«§ 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 ikrafttreddelsen.»

Koronaloven § 8 gjør en omfattende endring i smittevernloven ved å utvide regjeringens allerede brede fullmakt til å lage nye lover og fravike eksisterende lover. Denne endringen i smittevernloven ble vedtatt av et samlet storting.

Dette medlem viser videre til lov om midlertidige endringer i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfriheten mv.). Denne loven gjør endringer i smittevernloven § 4-3. Loven ble også vedtatt av et enstemmig storting.

Dette medlem vil påpeke at i motsetning til hva disse partiene nå sier, har de tidligere tilsluttet seg endringer i smittevernloven – det også i tidligere faser av krisen. Når flere partier i tillegg viser sin støtte til intensjonen i forslaget, er det underlig at de plutselig nå ikke kan støtte endringer i smittevernloven – endringer som adresserer et demokratisk problem ved smittevernloven, anerkjent av flere uavhengige fagfolk og instanser.

Dette medlem støtter forslaget om at smittevernloven burde få en helhetlig revisjon i lys av koronakommisjonens rapport når den foreligger, men mener at det i tråd med tidligere praksis i Stortinget gjennom koronakrisen bør innføres en demokratisk sikkerhetsventil gjennom en midlertidig endring i smittevernloven § 4-1. Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest mulig komme tilbake til Stortinget med forslag om å innføre en midlertidig parlamentarisk etterprøvelse av nasjonale tiltak hjemlet i smittevernloven.»

Etterprøvelse i Stortinget

Komiteen viser til forslag 1:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at særlig inngripende nasjonale tiltak innført med hjemmel i loven, snarest mulig fremmes som proposisjon til behandling i Stortinget.»

Komiteen merker seg at forslagsstillerne viser til Sverige, der er en bestemmelse i deres smittevernlov binder regjeringen til å fremme nasjonale vedtak eller forskrifter hjemlet i smittevernloven som proposisjon til Riksdagen umiddelbart etter at vedtak eller forskrift er iverksatt. Dette skal avgrenses til de mest inngripende og alvorlige tiltakene.

Komiteen viser til statsrådets svar om at smittevernloven § 1-5 begrenser fullmaktene i loven, om at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, understreker at vi fortsatt står midt i en pandemi, som i seg selv tilsier at beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres nå. Flertallet viser til statsrådets brev, hvor det fremgår at

dette vil kunne skape usikkerhet, og i verste fall kunne påvirke vår evne til å håndtere pandemien.

Flertallet viser til statsrådets svar, hvor det fremgår at det i smittevernloven § 7-12 er gitt en særlig fullmakt for Kongen som har blitt benyttet som hjemmel for enkelte av vedtakene som er satt i verk under pandemien. Flertallet viser til at denne bestemmelsen fastsetter at dersom det er fare for eller er et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som truer folkehelsen, og hvor det er nødvendig å sette inn tiltak raskt, kan Kongen fastsette forskrifter med lovs innhold og om nødvendig fravike gjeldende lovgivning. Flertallet viser til statsrådets svar om bestemmelsens vilkår om fare ved opphold, noe som innebærer at det ikke vil være tilstrekkelig tid til en ordinær lovgivningsprosess. Det er imidlertid krav om at det må fremlegges lovforslag for Stortinget snarest mulig dersom bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager. Kravet om å fremlegge lovforslag for Stortinget ble suspendert i tråd med koronaloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at smittevernloven er en fullmakts- og beredskapslov. Loven gir lokale og sentrale myndigheter kompetanse til å iverksette nødvendige smitteverntiltak, og skal gi grunnlag for at lokale og sentrale helsemyndigheter kan håndtere utbruddssituasjoner som på forhånd er ukjent og som man ikke kjenner hendelsesforløpet til. Loven ble senest revidert i 2019, der blant annet en rekke kriterier for forholdsmessighet ble innlemmet. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti under behandlingen av lovrevisjonen i 2019 pekte på svakheter ved norsk smittevern som ikke var utbedret, spesielt den manglende ansvarsavklaringen mellom Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, og at det ikke er laget noen nasjonal handlingsplan for smittevernet utenfor helseinstitusjonene. Disse medlemmer mener det vil være nødvendig med en grundig evaluering og endring av smittevernloven, i lys av de erfaringer som koronapandemien har gitt oss, når pandemien er over eller en vaksine er på plass og allment tilgjengelig.

Imidlertid er det for komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viktig å understreke at koronapandemien ikke er over. Det er vanskelig å forutse hvordan situasjonen vil utvikle seg og hvilke smitteverntiltak vi må ta i bruk fremover. Disse medlemmer mener derfor at beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres nå som vi fortsatt står midt i pandemien, og støtter ikke forslagene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at nedstengingen av Norge våren 2020 var den største nedstengingen av Norge siden andre verdenskrig. Tiltakene gikk langt i

å begrense innbyggernes frihet, for eksempel ved hyttforbud, besøksstans på sykehjem, skoler og barnehager ble stengt, kulturlivet og næringslivet ble hardt rammet av tiltakene og mange sårbare grupper ble også skadelidende. Disse medlemmer deler intensjonen bak forslaget om å endre loven for å begrense fullmakter og sikre Stortingets innflytelse og kontroll i en krisesituasjon. Men disse medlemmer mener at dersom smittevernloven skal endres, bør man gjøre det i en helhetlig lovrevisjon som også tar opp i seg eventuelle tilrådinger i koronakommisjonens rapport om myndighetenes håndtering av pandemien. Disse medlemmer mener imidlertid at det er mulig å bedre praksis uten å endre loven, ved at regjeringen sørger for at nasjonale vedtak med svært alvorlig og inngripende karakter innført med hjemmel i smittevernlovens fullmakter, så snart som mulig legges fram i en sak for Stortinget for debatt. Dette kan gjøres uten å endre loven. Slik justering av praksis vil kunne sørge for en bedre demokratisk forankring av inngripende nasjonale tiltak som har svært store menneskelige og samfunnsmessige konsekvenser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for en praksis der vedtak om særlig inngripende nasjonale tiltak som har store samfunnsmessige konsekvenser, innført med hjemmel i smittevernloven, snarest mulig legges fram som sak og til debatt i Stortinget.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det er avgjørende at regjeringen kan handle raskt i krisetid. Smittevernloven må sikre at tiltak kan settes i verk raskt for å begrense smitte. Men også i krisetid må målet være normal lovbehandling, åpenhet og meningsbrytning. Dette medlem mener derfor det er behov for parlamentarisk prøving av inngripende tiltak og andre endringer, slik at vi får en mer demokratisk kontroll av tiltakene som innføres.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at særlig inngripende nasjonale tiltak, innført med hjemmel i loven, snarest mulig fremmes som proposisjon til behandling i Stortinget.»

Mindretallsrettighet

Komiteen viser til forslag 2:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, til enhver tid kan begjære at nasjonale tiltak innført med

hjemmel i loven, skal fremmes som proposisjon til Stortinget.»

Komiteen merker seg at forslagsstillerne mener at dette er nødvendig for å sikre parlamentarisk kontroll.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til koronalovens bestemmelse om mindretallsrettigheter som spesifiserte at minst en tredjedel av stortingsrepresentantene til enhver tid kunne begjære at nasjonale tiltak skulle behandles i Stortinget. Flertallet viser til at koronaloven ble opphevet 27. mai 2020. Flertallet viser også til at regjeringen 24. april 2020 nedsatte en uavhengig kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen av pandemien, herunder hvordan sentrale samfunnsfunksjoner klarte å opprettholde sin funksjon, og om de rette funksjonene ble identifisert og ivaretatt. Flertallet mener spørsmål om mindretallsrettigheter knyttet til endringer i smittevernloven eventuelt bør vurderes i etterkant av koronakommisjonens konklusjoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, deler intensjonen bak forslaget, men mener at dette må vurderes i en helhetlig revisjon av smittevernloven. Dette flertallet viser til at dette forslaget heller ikke er begrenset til de mest alvorlige og inngripende tiltakene. Dette flertallet viser også til Advokatforeningens innspill om at dette forslaget kunne fortjent noe mer utredning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er nødvendig å innføre en mindretallsrettighet for å sikre at Stortinget får behandlet forslag som er relevante for parlamentarisk kontroll. Mindretallsrettigheten sikrer at dersom minst en tredjedel begjærer at en sak fremmes, forpliktes regjeringen til å fremme saken og legge til rette for behandling i Stortinget.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, til enhver tid kan begjære at nasjonale tiltak som er innført med hjemmel i loven, skal fremmes som proposisjon til Stortinget.»

Åpenhet om beslutningsgrunnlag

Komiteen viser til forslag 3:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å lovfeste en plikt for regjeringen til å offentliggjøre det faglige grunnlaget samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes, så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade.»

Komiteen vil understreke at det er viktig med mest mulig åpenhet rundt grunnlaget for beslutninger om forskrifter og vedtak som gjøres etter smittevernloven. Komiteen viser til forslagsstillerne, som mener at dette grunnlaget må offentliggjøres så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade, slik at Stortinget på et faglig grunnlag skal kunne vurdere nødvendigheten og forholdsmessigheten av tiltakene.

Komiteen viser til statsrådets svar om at vurderinger fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet offentliggjøres i tråd med offentleglova. Utgangspunktet for dokumenter innhentet fra underordnet organ er at det kan gjøres unntak fra innsyn dersom det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser. Det betyr at det faglige grunnlaget blir offentlig, samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti deler forslagsstillernes kritikk, og viser til vedtak 24 som ble fattet under trontaledebatten:

«Stortinget ber regjeringen gjøre offentlig tilgjengelig det faglige grunnlaget for nye smitteverntiltak før de annonseres.»

Disse medlemmer mener regjeringen snarest må endre sin praksis i tråd med vedtaket.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å lovfeste en plikt for regjeringen til å offentliggjøre det faglige grunnlaget samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes, så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade.»

Høring skal være normalen

Komiteen viser til forslag 4:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at forvaltningsloven § 37 andre ledd om høring skal gjelde for nasjonale vedtak eller forskrif-

ter hjemlet i smittevernloven, hvis det er tidsmessig forsvarlig. En høring kan settes til 24 timer.»

Komiteen viser at forslagsstillerne mener at det må presiseres at det skal være høring når fullmaktslovene brukes, så langt det er mulig, og at det er mulig å opprettholde høringsinstituttet også i krisetid samtidig som hensynet til effektiv saksbehandling ivaretas. Ved en slik presisering av at forvaltningslovens bestemmelser om høring også skal gjelde smittevernloven, må unntak begrunnes.

Komiteen viser til statsrådets svar om at det tilstrebes offentlig høring av forslag til forskrifts- eller lovendringer i forbindelse med håndteringen av pandemien. I brevet vises det også til at når smittesituasjonen medfører behov for justeringer av tiltakene som er regulert i forskrift om smitteverntiltak mv., er det innenfor et tidsrom som erfaringsmessig ikke medfører tid til offentlig høring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til innspill fra Advokatforeningen om at det er gjeldende rett i dag at forvaltningsloven § 37 gjelder for vedtak etter smittevernloven. Disse medlemmer mener at det da blir noe upresist å foreslå at forvaltningsloven § 37 andre ledd skal gjelde. Disse medlemmer er enig med forslagsstillerne i at høring skal gjennomføres så sant det er tidsmessig forsvarlig, og at en høringsfrist kan settes inntil 24 timer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig at det presiseres at det skal være høring når fullmaktslovene brukes, så langt det er mulig. Det er viktig å opprettholde høringsinstituttet også i krisetid, samtidig som vi ivaretar hensynet til effektiv saksbehandling. Det er mange eksempler på at forskrifter etter koronaloven har blitt sendt ut på 24-timers høringer. Det viser at det i mange tilfeller er mulig å få til høringsrunder selv om situasjonen er akutt. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at tiltak skal sendes på høring før de vedtas, jf. forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det er imidlertid flere unntak fra dette kravet. Det gjelder der høring ikke vil være praktisk gjennomførbart, eller når det kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller når det må anses åpenbart unødvendig. Disse medlemmer viser til at ved å presisere at forvaltningslovens bestemmelser om høring også skal gjelde for smittevernloven, må unntak begrunnes. Det styrker den demokratiske kontrollen. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at forvaltningsloven § 37 andre ledd

om høring skal gjelde for nasjonale vedtak eller forskrifter hjemlet i smittevernloven hvis det er tidsmessig forsvarlig. En høringsfrist kan settes til 24 timer.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det under pandemien ved flere anledninger har vært korte høringer og innføring av inngripende tiltak uten at berørte parter har fått respondere. Disse medlemmer mener det er rimelig å forvente at regjeringen ligger mer i forkant av slike saker, der de er påregnelige. Imidlertid er kravene i forvaltningsloven § 37 tydelig i slike saker, og disse medlemmer vil understreke at disse også gjelder for forskrifter etter smittevernloven, med mindre smitteverntiltakene ikke kan vente.

Tidsbegrensning

Komiteen viser til forslag 5:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrenset varighet på en måned. Skal vedtaket eller forskriften forlenges, kan regjeringen vedta det og umiddelbart fremme proposisjon til Stortinget.»

Komiteen merker seg at forslagsstillerne mener at de mest inngripende tiltakene hjemlet i smittevernloven er naturlig å tidsbegrense for å unngå at de iverksettes på ubestemt tid. Komiteen viser til at § 4-1 omhandler møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og sanering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til regjeringens nedsettelse av den uavhengige kommisjonen for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien, hvor spørsmål om hvorvidt vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrensning, bør vurderes i etterkant av kommisjonens konklusjoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, deler intensjonen bak forslaget ut fra at forskrifter etter § 4-1 i smittevernloven kan innebære svært inngripende tiltak. Men dette flertallet mener at en slik lovendring må vurderes i en helhetlig revidering av smittevernloven. Dette flertallet viser til at forslagsstillerne ikke skiller mellom kommunale vedtak, som kommunestyre kan gjennomføre etter smittevernloven § 4-1, og nasjonale tiltak. Dette flertallet viser også til Advokatforeningens innspill om at det kan diskuteres hvorvidt alle forskrifter må fornyes hver måned, og at forskrifter som er tenkt å omfat-

te en situasjon med lengre varighet, bør sendes på høring som vanlig.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at på grunn av den inngripende karakteren til tiltakene hjemlet i smittevernloven § 4-1, er det naturlig at de tidsbegrenses for å unngå at de iverksettes på ubestemt tid.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrenset varighet på en måned. Skal vedtaket eller forskriften forlenges, kan regjeringen vedta det og umiddelbart fremme proposisjon til Stortinget.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere behovet for retningslinjer som sikrer en praksis der kommunestyret blir involvert og ansvarliggjort for kommunale vedtak innført etter smittevernloven § 4-1.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for en praksis der vedtak om særlig inngripende nasjonale tiltak som har store samfunnsmessige konsekvenser, innført med hjemmel i smittevernloven, snarest mulig legges fram som sak og til debatt i Stortinget.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at forvaltningsloven § 37 andre ledd om høring skal gjelde for nasjonale vedtak eller forskrifter hjemlet i smittevernloven hvis det er tidsmessig forsvarlig. En høringsfrist kan settes til 24 timer.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen snarest mulig komme tilbake til Stortinget med forslag om å innføre en midlerti-

dig parlamentarisk etterprøvelse av nasjonale tiltak hjemlet i smittevernloven.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at særlig inngripende nasjonale tiltak, innført med hjemmel i loven, snarest mulig fremmes som proposisjon til behandling i Stortinget.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, til enhver tid kan begjære at nasjonale tiltak som er innført med hjemmel i loven, skal fremmes som proposisjon til Stortinget.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å lovfeste en plikt for regjeringen til å offentliggjøre det faglige grunnlaget samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes, så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrenset varighet på en måned. Skal vedtaket eller forskriften forlenges, kan regjeringen vedta det og umiddelbart fremme proposisjon til Stortinget.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råtar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven etter at koronakommisjonen har levert sin rapport.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 3. november 2020

Geir Jørgen Bekkevold

leder

Kjersti Toppe

ordfører



**DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Helse- og omsorgskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/2379-

30. september 2020

Dokument 8:109 S - Representantforslag om begrensning av regjeringens fullmakter i smittevernloven

Det vises til brev datert 19. mai 2020 fra helse- og omsorgskomiteen der komiteen ber om min uttalelse vedrørende ovennevnte representantforslag. De konkrete forslagene er:

1.Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at særlig inngripende nasjonale tiltak innført med hjemmel i loven, snarest mulig fremmes som proposisjon til behandling i Stortinget.

2.Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om endring i smittevernloven som fastsetter at Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, til enhver tid kan begjære at nasjonale tiltak innført med hjemmel i loven, skal fremmes som proposisjon til Stortinget.

3.Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å lovfeste en plikt for regjeringen til å offentliggjøre det faglige grunnlaget samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes, så lenge det ikke strider mot rikets sikkerhet eller kan gjøre stor samfunnsmessig skade.

4.Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at forvaltningsloven § 37 andre ledd om høring skal gjelde for nasjonale vedtak eller forskrifter hjemlet i smittevernloven, hvis det er tidsmessig forsvarlig. En høring kan settes til 24 timer.

5.Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag for å sikre at vedtak eller forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 4-1 skal ha en tidsbegrenset varighet på en

måned. Skal vedtaket eller forskriften forlenges, kan regjeringen vedta det og umiddelbart fremme proposisjon til Stortinget.

Svar:

Fra 12. mars 2020 har vi satt i verk tiltak som er de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid. Vi har opparbeidet erfaring med både viruset og ulike smitteverntiltak, men vi kan ikke si med sikkerhet hvordan situasjonen vil utvikle seg og hvilke smitteverntiltak vi må ta i bruk fremover. Jeg mener derfor at beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres nå som vi fortsatt står midt i pandemien. Det vil kunne skape usikkerhet, og i verste fall kunne påvirke vår evne til å håndtere pandemien.

Smittevernloven gir hjemmel for mange av smitteverntiltakene som er iverksatt for å bekjempe utbruddet av covid-19. Den har som formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge. Smittevernloven er en fullmakts- og beredskapslov. Loven gir lokale og sentrale myndigheter kompetanse til å iverksette nødvendige smitteverntiltak, og skal gi grunnlag for at lokale og sentrale helsemyndigheter kan håndtere utbruddssituasjoner som på forhånd er ukjent og som man ikke kjenner hendelsesforløpet til. Smittevernloven er også en rettssikkerhetslov, noe som fremgår av formålsbestemmelsen. Det er hensynet til samfunnets interesser som må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern.

Smittevernloven har en trinnmodell som innebærer at loven for det første regulerer ansvar og oppgaver som gjelder i en normalsituasjon, for det andre har særlige fullmakter for sykdommer som er definert som allmennfarlig smittsom sykdom og for det tredje aktiveres ytterligere fullmakter dersom en situasjon defineres som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom. Alle fullmaktene i smittevernloven ble utløst ved at covid-19 ble definert som en allmennfarlig smittsom sykdom 31. januar og utbruddet har blitt erklært som et alvorlig utbrudd. Smittevernloven er en generell lov som gjelder for alle smittsomme sykdommer og det er særlig hensynet til å beskytte samfunnet og forebygge smitte som begrunner de inngripende reglene og de vide fullmaktene.

Smitteverntiltak som innebærer ulike forbud og begrensninger reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Eksempelvis bestemmer Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem, og videre bestemmer Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Smitteverntiltak som begrenser disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikkel 8 og 11. Ved iverksettelse av smitteverntiltak må det vurderes om disse kravene er oppfylt. Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet ikke må gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende. Tiltaket må heller ikke gis

lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlige vurderinger av behovet for å opprettholde det.

Smittevernloven har i tillegg en egen bestemmelse i § 1-5 som begrenser fullmaktene i loven. Bestemmelsen ble tatt inn i forbindelse med lovrevisjonen i 2019 og inneholder grunnleggende krav som må vurderes ved iverksettelse av tiltak etter loven. Det stilles i denne bestemmelsen krav til at tiltakene skal ha klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendige og tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at hvilke tiltak som er aktuelle og lovlige vil variere ut fra hvordan situasjonen er.

I smittevernloven § 7-12 er det gitt en særlig fullmakt for Kongen som har blitt benyttet som hjemmel for enkelte av vedtakene som er satt i verk under pandemien. Bestemmelsen fastsetter at dersom det er fare for eller er et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som truer folkehelsen og det er nødvendig å sette inn tiltak raskt, kan Kongen fastsette forskrifter med lovs innhold og om nødvendig fravike gjeldende lovgivning. Det er et vilkår at det må være fare ved opphold, noe som innebærer at det ikke vil være tilstrekkelig tid til ordinær lovgivningsprosess. Det er forutsatt i forarbeidene til smittevernloven at det er snever adgang til å benytte denne fullmakten og at den kun skal brukes i en alvorlig nasjonal krisesituasjon.

Det følger av bestemmelsens henvisning til beredskapsloven § 3 at forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen skal meddeles Stortinget «snarest mulig» og at bestemmelsene i forskriftene «kan oppheves av ... Stortinget». Ordningen etter beredskapsloven er at det må fremlegges lovforslag for Stortinget snarest mulig dersom bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager. Kravet om å fremlegge lovforslag for Stortinget har vært suspendert i tråd med koronaloven og ble opphevet 27. mai 2020.

Covid-19-pandemien er i stadig utvikling og følges nøye av Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet. Vurdering av smitteverntiltakene skjer løpende utfra gjeldende smittesituasjon. Det avgjørende er hvordan smittesituasjonen er til enhver tid. Det er også en løpende vurdering av hvorvidt man skal ha rettslig regulering eller anbefalinger på nasjonalt nivå. Gjennom hele pandemien vil det imidlertid være nødvendig å beholde et sett av grunnleggende nasjonale tiltak for å hindre at ny smitte får anledning til å spre seg. Eksempler på dette er detaljerte regler om karantene- og isolering, krav til smittevernfaglig drift av virksomheter og gjennomføring av arrangementer. Hovedtrekkene i disse reglene ligger fast over tid, men de må justeres.

Når håndtering av smittesituasjonen medfører behov for justeringer av tiltakene som er regulert i forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften), er det innenfor et tidsrom som erfaringsmessig ikke medfører tid til offentlig høring. Dette henger også sammen med kravene i smittevernloven § 1-5. Dersom et tiltak ikke lenger anses å oppfylle vilkårene må det straks oppheves, og i motsatt tilfelle hvor tiltaket oppfyller vilkårene vil det normalt være behov for rask iverksettelse for å unngå smittespredning.

Siden slutten av juli har det oppstått flere lokale smitteutbrudd i ulike deler av landet. Det er nå utbrudd og økt smitte i noen avgrensede områder av landet, mens det i andre deler er svært lite eller ingen smitte. Selv om vi har opparbeidet oss noe erfaring fra håndtering av denne pandemien, står vi i en usikker situasjon med et virus som vi har begrenset kunnskap om. Litt over 1 prosent av befolkningen ser ut til å være smittet. Det betyr at det antageligvis er lite immunitet mot virus i befolkningen og medfører at det er fare for utbrudd dersom vi ikke gjennomfører nødvendige smitteverntiltak. Dette tilsier blant annet at det ikke er opplagt på nåværende tidspunkt hvilke smitteverntiltak vi må ta i bruk fremover for at vi fortsatt skal ha kontroll. Det vil også være behov for lokale tiltak som hjemles i smittevernloven. Eksempler på dette har vi blant annet sett i Bergen, Indre Østfold og nå sist i Oslo.

Regjeringen har tilstrebet offentlig høring av forslag til forskrift- eller lovendringer i forbindelse med håndtering av pandemien. I slutten av mai ble forslag om midlertidig endring av smittevernloven, som blant annet gir lovhjemmel til å videreføre forskriftsbestemmelser om isolering og smittekarantene i covid-19-forskriften, hørt i 48 timer. Den midlertidige lovendringen gjelder i ett år og departementet vil i tråd med lovvedtaket sende nytt forslag på høring innen utgangen av året slik at Stortinget kan gjennomføre en ordinær behandling av et eventuelt nytt lovforslag.

Vurderinger fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet offentliggjøres i tråd med offentleglova. Utgangspunktet for dokumenter som er innhentet fra underordnet organ er at det kan gjøres unntak fra innsyn dersom det nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser. Regjeringen mener at det er nødvendig å unnta vurderingene fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet som ligger til grunn for de nasjonale smitteverntiltakene inntil regjeringen har fattet en beslutning, av hensyn til å sikre en forsvarlig prosess. Det går normalt noen få dager fra vurderingene foreligger til beslutning er fattet og kommunisert. Utgangspunktet er derfor at det faglige grunnlaget blir offentlig samtidig som nasjonale vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven iverksettes.

Med hilsen



Bent Høie

