

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité
Kun sendt elektronisk på stortinget.no

Deres referanse: Redegjørelse, nr. 10 (2023-2024)
Vår referanse 2025/14
Dato 10.01.2025
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-003

NIMs høringsuttalelse – Myndighetenes håndtering av koronapandemien

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høring om myndighetenes håndtering av koronapandemien den 2. desember 2024, herunder vårt høringsinnspill og svar på spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Våre innspill dreide seg særlig om tre hovedpunkter: menneskerettslige rammer for pandemihåndtering, sårbare grupper og effektiv kontroll av rettigheter. I denne høringsuttalelsen utdyper vi noen få problemstillinger som ble foranlediget av komiteens spørsmål.

Som vårt muntlige innlegg, dreier denne høringsuttalelsen seg også om tiltak for å sikre ivaretagelse av menneskerettighetene ved neste pandemi eller krise. Siden krisens karakter og konsekvenser på forhånd ikke er kjent, er det vanskelig å vurdere hvilke kompenserende tiltak som er nødvendig, blant annet for å ivareta særlig sårbare personer. Videre vil ulike kriser kunne aktualisere behov for ulikt regelverk. Koronapandemien har likevel gitt oss verdifull innsikt i hvilke forholdsregler man kan ta, som kan bidra til å sikre menneskerettslig ivaretagelse. Vi vil utdype dette nærmere i det følgende. Vi vil komme nærmere tilbake med konkrete innspill til revidering av smittevernloven når loven sendes på høring, men nevner noen endringsforslag allerede her, som vi mener kan bidra til å oppfylle menneskerettighetene. Vi viser også til våre tidligere anbefalinger.¹

Statens myndigheter har en plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92. Flere av rettighetene det ble gjort inngrep i under pandemien gir adgang til det på nærmere vilkår.² Ett av disse vilkårene er at tiltakene må være

¹ NIM har skrevet en rekke høringsinnspill og brev til myndighetene samt artikler om koronahåndteringen, se nærmere på NIMs hjemmeside (nhri.no/korona). Se også særlig NIMs rapport *Ivaretagelse av menneskerettighetene ved håndtering av utbruddet av covid 19*, av 13.11.20, sendt til Stortingets koronakomité.

² Det kan blant annet gjøres inngrep i EMK art. 8-11 og SP art. 12, 17, 18 og 19, og barnekonvensjonen art. 13-16 – rettigheter som dreier seg om respekt for til privat- og familieliv, tanke-, tros- og religionsfrihet, ytringsfrihet, forenings- og forsamlingsfrihet og bevegelsesfrihet. Bestemmelsene er bygget opp på litt ulike måter, men de har mange fellestrekk.

forholdsmessige. Det er særlig dette vilkåret det var debatter om under og etter pandemien. Flere av tiltakene rammet enkelte sårbare særlig hardt. NIM var under pandemien opptatt av å løfte frem disse gruppene.

2. Sårbare grupper

NIM har vært særlig bekymret for tiltakenes betydning for barn og unges rettigheter. Vold, overgrep og omsorgssvikt, enten det forekommer under en pandemi eller ikke, er menneskerettslige problemer. Staten er menneskerettslig forpliktet til å forebygge, forhindre og bekjempe vold og overgrep.³ I en fremtidig krise må myndigheter på alle nivåer derfor sørge for, så langt som mulig, å holde tilbudene til barn åpne, og sørge for at barn og unge blir prioritert som gruppe. Ved eventuelle nedstengninger av skoler og barnehager bør det foretas en vurdering av hvordan barns rett til å bli beskyttet mot vold, overgrep og omsorgssvikt fortsatt kan ivaretas gjennom ulike kompensierende tiltak. Det må beskrives hvilke alternative kompensierende tiltak som foreligger og hvordan disse er vurdert.

En krise kjennetegnes nettopp av behovet for raske beslutninger – og krisefullmaktslover gir typisk vide hjemler til utøvelse av makt overfor borgerne. Det kan reises spørsmål om generelle krisefullmaktslover utarbeidet i tid uten krise eller med henblikk på en bestemt krise, i tilstrekkelig grad egner å fange opp de sammensatte vurderingene som vil måtte gjøres på et område og overfor en bestemt gruppe personer. Et spørsmål er om betenkeligheter med vide krisefullmakter kan avbøtes med saklig avgrensede krisefullmakter med tilhørende rettsikkerhetsgarantier, slik som saksbehandlingsregler og krav til forholdsmessighet, på de ulike særlovenes områder. Det vil kunne forhindre at eksisterende hjemler legges på strekk, f.eks. med henvisning til nødrett. Samtidig vil krisens karakter og konsekvenser sjeldent være kjent på forhånd og det er derfor vanskelig å vurdere hvilke tiltak som er nødvendig, blant annet for å ivareta særlig utsatte grupper.

Vi mener at sårbare grupper generelt – og barn og unge spesielt – bør stå øverst på en læringsliste til en fremtidig krise. Som vi nevnte i vårt muntlige innlegg, mener vi det kan være grunn til å revidere smittevernloven § 1-5 på en slik måte at den synliggjør plikten til å ta hensyn til barnets beste og plikten til å iverksette kompensierende tiltak. Det kan også vurderes å presisere at myndighetene må vurdere hensynet til sårbare grupper som ellers rammes skjevt av generelle tiltak, enten i loven eller dens forarbeider. I forarbeidene kan det f.eks. presiseres at det må vurderes hvilke utilsiktede konsekvenser smitteverntiltak kan ha. For eksempel

³ Se bl.a. barnekonvensjonen art. 19.

fikk nedstengningene – som riktignok var et tiltak for å beskytte mot korona – betydning for myndighetenes mulighet til å forebygge vold og overgrep.

3. Kontroll av lokale tiltak

Kommunene spilte en viktig rolle i håndtering av koronapandemien, og vil ha en viktig rolle ved håndteringen av en eventuell fremtidig pandemi eller krise. NIM har i vår kommunerapport kommet med tre anbefalinger for å styrke kommunenes arbeid for ivaretagelse av menneskerettigheter både i normaltid og i krisetid.⁴ Vi har ved flere anledninger anbefalt at Stortinget bør be regjeringen om å utrede hvordan kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene kan styrkes, herunder vurdere hvilke styringsverktøy som er egnet til å anskueliggjøre kommunenes menneskerettighetsansvar på ulike områder.⁵ Dette kan for eksempel være kompetanseheving, regelverksendringer, ressurstilføring eller organisatoriske grep. Vi fastholder denne anbefalingen. I dette arbeidet bør en også se på hvordan statsforvalterens rolle for kontroll av lokale tiltak som griper inn i menneskerettighetene kan styrkes. En slik kontroll kan ses på som en viktig del av den etterhåndskontrollen av ulike krisetiltak som vi nevnte i vårt muntlige høringsinnspill.

En annen type etterhåndskontroll er den vi har sett i domstolene. Under høringen i komiteen fikk NIM og Barneombudet spørsmål om situasjonen i Oslo og om det var mulig å unngå eller gjøre andre vurderinger særlig her. Som vi nevnte i vårt svar til komiteen, ble det lokale forbudet i Oslo om to besøkende prøvd for Høyesterett. I HR-2022-2171-A prøvde Høyesterett både om tiltaket hadde hjemmel i smittevernloven og om forskriften krenket rettighetene etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.⁶ Høyesteretts begrunnelse fremstår ganske generell. Barn er nevnt i forbindelse med utarbeidelse av forskriften.⁷ Høyesterett tar i saken likevel ikke spesifikt stilling til spørsmålet om hvordan forskriften rammet bestemte type grupper som ensomme barn, eller isolerte syke eller eldre direkte. Behovet for sikkerhetsventiler for grupper som rammes særlig hardt er et læringspunkt til en fremtidig krise.

⁴ Se nærmere i NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter* (2021, oppdatert 29.april 2022) kap. 8. De to første anbefalingene retter seg mot kommunene og lyder som følger: (i) Kommunene bør styrke den juridiske kompetansen, kapasiteten, og generell kunnskap om og systematisk opplæring i menneskerettigheter og (ii) Kommunene bør styrke arbeidet med gjennomføring av menneskerettigheter. Den tredje anbefalingen retter seg mot Stortinget og nevnes i brødteksten over.

⁵ Se nærmere i NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter* (2021, oppdatert 29.april 2022) kap. 8 og NIMs årsmelding for 2022 kap. 2.

⁶ Se henholdsvis dommens avsn. 41 flg. og avsn. 72 flg.

⁷ Se omtalen i dommens avsn. 66.

4. Stortingets kontrollfunksjon

Stortinget utøver den demokratiske kontrollen av regjeringens fullmakter. I det følgende vil vi si litt om Stortingets kontrollfunksjon slik den fungerte etter koronaloven og hva vi mener en bør ta med seg til håndteringen av en fremtidig krise.

Både Stortinget og regjeringen skal ivareta menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92. Både den lovgivende og utøvende makt har derfor en plikt til å vurdere menneskerettslige sider av regler av betydning for krise- og pandemihåndtering. Koronaloven sikret at både utøvende og lovgivende makt behandlet forskriftsreglene. Det sikret maktfordeling, som igjen kan sikre menneskerettighetene.

Koronaloven ga på nærmere vilkår Kongen vide fullmakter til å utfylle, supplere eller fravike bestemte lover for å treffe nødvendige tiltak for å begrense ulempene av pandemien.⁸ Justis- og beredskapsdepartementet skulle enten fremme eller samtykke til at et annet departement kunne fremme saker etter loven.⁹ En slik mekanisme kan bidra til å kvalitetssikre menneskerettslige vurderinger. Slike ordninger bør derfor vurderes ved eventuelle fremtidige krisefullmaktslover.

Regjeringen har opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82.¹⁰ Det var uklart om det gjaldt krav om at regjeringen skulle fremlegge alle nødvendige opplysninger, eller bare la være å gi uriktig eller misvisende informasjon. Dette spørsmålet var ikke drøftet i koronalovens forarbeider.¹¹ Gode grunner taler for at opplysningsplikten innebar at regjeringen skulle fremlegge alle nødvendige opplysninger for Stortinget. Det bør tydeliggjøres i en fremtidig krisefullmaktslov. Samtidig må hva som anses som nødvendige opplysninger vurderes utfra behovet om å treffe raske avgjørelser, noe som også bør adresseres.¹² Etter NIMs syn måtte

⁸ Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (Koronaloven) §§ 2 jf. 1. Loven ble opphevet 27. mai 2020, se § 7.

⁹ Koronalovens § 2 fjerde ledd.

¹⁰ GrL. § 82 lyder: «Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer».

¹¹ Se NIMs rapport *Ivaretagelse av menneskerettighetene ved håndtering av utbruddet av covid 19*, pkt. 3.4, særlig s. 30 flg.

¹² Raske beslutninger kan være viktig for å sikre retten til liv. I tillegg kan f.eks. et barnevern eller domstoler som kan treffe raske beslutninger være egnet til å oppfylle menneskerettighetene.

meddelelsen i alle fall inneholde tilstrekkelig informasjon til at Stortinget kunne vurdere om et tiltak var i tråd med menneskerettighetene.¹³

Offentlig debatt om nye regler, herunder høringsinstituttet, er en grunnleggende pilar i vårt demokrati. Under pandemien var innhenting av høringsinstansers syn også nødvendig for saksopplysningen. Høringene regjeringen gjennomførte før vedtakelse av forskrifter etter koronaloven, med frister selv så korte som én dag, viste at det var rom for forbedringer for å oppfylle menneskerettighetene. Et effektivt krisedemokrati viste seg med andre ord å være mulig. Høringsinstansene kunne også gjennom innspill til Stortinget føre kontroll med om saksopplysningen var tilstrekkelig god. En forutsetning i denne sammenheng er at begrunnelser for koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene tilgjengeliggjøres.¹⁴ Det gjelder både overfor offentligheten og for Stortinget, slik at også opposisjonen og andre fagmiljøer enn statens får innsikt i hvilket beslutningsgrunnlag regjeringen treffer avgjørelser basert på. Gode rutiner for å ivareta høringsinstituttet og på denne måten sikre gode menneskerettslige vurderinger bør inngå i arbeidet med en ny krisefullmaktlov.

I arbeidet med krisefullmaktstlovgivning fremover kan en tommelfingerregel være at hvis reglene det er snakk om å vedta griper inn i en menneskerettighet, taler det for at sikkerhetsmekanismer som etter koronaloven, samt høringsinstituttet, følges. Det bør videre vurderes om noen områder ikke egner seg for en slik prosedyre som koronaloven la opp til.¹⁵

5. Oppsummering og anbefalinger

Under koronapandemien bar beslutningstakere et tungt beslutningsansvar. Mange personer gjorde en innsats langt utover det man kan forvente, og krisehåndteringen var på mange områder god og effektiv. Det finnes likevel lærdom å trekke ut av pandemihåndteringen. Det NIM tenker på som de viktigste læringspunkter til en fremtidig pandemi eller annen krise kan oppsummeres slik:

¹³ Jf. Grl. § 92 og også koronaloven § 2 som lød: «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

¹⁴ Se NIMs brev om begrunnelser for inngrep i koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene av av 7.1.22 (tilgjengelig på www.nhri.no/NIM-B-2022-001)

¹⁵ Se fe.eks. koronaloven § 2 andre ledd hvor det het at «en midlertidig forskrift kan likevel ikke begrense grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper eller domstolenes uavhengighet».

- Tiltak som griper inn i menneskerettighetene må vise hvordan legitime formål – slik som ivaretagelse av folkehelsen – er vurdert opp mot andre rettigheter.
- Myndighetene må gjøre oppdaterte vurderinger av tiltak i lys av ny fagkunnskap.
- Sårbare grupper må vurderes spesielt, og det må settes inn raske kompensierende tiltak. Det bør etableres bedre rettslige rammer og rutiner for dette.
- Terskelen for stenging av skoler og barnehager bør være høy. Konsekvenser for barn og unge bør kartlegges bedre.
- Normale saksbehandlingsregler må følges, inkludert bruk av høringsinstituttet, der det er mulig. Det er bedre med kortere høringsfrister enn ingen høring. Etterskuddshøring kan også vurderes.
- Det må være gode strukturer for både forhånds- og etterkontroll av tiltak for å sikre rettigheter, blant annet gjennom involvering av Stortinget i regelverksutforming.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Vilde Jalleni Tennfjord

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.