



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

## **Koronaloven**

En analyse av forslag versus vedtak

Malin Olsen Lilland

Masteroppgave i rettsvitenskap JUR-3902, desember 2020

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Avhandlingens tema, problemstilling og avgrensning</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Tema og problemstilling</i>	1
1.2	<i>Koronalovens bakgrunn</i>	2
1.3	<i>Rettshistorisk betydning av fullmaktslovgivning</i>	2
1.4	<i>Metode</i>	4
1.5	<i>Avgrensning og videre fremstilling</i>	5
<b>2</b>	<b>Kriseregulering</b>	<b>5</b>
2.1	<i>Unntakstilstand og ekstraordinær krisesituasjon</i>	5
2.2	<i>Ulovfestet konstitusjonell nødrett</i>	7
2.3	<i>Beredskapshjemmelutvalget – ny kriselov?</i>	8
<b>3</b>	<b>Regjeringens forslag – Prop. 56 L (2019-2020)</b>	<b>10</b>
3.1	<i>Lovforslagets hovedtrekk</i>	10
3.2	<i>Hensyn og prinsipper bak loven</i>	11
3.3	<i>Begrunnelse for loven</i>	13
<b>4</b>	<b>Vedtatt lov – og forskjellene fra forslag til vedtak</b>	<b>15</b>
4.1	<i>Lovbehandling</i>	15
4.2	<i>Lovens formål</i>	16
4.3	<i>Forholdet til annen lovgivning</i>	18
4.3.1	<i>Norsk lovgivning</i>	18
4.3.2	<i>Personlig kompetanse</i>	20
4.3.3	<i>I hvilken grad kan forskriftene innskrenke grunnlovsvernede rettigheter?</i>	20
4.3.4	<i>I hvilken grad kan forskriftene innskrenke rettigheter i strid med folkerettslige forpliktelser?</i>	21
4.4	<i>Stortingets mulighet til å innvirke på forskrifter gitt med hjemmel i loven</i>	26
4.4.1	<i>Meddelelse</i>	26
4.4.2	<i>Mindretallsvedtak?</i>	28
4.5	<i>Lovens varighet</i>	31
4.6	<i>Forskriftenes ikrafttredelse og varighet</i>	32
4.7	<i>Domstolskontroll</i>	34

<b>5</b>	<b>Avsluttende bemerkninger .....</b>	<b>38</b>
	<b>Referanseliste.....</b>	<b>41</b>
	<i>Lover og forskrifter.....</i>	<i>41</i>
	<i>Konvensjoner.....</i>	<i>41</i>
	<i>Forarbeider og lovvedtak .....</i>	<i>42</i>
	<i>Rettspraksis.....</i>	<i>42</i>
	<i>Juridisk litteratur .....</i>	<i>43</i>
	<i>Artikler.....</i>	<i>43</i>
	<i>Andre kilder.....</i>	<i>45</i>

# 1 Avhandlingens tema, problemstilling og avgrensning

## 1.1 Tema og problemstilling

Denne avhandlingen tar sikte på å analysere midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 (heretter koronaloven). Avhandlingen vil fokusere på å analysere forskjellene mellom forslaget til loven, som ble fremmet i Prop. 56 L (2019-2020), og den endelig vedtatte loven.<sup>1</sup> Oppgaven vil også redegjøre for hvilke statsrettslige konsekvenser forskjellene mellom forslaget og vedtatt lov har, samt hvilken betydning loven har for den parlamentariske modellen og maktfordelingsprinsippet.

I Norge er det ikke dagligdags at det vedtas fullmaktslover med et slikt omfang som koronaloven. Det er etter mitt syn av interesse å analysere loven – og de vurderinger som ble gjort rundt vedtakelsen av den – fordi erfaringene og vurderingene av koronaloven kan bli vektlagt dersom Norge skulle befinne seg i en lignende situasjon i fremtiden, eller dersom det skal vedtas en egen kriselov. Beredskapshjemmelutvalget ble i 2018 oppnevnt for å utrede en generell lovfestet hjemmel til kriseregulering, og det er ikke utenkelig at erfaringene som er gjort i forbindelse med koronaloven kan få betydning i det videre lovarbeidet.<sup>2</sup> Utvalget ble satt ned før Covid-19-pandemien, og resulterte i NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.

Koronaloven ble vedtatt 27. mars 2020. Både det opprinnelige forslaget, og den vedtatte loven, har vært debattert og kritisert. Loven og dens forarbeider viser hvilke kompromisser som inngås mellom lovgivende og utøvende makt ved vedtakelsen av en slik fullmaktslov. Koronaloven delegerer lovgivningskompetanse til regjeringen, og gir Kongen i statsråd (regjeringen) mulighet til å fravike annen lovgivning.<sup>3</sup> Den er derfor et resultat av en avveining mellom ulike hensyn og interesser. Det vil videre i avhandlingen redegjøres for disse hensynene og avveiningene av dem.

---

<sup>1</sup> Lovvedtak 62 (2019–2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven).

<sup>2</sup> NOU 2019: 13 s. 9.

<sup>3</sup> Om bruken av begrepet «Kongen i statsråd» om regjeringen, se Smith (2015) s. 246.

## 1.2 Koronalovens bakgrunn

I mars 2020 erklærte World Health Organization (WHO) at utbruddet av Covid-19 var en pandemi.<sup>4</sup> Pandemisituasjonen skapte stor usikkerhet. Det ble raskt kjent at viruset var svært smittomt, og dette satte press på myndighetene for å sette i gang tiltak for å begrense spredningen.

Da det stadig kom ny informasjon om viruset, ble det fortløpende nødvendig å iverksette tiltak for å begrense spredningen. Et smitteverntiltak var å vedta begrensninger på antall personer som fikk være fysisk samlet. Dette utløste spørsmålet om hvordan møter og samlinger skulle gjennomføres. Samtlige deler av samfunnet ble rammet, da det var ønskelig å minimere fysisk kontakt med andre, av hensyn til smittebegrensning.

Det ble usikkert om Stortinget ville være i stand til å vedta nødvendige tiltak, ettersom Stortinget må være fysisk samlet. Regjeringen foreslo derfor en fullmaktslov for å kunne vedta forskrifter for å opprettholde vanlige samfunnsfunksjoner, samtidig som man søkte å begrense smitte av Covid-19. Den 21. mars 2020 ble koronaloven vedtatt, med ikrafttredelse 27. mars 2020, og 27. april 2020 ble loven forlenget med ytterligere én måned. Den ble så opphevet 27. mai 2020.<sup>5</sup>

## 1.3 Rettshistorisk betydning av fullmaktslovgivning

Fullmaktslovgivning i krisesituasjoner er ikke nytt av 2020. Fullmaktslovgivning med derogasjonsbestemmelser har vært benyttet i tilfeller hvor det folkevalgte lovgivningsorganet helt eller delvis er satt ut av spill (unntakstilstand). Dette kan for eksempel skyldes krig, pandemi eller naturkatastrofer.<sup>6</sup>

Når det lovgivende organ gir fullmakt til den utøvende makt til å vedta lovgivning, kan det få forskjellige konsekvenser. Historisk sett har kriselovgivning ved enkelte tilfeller gitt andre konsekvenser forventet ved lovens vedtakelse. Det utøvende organ skal i utgangspunktet generelt sett benytte denne nyvunne makten til å oppfylle det formål fullmakten ble gitt for. Dersom det ikke er implementert kontrollfunksjoner og kompetansebegrensninger, er det

---

<sup>4</sup> WHO (2020) Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 52.

<sup>5</sup> Koronaloven § 7.

<sup>6</sup> Berg og Leraand (2018).

imidlertid en risiko for at det utøvende organ vil benytte fullmakten til å tilegne seg mer makt, til illegitime formål.

Et eksempel på det sistnevnte er forløpet til andre verdenskrig. I kjølvannet av depresjonen i 1929, samt allerede økonomiske vanskeligheter for Tyskland som følge av krigsskadeerstatning etter første verdenskrig, fikk det nazistiske partiet med Adolf Hitler i spissen større oppslutning i tysk politikk.<sup>7</sup> Etter en regjeringsskisse ble Hitler utnevnt til kansler i begynnelsen av 1933, i håp om at han ville klare å stabilisere situasjonen.

I slutten av februar 1933 brant den tyske riksdagen ned.<sup>8</sup> Etter dette ble det vedtatt flere delegasjonsbestemmelser som ga den utøvende makt omfattende lovgivningsmyndighet, og som i praksis tilsidesatte Weimarforfatningens maktfordeling.<sup>9</sup> Den 23. mars 1933 ble *Ermächtigungsgesetz* vedtatt. Loven blir ofte oversatt til «the Enabling Act», eller på norsk omtalt som «nasjonalsosialistenes fullmaktslov av 1933». Med denne loven ble lovgivningsmyndigheten overført til den utøvende makt for fire år av gangen. Deretter ble den fornyet tre ganger, slik at den utøvende makt i praksis hadde all lovgivningsmyndighet i ti år, fra 1933 til 1943. Nazistenes diktatur var med dette et faktum, og grunnlaget for andre verdenskrig var lagt.

Fullmaktsloven som ble gitt i 1933 ble følgelig en lovlig overføring av lovgivningsmyndighet til regjeringen, som ga dem makt til å vedta det de ønsket uten behov for støtte i riksdagen. Andre verdenskrig er derfor et mer ekstremt eksempel på et resultat av fullmaktslovgivning. Det er likevel viktig å bemerke at fullmaktslovgivning i ulike grader er utbredt, og at det i de fleste tilfeller ikke misbrukes i så stor grad som dette.

I et rettshistorisk perspektiv er det særlig ett vedtak om fullmaktslovgivning som er mye omtalt i Norge. Elverumsfullmakten ble vedtatt på kvelden 9. april 1940. Fullmakten gav regjeringen mulighet til å treffe nødvendige tiltak som følge av at Stortinget var satt ut av spill på grunn av Tysklands okkupasjon. I denne perioden fikk regjeringen utvidet myndighet til å treffe de vedtak som måtte være nødvendige i den perioden Stortinget ikke kunne samles.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Dypvik (2019)

<sup>8</sup> Dypvik (2019)

<sup>9</sup> Michalsen (2011) s. 329-330.

<sup>10</sup> Skodvin (2018).

Også i senere tid har vi utbredt erfaring med fullmaktslovgivning. I svært mange lover i dag er det gitt hjemmel for Kongen i statsråd å gi nærmere regler i form av forskrifter. Dette er vanlig for å unngå at lovene blir for omstendelig utformet. Fullmaktslovgivning er følgelig ikke forbeholdt krisesituasjoner. I Norge har vi mange eksempler på lover og bestemmelser som delegerer myndighet til den utøvende makt. Et eksempel på delegasjonsbestemmelse finner man i forvaltningsloven av 1967 § 28 siste ledd.<sup>11</sup> Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å fastsette nærmere regler for klageretten på forvaltningsvedtak.

## 1.4 Metode

Avhandlingen tar sikte på å sammenligne et lovutkast og en vedtatt lov. For å analysere dette vil jeg i all hovedsak benytte alminnelig juridisk metode. Innholdet i alminnelig juridisk metode trengs det ingen særskilt redegjørelse for, se f.eks. Nygaard, Skoghøy eller Boe.<sup>12</sup> Formålet med juridisk metode er å komme frem til «gjeldende rett».<sup>13</sup> Det presiseres at lovutkastet, i seg selv, ikke kan karakteriseres som gjeldende rett. Det ble jo aldri vedtatt. Det er likevel hensiktsmessig å analysere lovutkastet ved hjelp av alminnelig juridisk metode.

Dersom lovutkastet ikke analyseres med samme metode som den vedtatte loven, vil sammenligningen få mindre verdi. Oppgaven sammenligner altså potensiell eller hypotetisk gjeldende rett, med faktisk gjeldende rett.<sup>14</sup> Denne fremgangsmåten innebærer at oppgaven er noe mer komparativ enn hva som er vanlig i andre juridiske fremstillinger om gjeldende rett. Det benyttes imidlertid ikke komparativ metode i tradisjonell forstand, da denne hovedsakelig er utviklet for å sammenligne ulike lands rettsregler.<sup>15</sup> Hovedproblemstillingen legger altså opp til en rettskritisk og til dels komparativ analyse. Selv om dette også er kjente elementer i alminnelig juridisk metode, er det kanskje noe mer fremtredende i denne oppgaven enn ellers. Dette skal jeg etter beste evne være bevisst på i fremstillingen.

---

<sup>11</sup> Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

<sup>12</sup> Om alminnelig juridisk metode, se Erik Magnus Boe (2013) Jens Edvin Andreassen Skoghøy (2018) og Nils Nygaard (2004)

<sup>13</sup> Se Nygaard (2004) s. 25 for definisjon av gjeldende rett. Begrepet er noe omstridt, men det er ikke viktig for min oppgave.

<sup>14</sup> Siden den vedtatte loven nå er opphevet, er heller ikke den strengt tatt gjeldende rett. Det har imidlertid ingen betydning for metodevalget.

<sup>15</sup> Se Rui (2009).

## **1.5 Avgrensning og videre fremstilling**

Av hensyn til oppgavens omfang vil det i denne avhandlingen avgrenses mot noen form for evaluering og vurdering av konkrete forskrifter som ble gitt med hjemmel i loven. Forskrifter vil kun bli brukt som eksempler der det anses hensiktsmessig. Det vil også av samme årsak avgrenses mot en redegjørelse og vurdering av hvorvidt Stortinget har kompetanse til å delegere lovgivningsmyndighet i det omfang som er gjort i koronaloven, eller det som var skissert i forslaget fra regjeringen. Det avgrenses også mot en selvstendig redegjørelse for ulovfestet konstitusjonell nødrett, annen beredskapslovgivning og alminnelig fullmaktslovgivning. Det vil likevel redegjøres kort for disse rettsgrunnlagene for å plassere koronaloven inn i en større sammenheng. Se rett nedenfor.

## **2 Kriseregulering**

### **2.1 Unntakstilstand og ekstraordinær krisesituasjon**

Lovgivningen vi har i Norge, er som hovedregel utarbeidet med en forutsetning om at samfunnet er som normalt.<sup>16</sup> At samfunnet er som 'normalt', betyr at vanlige samfunnsfunksjoner fungerer uten særskilte hindringer, og at en har samme tilgjengelighet til varer, tjenester og bevegelse som ellers.

Motstykket til dette er kjent som unntakstilstand, ekstraordinær krisesituasjon eller konstitusjonell nødstilstand. I en slik situasjon kan det hende at de alminnelige reglene nedfelt i, eller med grunnlag i, konstitusjonen, ikke er tilstrekkelig all den tid lovene som hovedregel ikke utarbeides med konstitusjonell nødstilstand i tankene.

I norsk rett er det ingen grunnlovsbestemmelse for å erklære unntakstilstand. Begrepet benyttes sjelden, og bærer få assosiasjoner til norske historiske hendelser. Eivind Smith tar til ordet for at Elverumsfullmakten og virksomheten til Londonregjeringen i okkupasjonsårene er det eneste klare eksemplet på unntakstilstand eller konstitusjonell nødstilstand i moderne norsk tid.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Smith (2015) s. 146.

<sup>17</sup> Smith (2015) s. 332.



Konstitusjonell nødtilstand kan karakteriseres ved at staten befinner seg i en situasjon hvor det anses nødvendig å sette konstitusjonens regler til side.<sup>18</sup> En slik nødtilstand kan medføre at en stat velger å sette maktfordelingsprinsippet helt eller delvis til side for å håndtere en situasjon som har oppstått. Tilsidesettelse av maktfordelingsprinsippet kan i ytterste konsekvens gi grunnlag for maktmisbruk. Det er derfor viktig at det implementeres mekanismer for å føre kontroll med hvordan myndighet utøves på tross av unntakstilstanden.

Konstitusjonell nødrett kan være betenkelig i visse situasjoner og under visse omstendigheter. Den amerikanske sosiologen og rettsteoretikeren Kim Lane Scheppele mener at det må skilles mellom tre typer situasjoner som kan utløse unntakstilstand.<sup>19</sup> Én type situasjon er hvor makthaverne selv er ansvarlige for årsak og virkning av situasjonen som utløser unntakstilstanden. Som eksempel bruker hun Riksdagsbrannen i Tyskland. I slike situasjoner har de politiske lederne en interesse i å tilegne seg mer makt, og ikke minst; har mulighet til å unngå eller avverge situasjonen helt. I følge Scheppele er det disse situasjonene som er mest betenkelige, og som hun skriver, bidrar de til å; «kill the constitution» (ta livet av grunnloven).

En annen form for unntakstilstand er hvor myndighetene utnytter en reell trussel til å overdrive reaksjonene for egen vinning. Som eksempel på dette trekker Scheppele frem håndteringen av 11. september 2001. Myndighetene i USA brukte unntakstilstandsbestemmelser for å iverksette langt høyere grad av overvåking enn tidligere. Flere av tiltakene de iverksatte som midlertidige anti-terror-tiltak, ble etterhvert permanente.<sup>20</sup>

Unntakstilstander utløst av naturkatastrofer hevder Scheppele at det ikke har vært knyttet like omfattende bekymringer til. Grunnen til at naturkatastrofeutløste unntakstilstander ikke har vært ansett like betenkelige, er at disse som hovedregel ikke har kunnet vært utløst av politiske ledere for at de skulle tilegne seg mer kompetanse.<sup>21</sup>

En slik sondering mellom ulike bakgrunner for unntakstilstand kan være hensiktsmessig å ha i bakhodet når en skal gi krisefullmakt i forbindelse med ekstraordinære krisesituasjoner. Utbredelsen av Covid-19 våren 2020 utløste en ekstraordinær krise i Norge, og i de fleste

---

<sup>18</sup> Smith (2015) s.146.

<sup>19</sup> Scheppele (2020).

<sup>20</sup> Scheppele (2020).

<sup>21</sup> Scheppele (2020).

andre land. Basert på det Scheppele skriver er dette den formen for unntakstilstand det knyttes færrest betenkeligheter til, ettersom den ikke er utløst av myndighetene selv, men eksterne faktorer. Formodningen er følgelig at unntakstilstanden som følge av Covid-19-pandemien ikke stammer fra et politisk ønske fra regjeringen om mer makt. Det vil derfor etter det Scheppele skriver være mindre betenkelig å la utøvende makt benytte seg av nødrettsbestemmelser eller konstitusjonell nødrett i en slik situasjon.

## **2.2 Ulovfestet konstitusjonell nødrett**

Da lov 15. desember 1950 om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold (heretter beredskapsloven eller beredskl.) ble vedtatt, var det diskusjon knyttet til hvorvidt det var ønskelig med en positiv regulering av ekstraordinære krisesituasjoner. Beredskapsloven var i stor grad en kodifisering av hvilken kompetanse som kan utøves i kraft av konstitusjonell nødrett.<sup>22</sup>

Med konstitusjonell nødrett menes en «tilstand eller omstendighet som berettiger handlinger som under normale forhold ville være et forfatningsbrudd».<sup>23</sup> Videre innebærer det ofte at et statsorgan får overført myndighet som vanligvis ligger til et annet organ. Elverumsfullmakten av 9. april 1940 er et eksempel på utøvelse av konstitusjonell nødrett i Norge.<sup>24</sup>

Konstitusjonell nødrett åpner for å sette alminnelige konstitusjonelle prinsipper, som for eksempel maktfordelingsprinsippet, helt eller delvis til side dersom staten befinner seg i en situasjon som berettiger det.

Omfanget av ulovfestet konstitusjonell nødrett er vanskelig å konkret slå fast. Hva som skal til for at en statsmakt skal kunne påberope konstitusjonell nødrett lar seg ikke definere generelt, men må avgjøres for den konkrete situasjonen. Relevant for vurderingen er avveininger av hvilke interesser som står mot hverandre, hvilken type regler som vurderes tilsidesatt og hvor stort avvik fra normalreglene det er snakk om.<sup>25</sup> Dette forstås som at jo mer alvorlig situasjonen man befinner seg i er, jo mer omfattende nødrett kan utøves.

---

<sup>22</sup> NOU 2019: 13 s. 79.

<sup>23</sup> NOU 1995: 31 punkt. 4.1.5.

<sup>24</sup> NOU 1995: 31 punkt. 4.1.5.

<sup>25</sup> NOU 1995: 31 punkt. 4.1.5.

## 2.3 Beredskapshjemmelutvalget – ny kriselov?

Beredskapsloven regulerer regjeringens kompetanse til å gi bestemmelser av lovmessig karakter når riket er i krig, krigsfare eller rikets sikkerhet og selvstendighet er i fare.<sup>26</sup> Den er begrenset til å gjelde i forskjellige krigssituasjoner, jf. ordlyden i § 3, og har følgelig et relativt snevert anvendelsesområde.

Med det høye antallet asylsøkere som ankom Norge i 2015 ble det brakt lys over at det kunne oppstå andre ekstraordinære situasjoner som krever fleksibilitet i lovgivningsprosesser utover krigssituasjoner.<sup>27</sup> I februar 2018 ble det derfor satt ned et utvalg som fikk navnet «Beredskapshjemmelutvalget». Deres mandat var å «utrede en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter i beredskapslovgivningen».<sup>28</sup> I utredning ble det tatt stilling til om det skal vedtas en hjemmel for Kongen i statsråd til å gi forskrifter med lovmessig karakter også i andre ekstraordinære situasjoner enn krig.

NOU 2019: 13 er hittil resultatet av utredningen. Lovarbeidet ble ikke fullført før pandemien var et faktum. Lovforslaget og utredningen bak det kan likevel anses relevant for koronaloven, all den tid koronaloven tydelig ble inspirert av forslaget til Beredskapshjemmelutvalget.

I NOU 2019: 13 ble flere av de parlamentariske problemstillingene som reises ved en fullmaktslov som gir omfattende fullmakt i krisesituasjon drøftet. Flere av problemstillingene ble også drøftet da beredskapsloven først ble vedtatt i 1950. Blant spørsmålene var hvorvidt det er ønskelig å ha lovfestede bestemmelser for krisesituasjoner, eller om man skal lene seg på nødretten i slike situasjoner. Et innspill til dette spørsmålet kom fra Frede Castberg. Castberg skrev om dette at:

«Nettopp i et demokratisk rettsstatssamfund er det rimelig at både regjering og borgere skal ha en viss orientering i skrevne rettsbestemmelser om hva det er de må være forberedt på.»<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Beredskapsloven § 3.

<sup>27</sup> NOU 2019:13 s. 9.

<sup>28</sup> NOU 2019: 13 s. 9.

<sup>29</sup> Dok. Nr. 11 (1950) s. 5-6.

Castbergs innspill til lovforslaget den gang gir tydelig uttrykk for hvordan hensynet til forutsigbarhet gjør seg gjeldende ved vurderingen av hvorvidt man bør ha kriselovgivning. Han tok til ordet for at både regjering og borgere vil ha godt av å til enhver tid vite hva de kan vente seg dersom en krisesituasjon skulle oppstå, og at det derfor bør lovfestes.

Samme hensyn ble tillagt vekt under Sårbarhetsutvalgets utredning av muligheten for å gi fylkesmennene sektorovergripende hjemmel til å treffe beslutninger ved regionale krisesituasjoner i fredstid i 2000. Om valget mellom lovfestet rett og nødrett uttalte utvalget at:

«Nødretten har (nødvendigvis) et ubestemt og udefinert innhold. Ut fra nødretten er det mulig (for hvem som helst) å foreta seg hva som helst i en krisesituasjon. Ut fra hensynet til demokrati og rettsstatens prinsipper er dette betydelig verre enn å ha nærmere regulerte og begrensede fullmakter for krisesituasjoner. Nødrett gir i tillegg ikke noe planleggingsgrunnlag.»<sup>30</sup>

Samme resonnement kan også gjøres gjeldende på nasjonalt plan, da hensynene etter mitt syn ikke er begrenset til å gjelde for regional myndighetsutøvelse. Fordi nødretten er abstrakt og udefinert, kan den bidra til å skape en økt grad av usikkerhet under en allerede usikker situasjon (krisesituasjon).

I motsatt retning argumenterte imidlertid Johs. Andenæs i anledning utarbeidelsen av beredskapsloven 1950. Han tok til ordet for at en lovfestet hjemmel for myndighetsutøvelse i krisesituasjoner kunne bidra til å senke terskelen for når en situasjon anses å være en nødsituasjon.<sup>31</sup> På denne måten ville det være en risiko for at nødstilstandsbegrepet ble vannet ut, og at det ville påberopes oftere enn om man ikke hadde en positiv regulering av det.

I utredningen gikk Beredskapshjemmelutvalget for en løsning som gikk ut på å vedta en ny lov, foreslått kalt 'krisefullmaktsloven'.<sup>32</sup> Alternativene de utredet var blant annet å utvide beredskapsloven til å omfatte andre ekstraordinære krisesituasjoner enn krigssituasjoner.

De samme hensynene og argumentene som lå til grunn for Beredskapshjemmelutvalgets anbefaling, kan også til en viss grad gjøres gjeldende i forbindelse med koronaloven.

---

<sup>30</sup> NOU 2000: 24 punkt 24.3.2.

<sup>31</sup> Dok. nr. 11 (1950) s. 32.

<sup>32</sup> NOU 2019: 13 punkt 11.5.1.

Hensynet til forutsigbarhet står sterkt i Norge. Gjennom en lovfestet (om enn midlertidig) regel om hvem som kan utøve hvilken myndighet bidrar det til å øke forutsigbarheten. Dersom det måtte tas stilling til om hvorvidt regjeringen kunne utøvd nødrett og eventuelt omfanget av myndigheten, ville det være mindre forutsigbart.

I utredningen ble også pandemi dratt frem som eksempel på andre ekstraordinære situasjoner som kan kreve særlig hjemmel for å iverksette tiltak.<sup>33</sup> I Prop. 56 L (2019-2020) henviste departementet til Beredskapshjemmelutvalgets utredning i NOU 2019: 13, men uttrykte at koronaloven skulle være mer omfattende enn Beredskapshjemmelutvalgets forslag til lov.<sup>34</sup>

### **3 Regjeringens forslag – Prop. 56 L (2019-2020)**

#### **3.1 Lovforslagets hovedtrekk**

Lovforslaget skisserer en omfattende fullmaktslov. Det vil si at den gir den utøvende makt fullmakt til å bedrive lovgivende virksomhet gjennom å gi forskrifter som kan fravike gjeldende lover. En slik lov kan også kalles en derogasjonslov, siden den ikke bare gir hjemmel til å supplere eksisterende lover, men også *fravike dem*.<sup>35</sup> Gjennom dette påvirker loven det parlamentariske forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Saker som vanligvis ville krevd stortingsvedtak, kan regjeringen vedta selv med hjemmel i loven foreslått i proposisjonen.

Det var foreslått å gi loven en varighet på seks måneder, med mulighet for forlengelse dersom omstendighetene tilsa det.<sup>36</sup>

En sentral begrensning for forskrifter som gis i kraft av loven, er at de må være «nødvendig» for å ivareta lovens formål, jf. forslaget § 2. Hva som ligger i «nødvendig», er ikke spesifisert i proposisjonen utover at det ikke skal tolkes strengt og at det må være forholdsmessig.<sup>37</sup> At det må være forholdsmessig kan forstås som at det ikke skal iverksettes tiltak som er mer inngripende enn det forholdene tilsier, og at det middel som vurderes brukt må måles opp mot det målet tiltaket skal oppnå.<sup>38</sup> For eksempel kan det forstås som at en

---

<sup>33</sup> NOU 2019: 13 s. 9.

<sup>34</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 6.

<sup>35</sup> Knudsen (2020).

<sup>36</sup> Prop. 56 L (2019-2020) merknader til § 6.

<sup>37</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 14.

<sup>38</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 408.

forskrift som pålegger portforbud kan anses uforholdsmessig dersom smittetallene ellers er lave.

### **3.2 Hensyn og prinsipper bak loven**

I en krisesituasjon forventes det at myndighetene skal vise handlekraft og lederskap, og sikre at staten og innbyggerne kommer seg gjennom krisen så smertefritt som mulig. Som utøvende makt er det ofte regjeringen dette politiske presset ligger på. Ved alle lovvedtak er det flere hensyn og interesser som veies mot hverandre. Stortinget må da gjøre avveininger av hvilke interesser og hensyn som veier tyngst når de vedtar loven.

På grunn av smittesituasjonen, var det viktig for regjeringen å kunne handle raskt, samt å effektivt iverksette tiltak. Hensynet til effektivitet er derfor et utslagsgivende hensyn bak hvorfor loven ble foreslått.

Et hensyn som i koronalovens tilfelle har blitt veid mot effektivitetshensynet er hensynet til rettssikkerhet. Som nevnt under punkt 1.3, har fullmaktslovgivning potensiale til å gi uønskede konsekvenser. Lover som gis etter alminnelige prosedyrer er ofte nøye utredet, og skal sikre at alle relevante samfunnshensyn er vurdert, og at alles rettssikkerhet blir ivaretatt. Dette innebærer ofte at de har vært på høring, slik at de som måtte være uenige, eller har innspill, kan komme med sine vurderinger.

Koronaloven ble utarbeidet i hastverk. Det oppsto et plutselig behov for fleksibilitet og effektivitet ved iverksettelsen av tiltak for å få samfunnet til å gå rundt under pandemien. Derfor ble ikke koronaloven sendt ut på offentlig høring. Jusprofessor Hans Petter Graver skrev om prosessen bak koronaloven at:

«Det er i alminnelighet grunn til å ha tillit til det norske maktapparatet. Men alle kan svikte når panikken kryper på og det er nødvendig å fremstå som resolutt og handlekraftig. Måten utkastet var fremmet på, i hemmelighet og ved utelukkelse av en offentlig debatt, var ikke noe godt tegn.»<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Graver, H.P. (2020a) s. 98.

Mangelen på offentlighet rundt arbeidet med loven, kan gi et inntrykk av hemmelighet, og at det er forsøkt å holde lovarbeidet hemmelig fra resten av samfunnet. Slikt bidrar sjelden til å øke tilliten til myndighetene. Det bidrar tvert i mot til å svekke legitimiteten til maktutøverne.

Dette kan ses i forlengelse av maktfordelingsprinsippet. Prinsippet går ut på at dersom mye makt samlet hos få personer (eller organer), gir det større mulighet for maktmisbruk, og at makten derfor bør fordeles mellom flere organer for at de maktavende organene kan holde hverandre i sjakk.<sup>40</sup> Graver skriver om dette at:

«Maktfordelingen mellom de herskende politiske styresmaktene og domstolene er av de sentrale mekanismene i et konstitusjonelt demokrati for å kontrollere den politiske maktutøvelsen.»<sup>41</sup>

I Norge er makten fordelt mellom Stortinget, regjeringen og domstolene. Hvorav Stortinget er det folkevalgte lovgivende organ, regjeringen er utøvende organ og domstolene er dømmende organ.<sup>42</sup>

Folkesuverenitetsprinsippet er et sentralt demokratisk prinsipp i Norge.<sup>43</sup> Parlamentarisme kan ses på som et utslag av folkesuverenitetsprinsippet. Parlamentarisme modifierer maktfordelingen. At Norge er organisert i en parlamentarisk styreform vil si at den utøvende makt er avhengig av tillit hos den lovgivende makt, jf. Grunnloven § 15. Dette bidrar til at Stortinget til en viss grad kan kontrollere regjeringen gjennom muligheten for å fatte mistillitsvedtak.<sup>44</sup> Regjeringen er følgelig avhengig av tillit hos Stortinget for å beholde sin posisjon.

Maktfordelingen blir ytterligere modifisert – men i motsatt retning – i varierende grad ved fullmaktslovgivning, og særlig ved derogasjonsbestemmelser hvor det kan vedtas forskrift som fraviker ordinære lover som er vedtatt av Stortinget. Ved slik lovgivning skjer det en maktoverføring *fra* det lovgivende organ og til den utøvende makt, mens parlamentarisme bidrar til å styrke det lovgivende organ, og dets kontroll med det utøvende organ.

---

<sup>40</sup> Berg (2019).

<sup>41</sup> Graver (2020a) s. 31.

<sup>42</sup> Jf. henholdsvis Grunnloven §§ 75, 12 jf. 3, og 89.

<sup>43</sup> Jf. Grunnloven § 49 første ledd.

<sup>44</sup> Jf. Grunnloven § 15.

Regjeringen har enkelte prerogativer. Et prerogativ er en særrett, eller en kompetanse som ikke helt kan fratras Kongen.<sup>45</sup> De kongelige prerogativene fremgår av Grunnloven. Et eksempel på kongelig prerogativ er Grunnloven § 20 om benådning. Prerogativene er gjenkjennelige ved at ordlyden i bestemmelsene legger kompetansen til «Kongen», men i moderne tid har det likevel vært Kongen i statsråd som har utøvd denne kompetansen.<sup>46</sup>

Maktfordelingen slik den er i Norge, er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Dette har kommet til uttrykk i blant annet Grl. § 2 hvor det heter: «Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.» Systematikken i Grunnloven legger også opp til en slik maktfordeling.

En fullmaktslov som den regjeringen foreslo, kan minne om provisoriske anordninger med hjemmel i Grunnloven § 17. Kongen i statsråd kan gi og oppheve anordninger innenfor visse faglige områder dersom det er behov når Stortinget ikke er samlet. Etter 1990 oppløses ikke Stortinget hver vår lengre, og sitter heller så lenge de anser det nødvendig.<sup>47</sup> I praksis er det derfor sjeldent behov for provisoriske anordninger i dag.

Kompetansen som delegeres gjennom koronaloven, og kompetansen til å gi provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17, skiller seg fra hverandre på flere punkter. Saksområdet for provisoriske anordninger er for det første snevrere enn for koronaloven. For det andre kan provisoriske anordninger ikke stride mot norsk lov, det kan forskriftene gitt med hjemmel i koronaloven.<sup>48</sup>

### **3.3 Begrunnelse for loven**

Regjeringens forslag til fullmaktslov i forbindelse med Covid-19-utbruddet kom i form av Prop. 56 L (2019-2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. Regjeringens begrunnelse for dette var:

«For å sikre at det kan gjennomføres forsvarlige og effektive tiltak som anses nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner, og for å

---

<sup>45</sup> Smith (2015) s. 269.

<sup>46</sup> Smith (2015) s. 268.

<sup>47</sup> Smith (2015), s. 213.

<sup>48</sup> Jf. koronaloven § 2 første ledd.



avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig.»<sup>49</sup>

Formålet med loven var å legge til rette for tiltak som er nødvendige for å «begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19».<sup>50</sup>

Utøvelse av myndighet med hjemmel i den foreslåtte loven skulle søke å opprettholde vanlige samfunnsfunksjoner, samtidig som man forsøker å begrense smitten av Covid-19. Formålet var følgelig ikke at den skulle begrense smitte av Covid-19, da smittevernloven i all hovedsak regulerer dette.<sup>51</sup> Den skulle i stedet benyttes til å «begrense forstyrrelsen av» og «avhjelpe negative konsekvenser». I det pandemien var et faktum, ble det raskt klart at det var få samfunnsområder som ikke ville bli påvirket av pandemien. Med dette var det dermed klart at lovforslagets formål skisserte en mer omfattende fullmaktslov enn Norge har sett på lang tid.

Behovet for loven meldte seg fordi det ikke ble ansett å være tilstrekkelig med hjemmel til å gi forskrift i kraft av andre lover, samt for å gjøre «løpende justeringer i regelverket som situasjonen til enhver tid krever».<sup>52</sup>

Lovforslaget kan følgelig anses som et utslag av hensyn til effektivitet og behov for rask krisehåndtering. Regjeringen hadde behov for mer fleksibilitet rundt lovgivningsprosessene for å iverksette tiltak. Forslaget reflekterte regjeringens behov for å vise handlekraft i situasjonen samfunnet befant seg i, samt for å sikre folkehelsen.

Loven kan gi assosiasjoner til Beredskapshjemmelutvalgets arbeid i NOU 2019: 13 om ny beredskapslov. På lik linje med forslaget til koronaloven var arbeidet bak NOU 2019: 13 ment å resultere i en lov som ville gi utvidet myndighet i «ekstraordinære krisesituasjoner».<sup>53</sup>

Beredskapshjemmelutvalgets forslag var ment å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner i krisesituasjoner. Utredningen synes å ha inspirert forslaget sterkt. Regjeringens forslag til koronalov skiller seg likevel fra Beredskapshjemmelutvalgets utredning og lovforslag. Justis- og beredskapsdepartementet kommenterte dette i Prop. 56 L (2019-2020) og begrunnet behovet for en særskilt koronalov med at:

---

<sup>49</sup> Prop.56 L (2019–2020) s. 6.

<sup>50</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 1.

<sup>51</sup> Se lov 05.08.1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 1-1 første ledd.

<sup>52</sup> Prop.56 L (2019–2020) s. 5.

<sup>53</sup> NOU 2019: 13, s. 9.

«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.»<sup>54</sup>

Sitatet viser at forslaget til koronalov omfatter en større maktoverføring enn beredskapslovsutvalgets lovforslag. Mens beredskapslovsutvalgets forslag til beredskapslov tok sikte på å ivareta «kritiske» samfunnsfunksjoner, tar koronaloven sikte på å «begrense forstyrrelser i normale samfunnsfunksjoner». Dette vil si at anvendelsesområdet etter koronaloven var foreslått bredere enn etter forslaget i NOU 2019: 13.<sup>55</sup>

Fullmakten som skisseres i proposisjonen begrenses i praksis kun av at det må være «nødvendig for å begrense forstyrrelsene av normale samfunnsfunksjoner som følge av utbruddet av Covid-19, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig».<sup>56</sup> Slik smittesituasjonen utviklet seg i løpet av det første halvåret av 2020, var det tydelig at de aller fleste sektorer av samfunnet ble påvirket av sykdomsutbruddet. Den materielle begrensningen i formålsbestemmelsen fremstår følgelig nokså illusorisk.

## **4 Vedtatt lov – og forskjellene fra forslag til vedtak**

### **4.1 Lovbehandling**

Det rettslige grunnlaget for å vedta loven er Grunnloven § 75. Det fremgår av bestemmelsen at det tilkommer Stortinget å gi og oppheve lover. Som nevnt i punkt 1.5 vil det imidlertid ikke drøftes hvorvidt det gir grunnlag til å delegerer myndighet i det omfang som forslaget skisserte, ei heller den vedtatte loven.

Det ble i forbindelse med pandemien oppnevnt en egen komité for å behandle saker i tilknytning til utbruddet, Den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen. Denne komitéen vil videre i avhandlingen kun omtales som «komitéen».

---

<sup>54</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 6.

<sup>55</sup> NOU 2019: 13, forslag til § 1.

<sup>56</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 1.

Komiteén ga i sin innstilling uttrykk for sine vurderinger rundt lovforslaget. Fordi lovforslaget ikke ble sendt ut på alminnelig høring, innhentet de også uttalelser fra flere jurister. Det ble heller ikke oppnevnt et utvalg for å utrede en lov.

Som følge av lovens karakter vurderte komiteen de konstitusjonelle problemstillingene og dilemmaene som reises ved vedtakelse av en slik fullmaktslov. I innstillingen presiserte komiteén viktigheten av tillit mellom Stortinget og regjeringen. I en parlamentarisk styringsmodell er det en forutsetning at det lovgivende organ har tillit til den utøvende makt.<sup>57</sup>

Under Stortingets behandling av fullmaktslovgivning, slik som koronaloven, må Stortinget avgjøre hvor omfattende lovgivningsmyndighet de er villig til å overføre til regjeringen – og med det gi fra seg myndighet. Avgjørelsen vil bero på hvor stor tillit til de har til regjeringen og hvor kritisk situasjonen man står overfor er. Selv om det ikke måtte være aktuelt å fatte mistillit, betyr ikke det at Stortinget har nok tillit til at regjeringen ikke vil misbruke en utvidet lovgivningsmyndighet. Risikoen for at dette *kan* skje, er alene nok til å utvise en viss forsiktighet.

Stortinget må også vurdere hvilke sikkerhetsventiler de kan implementere for å sikre seg at det kan føres kontroll med regjeringens nyvunne myndighetsutøvelse. På denne måten kan de opprettholde den parlamentariske balansen mellom Stortinget og regjeringen. Her kan også domstolene spille en viktig rolle.

Det er til dels betydelige forskjeller på hvilke utslag disse avveiningene har fått, når man sammenligner utkast og vedtatt lov.

## 4.2 Lovens formål

Det fremgår av koronaloven § 1 første ledd at lovens formål er å «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», samt for å «avhjelpe negative konsekvenser». Nytt av den stortingsvedtatte loven er lovfesting av kravet om forholdsmessighet. Dette kravet fremgikk ikke av regjeringens forslag.

---

<sup>57</sup> Grunnloven § 15.

Det er omstridt hvorvidt kravet til forholdsmessighet kan oppstilles som et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp. Om forholdsmessighetskravet i forvaltningsretten skriver Graver at «[d]e regler som gir forvaltningen kompetanse til å utøve myndighet på grunnlag av skjønn, gir ikke myndighet til å vedta tiltak som er unødvendige i forhold til de mål som skal fremmes eller de hensyn som skal tilgodeses».<sup>58</sup> I følge Eckhoff og Smith kan det sannsynligvis oppstilles et prosessuelt forholdsmessighetskrav, men ikke et generelt krav til materiell forholdsmessighet.<sup>59</sup> En eksplisitt implementering av forholdsmessighetskravet i koronaloven gjør det likevel helt klart at dette kravet også skal gjelde for vedtakelse av forskrifter med hjemmel i loven.

Videre er også inngrepsterskelen hevet for hvilke samfunnsfunksjoner som skal opprettholdes. I forslaget fra regjeringen fremgår det at lovens formål er å «begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner».<sup>60</sup> I den vedtatte koronaloven § 1 er forslagets bruk av «normale» samfunnsfunksjoner erstattet med «sentrale» samfunnsfunksjoner. Dette medfører i praksis at det kun er sentrale samfunnsfunksjoner loven skal ivareta, og dermed en snevrere ramme for myndighetsutøvelsen enn det opprinnelige forslaget forespeilet. Sammenlignet med Beredskapshjemmelutvalgets forslag er det likevel en lavere terskel, all den tid utvalget foreslo en ordlyd som lød «kritiske samfunnsfunksjoner».<sup>61</sup>

I koronaloven § 1 er det lagt til et ledd som sier at loven ikke kommer til anvendelse dersom «formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget». Denne begrensningen fremgikk ikke av regjeringens forslag. Med dette sikrer Stortinget seg at det ikke kan vedtas forskrifter med mindre det er nødvendig å vedta det med hjemmel i koronaloven.

Bestemmelsen innebærer følgelig at det oppstilles et prosessuelt nødvendighetskrav, i tillegg til det materielle som krever at innholdet i forskriften må være nødvendig.

Et moment ved det prosessuelle nødvendighetskravet er da at det forutsetter at formålet i det aktuelle tilfellet ikke kan oppnås gjennom normal lovbehandling. Dersom formålet kunne vært oppnådd ved normal lovbehandling, ville det ikke være *nødvendig* å benytte koronaloven som hjemmel til å vedta forskriften. Et slikt prosessuelt nødvendighetskrav bidrar til at loven ikke kan benyttes i større grad enn det som er ansett nødvendig for å håndtere krisen. På

---

<sup>58</sup> Graver (1995).

<sup>59</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 405.

<sup>60</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 1.

<sup>61</sup> NOU 2019: 13 s. 126.

denne måten kan Stortinget til en viss grad gjenopprette den parlamentariske balansen mellom Stortinget og regjeringen ved at saker som *kan* behandles etter vanlige regler, må behandles i Stortinget. De kan dermed utøve sin lovgivningskompetanse selv når det er mulig, og trenger da ikke at regjeringen gjør det på deres vegne.

Det fremgår også av innstillingen at det må godtgjøres hvorfor regjeringen ikke har kunnet vedta de aktuelle forskriftene med andre eksisterende hjemler når regjeringen legger det frem for Stortinget.<sup>62</sup> Dette bidrar til å sette press på regjeringen om at det prosessuelle nødvendighetskravet faktisk etterleves.

### **4.3 Forholdet til annen lovgivning**

Forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet til koronalov foreslo å gi regjeringen omfattende fullmakt til å gi forskrifter som kan supplere, og *fravike* gjeldende lov.<sup>63</sup> Et naturlig spørsmål å stille vil derfor være hvilke lover forskriftene kan fravike. Dersom det vedtas en lov som kan fravike Grunnloven eller som kan innskrenke grunnleggende rettigheter, vil enkeltindividenes forutsigbarhet og rettssikkerhet være redusert. For slike fravikelser gjelder det også høyere terskler enn ved fravikelse av formell lov.

#### **4.3.1 Norsk lovgivning**

En annen forskjell mellom forslaget og vedtaket er lovens faglige anvendelsesområde, se koronaloven § 2. I den vedtatte loven er det i § 2 inntatt en uttømmende liste over lover som gjennom forskrift kan suppleres eller fravikes med hjemmel i koronaloven. I proposisjonen var det ingen slik liste. I lovforslaget var ordlyden for hva som kunne suppleres og fravikes «gjeldende lovgivning».<sup>64</sup> Fra forslag til Stortingsvedtak ble det altså gitt en avgrensning for hvilke lover regjeringen kunne gi forskrifter med hjemmel i koronaloven for.

Dersom koronaloven hadde blitt vedtatt slik forslaget til § 2 var, hadde det ikke vært noen faglig begrensning av hvilke lover som kunne fravikes, med unntak av Grunnloven og menneskerettsloven, jf. forslaget § 2 annet ledd. Da hadde de i teorien hatt nesten ubegrenset

---

<sup>62</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 3.

<sup>63</sup> Prop.56 L (2019-2020) forslag til § 2

<sup>64</sup> Prop 56 L (2019-2020) forslag til § 2.

med lovgivningsmyndighet på alle rettsområder, så fremt det ble ansett som «nødvendig» og «forholdsmessig».

I proposisjonen er dette skrevet om nødvendighetskravet: «Nødvendighetskriteriet skal ikke tolkes strengt, men tiltaket må være egnet, og det må være forholdsmessighet mellom de behovene som situasjonen reiser, og de tiltakene som iverksettes for å svare på behovene».<sup>65</sup> Dette viser at regjeringen ønsket en mer generell fullmaktslov som ikke hadde noen avgrensning av hvilke lover det kan vedtas forskrift for med hjemmel i koronaloven.

At det er gitt en uttømmende liste for hvilke lover som kan suppleres eller avvikes sender også et signal fra Stortinget. Stortinget ønsker ikke å gi regjeringen så omfattende lovgivningsmyndighet, ei heller at befolkningen skal tro at Stortinget ønsker å gjøre det. Selv om listen over lover er nokså lang, er det følgelig en viktig faglig begrensning av regjeringens delegerte myndighet.

Under komitébehandlingen ble det lagt til et ledd i koronaloven § 2. Bestemmelsens andre ledd sikrer at det ikke kan vedtas forskrifter med hjemmel i loven som «begrenser grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og domstolenes uavhengighet». Gjennom dette tillegget sikrer de at regjeringen ikke vil kunne sette domstolenes uavhengighet i fare. Uten uavhengige domstoler kan ikke staten anses som en rettsstat. Det ville da heller ikke være noen som kunne føre kontroll med hvordan regjeringen utøver sin nyvunne kompetanse, og at de ikke går utenfor rammene av denne. I NOU 2020: 11 er dette skrevet om uavhengige domstolers betydning for rettsstatsbegrepet:

«Rettsstaten forutsetter eksistensen av uavhengige domstoler og stiller krav om et element av maktfordeling mellom en lovgivende, en utøvende og en dømmende makt. [...] For at domstolsprøvingen skal være reell og ha samfunnsmedlemmenes tillit, må domstolene være upartiske og uavhengige av de andre statsmaktene.»<sup>66</sup>

Sitatet fremhever hvor viktig det er at domstolene sikres uavhengighet fra de andre statsmaktene i en rettsstat. Dersom domstolene ikke er uavhengige, vil rettssikkerheten og tilliten til at domstolene er nøytrale og objektive bli svekket. En ville da, i ytterste konsekvens, risikert å gå nærmere et rettssystem med domstoler som er mer tilbakeholdne fra

---

<sup>65</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 14 og 15.

<sup>66</sup> NOU 2020: 11, punkt. 3.3.

å overprøve forvaltningen, og på denne måten svekket individvernet domstolen skal sikre. Da ville en ikke kunne stole på at domstolene er upartiske i sine avgjørelser, som igjen ville være et innhugg i befolkningens rettssikkerhet.

### **4.3.2 Personlig kompetanse**

I forslaget fra regjeringen var det ingen regulering av hvem som kunne utøve myndighet i kraft av loven. Komiteen implementerte for dette et ledd i § 2 som ikke var i det opprinnelige forslaget. Siste ledd i bestemmelsen presiserer at det er Kongen i statsråd som skal vedta forskrifter med hjemmel i koronaloven. Begrensningen av hvem som kan vedta forskrifter setter en skranke for at regjeringen kan delegere myndigheten videre nedover til for eksempel et departement, eller kommunestyret. En slik begrensning kan medføre at færre forskrifter blir vedtatt, og at det derfor kun vedtas de forskrifter som anses som mest prekære og *nødvendige*.

Det kan også argumenteres for at en slik personlig begrensning av hvem som kan utøve myndighet med hjemmel i koronaloven, bidrar til å øke legitimiteten til forskriftene som blir gitt. At det er regjeringen selv som må stå ansvarlig for forskriftene som blir gitt, sørger for at Stortinget kan vedta et mistillitsforslag dersom de skulle mene at regjeringen misbruker fullmakten.<sup>67</sup>

### **4.3.3 I hvilken grad kan forskriftene innskrenke grunnlovsvernede rettigheter?**

I forslaget til lovens § 2 annet ledd står det at «[f]orskriftene kan ikke fravike reglene i Grunnloven. Innskrenking av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven». Det er dermed satt en skranke for hvor omfattende loven kan være, og hvilke lover den kan fravike.

Grunnloven åpner imidlertid selv for å innskrenke rettighetene som fremgår av den. Dette kom til uttrykk i blant annet Rt. 2015 s. 93 (Maria-dommen) avsnitt 60. I dommen uttrykker Høyesterett at grunnlovsvernet i de nye menneskerettsbestemmelsene fra 2014 ikke er absolutte. Det samme gjelder eldre bestemmelser, som f.eks. Grunnloven § 97. For å gjøre inngrep i de nye rettighetene kreves det generelt at tiltaket har «tilstrekkelig hjemmel, følger et legitimt formål og er forholdsmessig», noe som også fremgår av Rt. 2014 s. 1105

---

<sup>67</sup> Se Grunnloven § 15.

avsnitt 28. Dette er samme modell som brukes av EMD.<sup>68</sup> Av Maria-dommen følger det videre at forholdsmessighetsvurderingen skal veie de «individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsforholdene som begrunner tiltaket på den andre».<sup>69</sup> Spørsmålet blir da om det vil kunne gjøres innskrenkninger i de grunnlovsvernede rettighetene med hjemmel i koronaloven.

Kravet om at tiltaket må ha tilstrekkelig hjemmel følger også av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Legalitetsprinsippet går ut på at myndighetenes inngrep overfor den enkelte krever hjemmel i lov. Prinsippet er et grunnleggende demokratisk prinsipp – og rettssikkerhetsgaranti i Norge.<sup>70</sup> Det sikrer at privatpersoner ikke kan utsettes for uhjemlede inngrep, og er følgelig også et utslag av forutberegnelighetshensynet.

Oppsummert kan altså forskrifter med hjemmel i koronaloven fravike rettighetsbestemmelser i Grunnloven, men bare så langt Grunnloven selv tillater det. En pandemisituasjon er utvilsomt et legitimt formål i Grunnlovens forstand, så i praksis vil spørsmålet bli om forskriftene oppfyller kravet til tilstrekkelig hjemmel og proporsjonalitet.

#### **4.3.4 I hvilken grad kan forskriftene innskrenke rettigheter i strid med folkerettslige forpliktelser?**

En eventuell innskrenking av rettigheter må også være forenlig med menneskerettsloven, jf. koronaloven § 2 annet ledd. Det følger av menneskerettsloven at utvalgte konvensjoner «skal gjelde som norsk lov», jf. § 2, og at konvensjonsbestemmelsene ved motstrid skal gå foran annen norsk lov, jf. § 3.<sup>71</sup> På samme måte som Grunnloven, er ikke disse konvensjonsbaserte rettighetene absolutte.

Av Prop. 56 L (2019-2020) punkt 4.1 fremgår det at det ikke er foreslått noen egen bestemmelse for å regulere forholdet til andre folkerettslige forpliktelser. Presumsjonsprinsippet skal gjelde også ved forskrifter som vedtas med hjemmel i loven, og myndighetene skal etterstrebe å ikke havne i en situasjon der det oppstår konflikt med

---

<sup>68</sup> De nye bestemmelsene er i stor grad inspirert av EMK og SP, og tolkes derfor i lys av sine internasjonale forbilder.

<sup>69</sup> Rt. 2015 s. 93 (Maria) avsnitt 60.

<sup>70</sup> Se Grunnloven § 113.

<sup>71</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.



folkerettslige forpliktelser.<sup>72</sup> Presumsjonsprinsippet innebærer at man skal ha en presumsjon om at norsk rett er i samsvar med folkerettslige forpliktelser, slik det blant annet fremgår av Rt. 2000 s. 1811 på side 1826 (Finanger). Prinsippet innebærer at dersom det oppstår tvil om norsk rett strider mot folkerettslige forpliktelser, skal man så langt det er mulig tolke retten til at den norske retten er i samsvar med den folkerettslige forpliktelsen. På denne måten vil man forsøke å tolke norsk rett slik at man unngår motstrid. Dersom den norske regelen likevel står i direkte motstrid til den folkerettslige forpliktelsen, og motstriden ikke kan tolkes bort, vil norsk rett gå foran den folkerettslige forpliktelsen.<sup>73</sup> Folkerettslige forpliktelser som ikke er inkorporerte med forrang, vil ved motstrid ikke stå seg overfor en norsk regel.

Videre i proposisjonen står det at:

«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.»<sup>74</sup>

Avsnittet kan tolkes som at det kan oppstå tilfeller hvor det vil være nødvendig å gi forskrifter i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Forskriftene vil da, slik det følger av avsnittet, men *også* av det dualistiske prinsipp i norsk rett, gå foran folkerettslige forpliktelser.<sup>75</sup>

Det dualistiske prinsipp innebærer at regler etter folkerettslige forpliktelser ikke får direkte virkning i norsk rett med mindre de aktivt innlemmes i norsk rett av de makthavende organer.<sup>76</sup> Det dualistiske prinsipp kan også leses ut av HR-2016-2554-P (Holship-dommen). I dommens avsnitt 70 skriver Høyesterett at Grunnloven § 92 ikke skal forstås som en inkorporasjonsbestemmelse, men at den heller skal forstås som et «pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett».<sup>77</sup> At de skal håndheves på det nivå de er gjennomført i norsk rett, må leses som en henvisning til det dualistiske prinsipp.

---

<sup>72</sup> Prop. 56 L (2019-2020) punkt 4.1.

<sup>73</sup> Rt. 2000 s. 1811 s. 1826 og HR-2016-2554-P avsnittene 70 og 80.

<sup>74</sup> Prop. 56 L (2019-2020) punkt 4.1.

<sup>75</sup> Se Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I) s. 1829 og HR-2016-2554-P avsnitt 80 (Holship).

<sup>76</sup> Smith (2015), s. 151.

<sup>77</sup> HR-2016-2554-P avsnitt 70.

Av koronaloven § 2 tredje ledd annet punktum fremgår det at innskrenking av rettigheter «bare kan gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven, menneskerettsloven og Norges folkerettslige forpliktelser». Dette er en innføring av sektormonisme. Sektormonisme innebærer at «folkerettslige forpliktelser gjøres til norsk lov på et avgrenset saksområde». <sup>78</sup> Innføringen av sektormonisme innenfor lovens saklige virkeområde medfører visse føringer for hvordan lovens regler kan anvendes. Bestemmelsene kan ikke tolkes i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, men ikke-inkorporerte konvensjoner vil fremdeles ikke kunne utgjøre en klar hjemmel hvor legalitetsprinsippet krever dette. <sup>79</sup>

Basert på ordlyden i bestemmelsen fremstår det som at regjeringen da ikke vil kunne vedta forskrifter som strider mot folkerettslige forpliktelser. Av innstillingen fremgår det imidlertid at det unntaksvis *kan* vedtas forskrifter som er i konflikt med gjeldende EØS-rett dersom det er nødvendig på grunn av krisesituasjonen. <sup>80</sup> I den forbindelse kan det påpekes at det åpnes for å fravike EØS-rett, som er inkorporert med forrang over norsk lov, <sup>81</sup> men ikke andre folkerettslige forpliktelser som ikke er inkorporerte.

EØS-loven § 2 gjør det klart at EØS-loven ved motstrid, skal gå foran. I proposisjonen til koronaloven er det likevel skissert en åpning for at det kan gis forskrifter som strider mot EØS-retten; «[d]et 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». <sup>82</sup> Videre er det vist til at EØS-avtalen artikkel 112 åpner for at avtalepartene kan iverksette «egne tiltak» dersom «alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare» oppstår etter nærmere bestemte regler. <sup>83</sup> At EØS-avtalen selv åpner for derogasjon, medfører at det blir et spørsmål om hvorvidt det egentlig er i strid med EØS-retten å gjøre slike unntak.

Spørsmålet blir videre om regjeringen gjennom koronaloven gis fullmakt til å gjøre vedtak i strid med EØS-retten utover det EØS-avtalens artikkel 112 åpner for. Proposisjonen skisserer en situasjon hvor det kan være nødvendig å gi forskrift i strid med EØS-retten. <sup>84</sup> Situasjonen

---

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) s. 14.

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) s. 14.

<sup>80</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 3.

<sup>81</sup> EØS-loven § 2.

<sup>82</sup> Prop. 56 L (2019-2020) punkt. 4.2 s. 12 og 13.

<sup>83</sup> Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) artikkel 112 første ledd.

<sup>84</sup> Prop. 56 L (2019-2020) punkt 4.2.

skissert i proposisjonen er at det er vedtatt hastetiltak av EU, men at man ikke har rukket å innlemme det i EØS-avtalen, og at det derfor vil være behov for å innlemme det i norsk rett før EØS-avtalen rekker å implementere det.<sup>85</sup> Da vil forskriften i følge proposisjonen gå foran EØS-retten.

Enkelte konvensjonsbestemmelser inkorporert i menneskerettsloven åpner for derogasjonsadganger knyttet til de enkelte rettighetene, jf. bl.a. EMK art. 8 nr. 2 og art. 11 nr. 2. Utover dette har flere av de inkorporerte konvensjonene egne, mer generelle derogasjonsbestemmelser, jf. bl.a. EMK art. 15 nr. 1. Det følger av sistnevnte at stater som har plikter etter konvensjonen, kan fravike pliktene dersom det foreligger «krig eller annen offentlig nødstilstand som gjør det nødvendig». En naturlig språklig forståelse av «offentlig nødstilstand» («public emergency») er at dette kan omfatte de situasjoner hvor land går inn i en større eller mindre grad av unntakstilstand, og kan dermed tale for at en pandemi oppfyller vilkåret.

Videre følger det av EMK art. 15 nr. 3 at de stater som har forpliktet seg etter konvensjonen, skal underrette Europarådets Generalsekretær om, og i så fall hvordan de vil benytte seg av derogasjonsadgangen i EMK art. 15. Statene som benytter seg av adgangen til å derogere etter artikkelen, må også underrette om når fravikelsen opphører og de igjen vil oppfylle konvensjonens bestemmelser. Våren 2020 var det flere land som valgte å benytte seg av derogasjonsbestemmelsen til å treffe tiltak i forbindelse med pandemien, deriblant Albania, Serbia, Estland og Latvia, mfl..<sup>86</sup>

EMK art. 15 nr. 2 fastsetter at derogasjonsadgangen likevel ikke gjelder for EMK artikkel 2 (retten til liv) – med mindre det gjelder «død som følger av lovlige krigshandlinger». Likeledes kan det ikke gjøres unntak for artikkel 3 om forbud mot tortur, artikkel 4 nr.1 om forbud mot slaveri og artikkel 7 om forbud mot straff uten lov. Følgelig er det visse rettigheter som ikke kan innskrenkes etter konvensjonen.

En lignende generell derogasjonsadgang fremgår også av Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter i blant annet artikkel 4 nr. 1.

---

<sup>85</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 12

<sup>86</sup> Treaty Office, Council of Europe (2020) *Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic.*

Videre er det etter proposisjonen uklart om intensjonen var at rettigheter etter Grunnloven og folkerettslige forpliktelser etter koronaloven skal kunne innskrenkes utover det de åpner for selv.<sup>87</sup> Ordlyden i den vedtatte koronaloven § 2 tredje ledd annet punktum presiserer at rettigheter bare kan innskrenkes «så langt det er forenlig med Grunnloven, menneskerettsloven og folkerettslige forpliktelser». Av regjeringens forslag fremgikk det ikke at innskrenkning av rettigheter måtte være forenlig med folkerettslige forpliktelser.<sup>88</sup> At det ikke kan gjøres inngrep i konvensjonene utover det som er forenlig med konvensjonene selv, viser at det ikke gis ekstra rom til å innskrenke rettighetene utover det som fremgår av bestemmelsene selv eller for eksempel EMK art. 15 nr. 1. At det også må være forenlig med folkerettslige forpliktelser medfører at selv konvensjoner som ikke er inkorporerte, vil ha betydning for i hvor stor grad rettigheter kan innskrenkes med hjemmel i loven.

Også hensynet til forutsigbarhet og rettssikkerhet trekker i retning av at regjeringen ikke skal kunne innskrenke rettigheter utover det. Dette er etter mitt syn en viktig presisering. Det ville innebære en vesentlig reduisering av forutsigbarheten for befolkningen dersom regjeringen hadde mulighet til å vedta forskrifter som begrenset rettigheter utover det Grunnloven og det de inkorporerte konvensjonene selv åpner for.<sup>89</sup>

Av innstillingen til komiteen fremgår det også at dersom det vedtas forskrifter som kan stride mot folkerettslige forpliktelser så «forventer komiteen at regjeringen tar saken opp med Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).»<sup>90</sup>

Regjeringens kompetanse til å vedta forskrifter som strider mot folkerettslige forpliktelser er dermed redusert ytterligere gjennom at de bør ta opp saken med DUUFK først. Hvilken rettslig betydning det vil ha å ta det opp med DUUFK først er uklart. Basert på innstillingen kan det virke som det vil innebære en mer politisk forpliktelse enn rettslig forpliktelse dersom DUUFK motsetter seg regjeringens foreslåtte forskrift. Å ta det opp med Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé kan likevel være en indikator på om Stortinget vil godta forskriften eller ikke. Dersom DUUFK ikke støtter et forslag til forskrift, er det ikke utenkelig at Stortinget vil benytte seg av sin mulighet til å få opphevet forskriften, se punkt 4.4.2.

---

<sup>87</sup> Se for eksempel EMK art. 15 (1), SP art. 4 (1) og Rt. 2015 s. 93.

<sup>88</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 2

<sup>89</sup> Se menneskerettsloven § 3 om de inkorporerte konvensjonene.

<sup>90</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 1.4.1.

## 4.4 Stortingets mulighet til å innvirke på forskrifter gitt med hjemmel i loven

### 4.4.1 Meddelelse

Det ble i den vedtatte koronaloven gjort flere endringer fra det opprinnelige lovforslaget for å sikre Stortinget en mulighet til å ha innvirkning på forskrifter som blir gitt med hjemmel i loven.

Et eksempel på det ovennevnte fremgår av koronaloven § 5 om meddelelse til Stortinget. Til denne paragrafen ble det i proposisjonen foreslått at ordlyden for når meddelelse til Stortinget skulle skje var «snarest mulig etter kunngjøring».<sup>91</sup> Den vedtatte bestemmelsens ordlyd ble at meddelelse skulle skje «umiddelbart» etter vedtak av Kongen i statsråd.

Denne forskjellen mellom «snarest mulig» og «umiddelbart», kan på den ene siden anses som marginal. Det kan imidlertid også fremstå som en viktig prinsipiell forskjell, samt et signal om at Stortinget ikke har overlatt lovgivningsroret fullstendig til regjeringen. Nyanseringen reduserer også eventuell forvirring knyttet til hva «snarest mulig» egentlig innebærer. Videre sikrer den at Stortinget har mulighet til å stoppe en forskrift i en tidlig fase dersom én tredjedel av stortingsrepresentantene ikke støtter den.<sup>92</sup>

Hva som ligger i meddelingskravet er ikke presisert i proposisjonen. Av ordlyden i forslaget til loven fremgikk det ingen formkrav. I proposisjonen fremgår det at meddelelsen må oppfylle kravet etter Grunnloven § 82.<sup>93</sup> Grunnloven § 82 fastsetter at regjeringen «skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Utover det er det ingen særlige formkrav. Formålet med meddelelsen er ifølge proposisjonen at Stortinget skal kunne avgjøre om de ønsker å oppheve forskriften eller ikke

I den vedtatte koronaloven er det inntatt i første ledd av § 5 at meddelelsen skal skje skriftlig. Skriftlighet var ikke presisert i regjeringens forslag. Det er likevel ikke eksplisitt uttrykt hva som regnes som «meddelelse», utover at det må være skriftlig. Det fremstår etter ordlyden som uklart når meddelingskravet skal anses oppfylt. Hvilke vilkår som kreves for at det skal

---

<sup>91</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 5.

<sup>92</sup> Se punkt 4.4.2.

<sup>93</sup> Prop. 56 L (2019-2020) side 15 og 16.

anses meddelt er heller ikke berørt av forarbeidene. Spørsmålet er derfor hva som må til for at forskriftene skal anses som «meddelt» Stortinget.

På den ene siden kan det argumenteres for at det må oppstilles et krav om at forskriftene har kommet til stortingsrepresentantenes kunnskap. For å kunne ta stilling til forskriften innen den trår i kraft fordrer det at representantene er kjent med forskriftens innhold og bakgrunn. Fordi regjeringen kan vedta forskrifter som fraviker annen lov bør det stilles strenge krav til meddelelsen, slik at Stortinget skal ha best mulig grunnlag for å ta stilling til forskriften. Dette trekker i retning av at forskrifter med begrunnelse bør ha kommet til stortingsrepresentantenes kunnskap for at meddelelseskrevet skal anses oppfylt.

På den andre siden kan det anføres at det bør være tilstrekkelig at stortingsrepresentantene har mottatt meddelelsen, altså at forskriften har blitt gjort tilgjengelig for representantene. Det kan her dras paralleller til hvordan kongelige proposisjoner og forslag fremsettes for Stortinget. Ved overbringelse av forslag fra Kongen i statsråd, opererer Stortinget med et krav om at det skal «gjøres tilgjengelig for» Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 38 tredje ledd. Av Stortingets forretningsorden § 38 tredje ledd fremgår det at forslag og eventuell begrunnelse «gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller i elektronisk form».<sup>94</sup> En slik løsning kunne også tenkes hensiktsmessig for meddelelsesplikten.

Dersom vilkåret for at meddelelsesplikten skulle anses oppfylt var at vedtaket hadde kommet stortingsrepresentantene til kunnskap, ville det reise særlig to nye problemstillinger. For det første ville det reise spørsmål om hvor mange av representantene det må ha kommet til kunnskap for. For det andre ville det være vanskelig å dokumentere at det har kommet til kunnskap til representantene. Dette trekker i retning av at det ikke skal stilles krav om at meddelelsen må ha kommet stortingsrepresentantene til kunnskap.

Hensynet til effektivitet trekker i retning av at det skal være tilstrekkelig at forskriften med begrunnelse for hvorfor det oppfyller nødvendighetskravet, gjøres tilgjengelig for stortingsrepresentantene. Dersom en slik meddelelse gjøres tilgjengelig elektronisk, vil det være den mest effektive måten å overbringe informasjonen til samtlige

---

<sup>94</sup> Stortingets forretningsorden § 38 tredje ledd.

stortingsrepresentanter, og vil sørge for at samtlige representanter kan få meddelelsen samtidig. Dette er etter mitt syn en hensiktsmessig løsning.

#### **4.4.2 Mindretallsvedtak?**

Videre er det i proposisjonens forslag til § 5 annet ledd også foreslått å redusere kravet til flertall fra Stortinget, dersom de ønsker å stoppe en forskrift. Ved ordinær lovbehandling kreves det alminnelig flertall to ganger.<sup>95</sup> I proposisjonen foreslås det at det skal være tilstrekkelig med én tredjedel av stemmene én gang for å helt eller delvis oppheve en forskrift.<sup>96</sup>

Stortingsvedtaket opprettholdt det reduserte kravet til flertall, men la til at de som ikke støtter forslag fra regjeringen kan uttrykke dette skriftlig. Stortingsrepresentantene som ikke støtter eventuelle forskriftsforslag med hjemmel i loven, kan etter denne bestemmelsen få et forslag opphevet uten at Stortinget trenger å samles, så lenge de utgjør én tredjedel av stortingsrepresentantene. Denne endringen sikrer at det ikke kreves alminnelig votering i Stortinget, som igjen sikrer at Stortinget fortsatt vil inneha en kontroll med regjeringen dersom det ikke ville være mulig for Stortinget å samles.

Koronaloven § 5 annet ledd er derfor en viktig kontrollbestemmelse som sikrer at Stortinget kan få opphevet forskrifter de ikke støtter, og på denne måten føre kontroll med hva regjeringen vedtar. Den tar også høyde for risikoen for at situasjonen ville utvikle seg til at Stortinget ikke ville være i stand til å gjennomføre votering.

At Stortinget sikrer seg å fortsatt kunne føre kontroll med regjeringen i det tilfellet at de ikke lenger skulle kunne samles, styrker rettssikkerheten i betydelig grad. Dersom Stortinget skulle bli satt ut av spill, og ikke være i stand til å votere over forslag til forskrifter med hjemmel i koronaloven, ville det i praksis kunne bety at det var fritt frem for regjeringen å iverksette tiltak. Bestemmelsen om at Stortinget kunne oppheve forskrifter med redusert krav til flertall ville være nær illusorisk dersom det fordret at Stortinget måtte samles, all den tid loven ble vedtatt med risiko for at de kunne bli satt ut av spill som følge av pandemien.

---

<sup>95</sup> Jf. Grunnloven § 77.

<sup>96</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 5.

Ordlyden i proposisjonen kan forstås som at den la til «Stortinget» som politisk organ å kunne vedta å oppheve forskriften. Det ville innebære at et opphevelsesvedtak måtte gjennomgå vanlig Stortingsbehandling, og derfor være underlagt reglene for alminnelige stortingsvedtak. Dersom ordlyden hadde blitt vedtatt slik, hadde man risikert at denne bestemmelsen ble illusorisk dersom Stortinget på grunn av pandemien ble satt ut av spill. Hvis Stortinget ikke hadde funnet en alternativ måte å gjennomføre stortingsmøter, ville de i verste fall ikke kunne motsette seg regjeringens forskrifter. Stortinget ville da ikke kunne føre kontroll med de forskrifter regjeringen vedtok med hjemmel i loven. Kontrollmekanismen bestemmelsen var ment å oppstille hadde da vært lite betryggende for rettssikkerheten og andre grunnleggende demokratiske prinsipper.

Blant juristene komitéen innhentet innspill fra, var det uenighet om hvorvidt forslaget § 5 andre ledd var grunnlovsstridig. Eivind Smith hevdet at forslaget la opp til «mindretallsvedtak» i strid med Grunnloven. I sitt innspill til lovforslaget skrev han at «[f]or Stortingets del følger flertallskravet dessuten implisitt av at grunnloven eksplisitt definerer unntak fra det klare utgangspunktet (med sikte på bl.a. grunnlovsendringer)». <sup>97</sup> En bestemmelse slik den som var foreslått til § 5 annet ledd, ville derfor være i strid med Grunnloven fordi et mindretallsvedtak ville stride mot quorum-reglene (kravet om at 1/3 av representantene må delta for at Stortinget skal være vedtaksdyktige). <sup>98</sup>

Benedikte Moltumyr Høgberg hevder imidlertid at en bestemmelse som den foreslåtte ikke er i strid med Grunnloven. Hun begrunner det med en ‘fra det mer til det mindre-vurdering’. Dersom Stortinget med alminnelig flertall kan frata regjeringen den kompetanse de er gitt i kraft av loven, må de også kunne vedta i lovs form at de skal kunne oppheve forskrifter gitt i medhold av loven med 1/3 flertall. <sup>99</sup>

Det er tydelig uenighet rundt hvorvidt en slik bestemmelse vil være grunnlovsstridig. Jeg mener Moltumyr Høgbergs konklusjon på dette spørsmålet har de beste grunner for seg. Det stemmer også godt overens med tilsvarende vurderinger på andre rettsområder. For eksempel for adgangen til å stille vilkår ved begunstigende forvaltningsvedtak.

---

<sup>97</sup> Smith (2020) Innspill til Prop. 56 L (2019-2020) – vedlegg 2 til Innst. 204 L (2019-2020).

<sup>98</sup> Smith (2015) s. 95.

<sup>99</sup> Moltumyr Høgberg (2020) Innspill til Prop. 56 L (2019-2020) – vedlegg 3 til Innst. 204 L (2019-2020).



Hvilken vekt en slik uttalelse kan tillegges kan problematiseres, all den tid det er en form for høringsuttalelse (selv om lovforslaget aldri ble sendt ut på alminnelig høring). Det kan anses som juridisk litteratur. Likevel er det verdt å bemerke at juristene har hatt kort tid på å komme med sine innspill, og at det derfor ikke nødvendigvis kan tillegges for stor vekt. Innspillene er likevel en indikator på hva utvalgte anerkjente jurister og foreninger mener om proposisjonen. De er vedlagt innstillingen, og flere av innspillene har tydelig fått gjennomslag i den vedtatte loven. Dette taler for at de i dette tilfellet i alle fall kan anvendes for å belyse problemstillinger lov- og lovforslaget reiser. I denne avhandling anses innspillene derfor som relevante da de gir uttrykk for disse juristenes syn på lovforslaget, samt den tydelige innflytelsen innspillene har hatt på de konkrete bestemmelsene i loven.

I den vedtatte koronalovent ble ordlyden endret fra «Stortinget» til «stortingsrepresentantene». Dette medfører at det ikke lenger er Stortinget som politisk institusjon som trenger å fatte vedtak, med alle de prosessuelle regler det medfører.<sup>100</sup> I stedet kan de enkelte representantene skriftlig gi uttrykk for at de ikke støtter forskrifter slik de er formulerte, og dersom til sammen 1/3 av Stortingets medlemmer gjør det, er regjeringen forpliktet til å oppheve forskriften.

Ordlyden i koronalovent § 5 annet ledd om at Stortingets medlemmer kan motsette seg en hel forskrift, «eller deler av forskriften», og videre at Kongen «straks plikter å oppheve de aktuelle bestemmelsene», gjør det klart at representantene ikke trenger å motsette seg hele forskriften. Dette vil si at stortingsmedlemmene kan få fjernet enkeltbestemmelser de ikke støtter i forskrifter de ellers støtter.

Dette er et utslag av effektivitetshensyn. Dersom det var en «alt eller ingenting»-tilnærming, ville prosessen ha blitt mer tidkrevende og mindre effektiv. Regjeringen ville da måtte vedta forskriften på nytt, men uten de bestemmelsene stortingsmedlemmene ikke støttet. Det ville medføre at det tok lengre tid, og derfor være mindre effektivt. Merarbeid gjennom at også Stortinget måtte se på det på nytt når regjeringen hadde fattet nytt vedtak, ville også medføre bruk av unødvendig ekstra tid. Det ville gjøre det mindre fleksibelt og mer ressurskrevende.

---

<sup>100</sup> Se Stortingets forretningsorden.

## 4.5 Lovens varighet

Koronaloven var ment å være midlertidig, slik det fremgår av det fulle navnet til loven. Det fremgår av både proposisjonen og innstillingen at den skulle være tidsbegrenset til å vare så lenge det var *nødvendig* å iverksette tiltak raskt og effektivt.<sup>101</sup>

I proposisjonen til loven var loven forespeilet en varighet på seks måneder, med mulighet for forlengelse.<sup>102</sup> Det var dette regjeringen og departementet anså som en hensiktsmessig tidsramme for loven.

I lovvedtaket fra Stortinget er loven imidlertid gitt en varighet på én måned, med mulighet for forlengelse, jf. koronaloven § 7. I utgangspunktet gjaldt den til 27. april 2020, men den ble forlenget én gang til 27. mai 2020. Den ble etter dette opphevet. Komitéen påpekte også i innstillingen at Stortinget har mulighet til å oppheve loven allerede før det har gått én måned, dersom de anser behovet for loven som vesentlig redusert.<sup>103</sup>

Videre påpekte komitéen at Stortinget kan forlenge loven med inntil én måned dersom behovet ikke er vesentlig redusert.<sup>104</sup> Selv om loven ble gitt med mulighet for forlengelse, og at det dermed var en mulighet for at loven likevel ville bli forlenget til å vare i seks måneder, sørget Stortinget for at dette ville være opp til dem selv å avgjøre underveis. Dersom loven ble gitt for seks måneder, kunne det ha gitt et bilde av at Stortinget «ga bort» sin lovgivningskompetanse og lot regjeringen ‘overta’ for seks måneder. Regjeringen kan da heller ikke belage seg på at de skal ha den midlertidige lovgivningsmyndigheten lengre enn én måned, og må dermed innrette seg etter det.

Under omstendighetene som forelå på forslagstidspunktet, var det mye usikkerhet rundt hvordan tiden fremover ville bli. Det var en ekstraordinær situasjon, og som nevnt under punkt 1.3 kan slike «ekstraordinære fullmaktslover» gi assosiasjoner til rettshistoriske hendelser man ikke ønsker å gjenta. En forkorting av lovens varighet sørget følgelig for å ikke bare begrense kompetansen regjeringen ble gitt, men også å sende et signal om at Stortinget fortsatt beholder sin makt, og fortsetter som vanlig når den midlertidige loven ikke gjelder

---

<sup>101</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 3.

<sup>102</sup> Prop. 56 L (2019-2020) side 16.

<sup>103</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 3.

<sup>104</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt 3.

mer. Samtidig understreker det at Stortinget har vært villig til å gi regjeringen denne fullmakten, men at de like raskt kan ta den fra dem igjen.

Formuleringen i bestemmelsen er en negativ tidsbegrensning. Utgangspunktet er at loven gjelder i én måned, og unntak fra dette vil måtte gjøres gjennom lovendringsvedtak som endrer opphevelsesdatoen. Dersom det ikke fattes et stortingsvedtak om forlengelse – oppheves loven. Sammenholdt med drøftelsen under punkt 4.4.2 om krav om stortingsmøte og tilhørende quorumregler, innebærer tidsbegrensningen at dersom Stortinget skulle bli satt ut av spill, ville loven oppheves, og ikke forlenges automatisk. Dermed ville regjeringen ikke beholde den myndighet de fikk i hjemmel av loven. Det ville da bli spørsmål om hvorvidt det kunne begrunnet konstitusjonell nødrett, men det vil ikke drøftes i denne avhandlingen.

## **4.6 Forskriftenes ikrafttredelse og varighet**

Ordlyden i forslaget var at forskriftene skulle trå i kraft «straks hvis de ikke selv bestemmer noe annet».<sup>105</sup> En naturlig språklig forståelse av «straks» kan forstås som at de trår i kraft så snart de er vedtatt. Dette innebærer at de ville trå i kraft før Stortinget hadde blitt meddelt forskriftene.

Det fremgår av koronaloven § 4 første ledd at forskrifter vedtatt med hjemmel i loven trår i kraft «én dag etter at Stortinget er skriftlig meddelt den nye forskriften». At ordlyden ble endret fra «straks», til én dag etter meddelelse til Stortinget, innebærer at regjeringen ikke har mulighet til å iverksette tiltak med hjemmel i loven uten at Stortinget har blitt meddelt forskriftene. Dette bidrar til å styrke rettsikkerheten. Ved å gi stortingsrepresentantene én dag til å bestemme seg for om hvorvidt de ønsker å motsette seg forskriften før den i det hele tatt har trått i kraft.

Man kan se dette i sammenheng med § 5 annet ledd om meddelelse til Stortinget og endringen fra forslag til lovvedtak, som nevnt under punkt 4.4.1 i denne oppgaven. Dersom koronaloven §§ 4 og 5 ble vedtatt slik proposisjonen foreslo, ville det åpnet for at regjeringen kunne vedta forskrifter som ville trå i kraft før Stortinget ble meddelt forskriftene. Dette ville vært mulig fordi forslaget til § 5 var at meddelelse skulle skje «snarest mulig» - med andre ord ikke nødvendigvis umiddelbart, samt at forskriftene ville trå i kraft «straks». En slik

---

<sup>105</sup> Prop. 56 L (2019-2020) forslag til § 4 første ledd.

formulering kunne medføre et vesentlig skår i rettssikkerheten, da Stortinget med dette ikke ville hatt anledning til å oppheve eller endre forskriften før ikrafttredelse. Som følge av endringen i lovvedtaket er dette ikke mulig, ettersom ikrafttredelse ikke finner sted før dagen etter meddelelse til Stortinget.

Det er selvfølgelig ikke sikkert at det ville fått negative utfall å la forskriftene trå i kraft før Stortinget har en sjanse til å oppheve dem. Det ville gjort krisehåndteringen mer effektiv. I en pandemisituasjon vil én dag 'fra eller til' kunne spille en stor rolle.

Likevel er det ønskelig ut fra et maktfordelingsperspektiv å sørge for at lovgivende makt fortsatt har overordnet kontroll med hva som blir vedtatt med hjemmel i fullmakten de har gitt. På denne måten kan de føre kontroll og se til at fullmakten ikke blir misbrukt, og beholder samtidig lovgivningsmakten også på området fullmakten gjelder. Men det er heller ikke tvilsomt at det går utover effektiviteten av forskriften. Det utsetter iverksettelsen av nødvendige tiltak med minst én dag. Etter mitt syn er det et greit resultat, all den tid det bare er én dag etter meddelelse, og likevel bidrar til å til dels rette opp i skjevheten i maktbalansen mellom Storting og regjering i den grad det gjør.

Videre er det også foretatt en endring i lovens § 4 annet ledd fra det som opprinnelig var foreslått. I forslaget var ordlyden at forskriften bare «kan gjelde for et begrenset tidsrom». I den vedtatte loven er det i tillegg lagt til «og faller bort når loven opphører å gjelde». Alle forskrifter som vedtas med hjemmel i loven opphører følgelig samtidig som loven opphører å gjelde. Dette kan ses i sammenheng med nødvendighetskriteriet i loven. Loven gjelder så lenge det anses som nødvendig, og regjeringen kan kun gi forskrifter «så langt det er nødvendig for å ivareta lovens formål», jf. koronaloven § 2 første ledd. Dersom behovet for loven er «vesentlig redusert», har det formodningen mot seg at forskriften fortsatt er nødvendig.

Stortinget står imidlertid fritt til å forlenge tiltaket dersom de anser det som hensiktsmessig når forskriften opphører å gjelde ved lovens opphevelse.<sup>106</sup> På grunn av forskriftenes midlertidige karakter, får myndighetsoverføringen også preg av å være midlertidig. Loven i seg selv er også av særdeles midlertidig karakter, med bare én måneds gyldighet. Dette bidrar

---

<sup>106</sup> Jf. Grunnloven § 75.

til å reparere forskyvningen i maktfordelingen, ved at Stortinget selv som folkevalgt lovgivende organ får avgjøre om tiltakene skal videreføres.

På den ene siden kan midlertidige forskrifter redusere forutsigbarheten til innbyggerne. At man vet at de er midlertidige, fører til at man ikke vet hvor lenge man må være innstilt på å forholde seg til forskriftene.

På den andre side bidrar det til å redusere risikoen for maktmisbruk. Regjeringen har ikke mulighet til å vedta forskrifter med permanent og varig karakter. Dette medfører at lovgivningsmakten de har fått i form av fullmaktsloven ikke vil ha betydning utover gyldighetsperioden til loven. Stortinget har med dette satt en stopper for at det vil være mulig for regjeringen å tilegne seg mer makt utover den perioden loven gjelder.

I en krisesituasjon er det ofte mye uforutsigbarhet, og det gjelder også under en pandemi. De aller fleste vil da være innstilt på at det vil komme tiltak etterhvert som behovet melder seg, og at flere av disse kanskje vil bli opphevet igjen etter kort tid.

## **4.7 Domstolskontroll**

I regjeringens opprinnelige forslag var det ingen bestemmelse om domstolskontroll. Koronaloven § 6 om domstolskontroll ble implementert under Storkomiteéens behandling av saken.

Det fremgår av bestemmelsen at det ikke kan vedtas forskrift som innskrenker «adgangen til å bringe spørsmål om vedtak truffet i medhold av forskriften for domstolene».<sup>107</sup> Bestemmelsen innebærer en ytterligere kontroll av regjeringens utøvelse av den nyvunne kompetansen tildelt gjennom koronaloven. Bestemmelsen ble foreslått av jusprofessor Hans Petter Graver i hans innspill til loven. Han skriver at «[n]år den parlamentariske kontrollen med lovgivningen svekkes så betydelig som loven gjør, er det grunnleggende viktig at ikke også den andre grunnlovsmessige kontrollmekanismen svekkes».<sup>108</sup> Med dette sikter Graver til maktfordelingen mellom Stortinget, regjeringen og domstolene. Når det skjer en myndighetsoverføring som forskyver maktbalansen mellom Stortinget og regjeringen, er det

---

<sup>107</sup> Koronaloven § 6.

<sup>108</sup> Graver, H.P. (2020) innspill til Prop. 56 L (2019-2020), vedlegg 1 til Innst. 204 L (2019-2020).

viktigere enn ellers at domstolene kan veie opp for denne forskyvningen ved å føre kontroll med utøvelsen av myndigheten.

Bestemmelsen innebærer også en ytterligere sikkerhetsmekanisme gjennom at domstolen har en utvidet myndighet til å prøve både lovligheten av vedtaket og av forskriften.

Dersom bestemmelsen ikke hadde blitt en del av loven, slik forslaget var, hadde det vært opp til regjeringen hva som anses som nødvendige tiltak, se forslagets § 1. I proposisjonen fremgikk det også skrevet at terskelen for hva som anses nødvendig ikke skulle være høy.<sup>109</sup> Betydningen av dette ville være at regjeringen i stor grad sto fritt til å vedta tiltak og forskrifter uten materielle begrensninger utenom de som allerede var bestemt i loven. Dette ville medføre en vesentlig redusering av rettssikkerheten, samt en enda større forskyvning i maktfordelingen.

Da loven ble forlenget den 27. april 2020 ble § 6 endret. Det ble tilført bestemmelsen at under prøvingen av lovligheten kan domstolen prøve tiltakets forsvarlighet og nødvendighet, og herunder dets forholdsmessighet. Dette betyr at det ikke er opp til regjeringen alene å avgjøre hva nødvendighetskriteriet innebærer, men at domstolen kan kjenne en forskrift ugyldig på grunn av manglende nødvendighet.

Det har tidligere hendt at domstolene har vært tilbakeholdne i sin domstolskontroll av myndighetenes maktutøvelse.<sup>110</sup> Graver har tatt til ordet for at dette kan komme av at domstolen ikke ønsker å sette sine rettslige normer over regjeringens, samt at regjeringen er bedre rustet til å håndtere kriser.<sup>111</sup> Dette kan igjen indikere at det foreligger en viss grad av tillit til at statsmaktene utøver sin makt med gode intensjoner.

Samtidig kan det ses på som et utslag av maktfordelingen. Selv om det ligger til domstolen å føre kontroll med utøvende myndighet, ligger det også til forvaltningen å foreslå- og gjennomføre tiltak, i tillegg til et politisk press for å vise handlekraft. Det skal heller ikke undervurderes at det er et reelt behov for krisehåndtering av hensyn til befolkningen. Det vil da være mer prekärt for regjeringen å få vedtatt og iverksatt tiltak uten å måtte gå gjennom de ordinære lovgivningsprosedyrene, og domstolene ønsker ikke nødvendigvis å trå

---

<sup>109</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 14.

<sup>110</sup> Graver (2020b).

<sup>111</sup> Graver (2020b).

forvaltningen for nær. I tillegg til dette er det ikke alle vurderinger dommere nødvendigvis ønsker å gjøre. Dersom det er tale om faglige, komplekse og politiske vurderinger, kan det være hensiktsmessig at domstolene avstår fra en fullstendig overprøving, utover å prøve forskriftens lovlighet.

Etter at loven ble forlenget, viste Høyesterett at de ikke var tilbakeholdne med å føre kontroll over forskriftene. Høyesterett kom i kjennelse inntatt i HR-2020-972-U frem til at tingretten og lagmannsrettens fengslingskjennelser skulle oppheves. Grunnen var at tingretten hadde gjennomført første fengslingsmøte som fjernmøte, hjemlet i forskrift gitt i kraft av koronaloven.<sup>112</sup> Det var kun begrunnet i generelle smittevern hensyn.<sup>113</sup> Ankeutvalget la til grunn at «en forutsetning for å gjøre unntak fra siktedes rett til fremstilling ved første gangs fengsling etter EMK artikkel 5 nr. 3 må være at retten konkret vurderer om det av smittevern grunner er uforvarlig å avholde fengslingsmøtet på annen måte enn ved fjernmøte i den aktuelle saken».<sup>114</sup> Denne vurderingen hadde ikke blitt gjort, og ankeutvalget opphevet derfor kjennelsen. Ankeutvalget viste til at retten til fysisk oppmøte i fengslingsmøte står så sterkt, at det måtte vurderes om man kunne treffe tiltak som gjorde det forsvarlig å gjennomføre det. Kjennelsen er et også et signal om at det å begrunne innskrenking i «generelle smittevern hensyn» ikke er tilstrekkelig når det er tale om å innskrenke alminnelige rettssikkerhetsgarantier.

Det fremgår av bestemmelsen at domstolene kan prøve forskriftens «nødvendighet», «forholdsmessighet» og «forsvarlighet». Dersom domstolene går for langt i å prøve de nevnte momentene, kan de imidlertid risikere å bevege seg mer over til politiske anliggender. Selv om domstolene i flere tilfeller har hatt rettsskapende og rettsutviklende avgjørelser, er de ofte tilbakeholdne med å fatte avgjørelser som heller bør fattes av Stortinget eller regjering, og som tilhører den politiske sfære mer enn den rettslige.

På den annen side vil det i tilfeller som det som forelå i ankeutvalgets kjennelse være snakk om grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som blir tilsidesatt. I dette tilfellet var det ikke snakk om faglige eller politiske vurderinger, det ville følgelig ikke være særskilt risiko for at domstolen trådte noen for nære ved å overprøve det. For individet som blir utsatt for et slikt

---

<sup>112</sup> Midlertidig forskrift 27. mars 2020 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 § 2.

<sup>113</sup> HR-2020-972-U avsnitt 29.

<sup>114</sup> HR-2020-972-U avsnitt 31.

rettighetstap vil det være viktig at domstolene kan prøve lovligheten. Følgelig bør domstolene kunne prøve de nevnte momentene fullt ut.

Graver skriver om dette at «det er mulig for en domstol å gå inn i noen av elementene av forholdsmessighetsvurderingen uten å gå inn i alle, og det er mulig å finne en balanse mellom politisk handlefrihet og domstolskontroll».<sup>115</sup> Vanligvis er det ønskelig at domstolene overlater vurderinger av politisk karakter til Storting og regjering. Likevel kan det være ønskelig at de til en viss grad overprøver slike vurderinger i de tilfeller hvor grunnleggende rettigheter står på spill. Dette forutsetter likevel at domstolene har et tydelig mandat til å overprøve det. Et slikt tydelig mandat gis domstolene gjennom koronaloven § 6.

Forskriftene gitt med hjemmel i koronaloven ble vedtatt gjennom forenklede prosesser av hensyn til effektivitet. Dette kan i seg selv tale for at domstolene ikke bør være tilbakeholdne med prøvingen for å føre parlamentarisk kontroll med regjeringen. Det vil briste rettssikkerheten ytterligere om tiltak, som kanskje er utarbeidet i hastverk og derfor kan være mangelfulle, ikke skal prøves av domstolene.

Bestemmelsen gir domstolene kompetanse til å i en viss grad overprøve politiske eller forvaltningsfaglige vurderinger. På denne måten kan en utvidelse av domstolenes prøvingsrett til en viss grad kompensere myndighetsoverføringen fra Stortinget til regjering, og den medfølgende forskyvningen av maktbalansen.

---

<sup>115</sup> Graver, H.P. (2020b).



## 5 Avsluttende bemerkninger

Oppsummert kan loven ses på som et kompromiss om hvor omfattende myndighet som skulle delegeres til regjeringen. Regjeringen foreslo en vid fullmakt til å vedta forskrifter. Stortinget gjorde fullmakten noe snevrere og implementerte flere sikkerhetsventiler og kontrollfunksjoner enn det opprinnelige forslaget tilsa. Samtlige av endringene har bidratt til å bøte på rettssikkerhetstapet som følger av å tilsidesette de alminnelige lovgivningsreglene.

Loven er et resultat av avveiningen mellom hensynet til effektiv krisehåndtering mot hensynet til en akseptabel maktfordeling og rettssikkerhet. I tillegg til dette er også hensynet til folkehelsen fremtredende da både er i regjeringens og Stortingets beste interesse at man klarer å holde utbruddet så godt under kontroll som mulig.

Videre kan det ikke stikkes under en stol at det ligger et visst politisk press på regjeringen for å handle, samt et reelt behov for fortløpende krisetiltak. Det vil da være gunstig for regjeringen å få så vide fullmakter og frie tøyler som mulig, slik at de kan ta ansvar, vise handlekraft, og lede landet gjennom en slik krise.

Den vedtatte loven er faglig mindre omfattende enn forslaget. Stortinget har også sikret seg sterkere kontroll over hvordan den delegerte myndigheten brukes. Komiteen har implementert flere viktige sikkerhetsventiler som ikke var del av forslaget. Et eksempel på dette er at de er sikret at forskriftene ikke kan trå i kraft uten at Stortinget har blitt meddelt dem, samt hatt mulighet til å stoppe forskriftene før de trår i kraft.<sup>116</sup>

Endringene og merknadene komiteen gjorde bærer tydelig preg av at de vet hvilken risiko det kan innebære å gi omfattende derogasjonsfullmakter. Endringene de har gjort kan derfor også ses i lys av historiske hendelser, og hvilke tiltak og rettslige skranker man kan implementere for å hindre maktmisbruk. De har innført flere mekanismer for å sikre parlamentarisk kontroll over utøvelsen av myndigheten koronaloven gir.

En fullmaktslov som denne forutsetter at det er tillit mellom Stortinget og regjeringen. Dette er også en forutsetning i en parlamentarisk styremodell. Det er likevel ikke utenkelig at det lovgivende, folkevalgte organ har nok tillit til den utøvende makt til å la dem beholde sine

---

<sup>116</sup> Se denne avhandlingens punkt 4.4.1 og 4.6.

posisjoner, men likevel ikke nok til å gi dem ubegrenset med myndighet til å utøve lovgivningsmyndighet. Stortinget understreker at de har tillit til regjeringen, og tro på at regjeringen ikke vil misbruke makten de får. Likevel er det svært viktig i en demokratisk stat at Stortinget i så stor grad som mulig prøver å opprettholde maktfordelingen gjennom å implementere kontrollfunksjoner og sikkerhetsventiler.<sup>117</sup>

Dersom loven hadde blitt vedtatt slik proposisjonen foreslo, ville det vært et vesentlig skår i rettssikkerheten. Det ville vært i strid med hva som anses å være en rimelig maktfordeling og for rettssikkerheten til borgerne. Det opprinnelige forslaget oppstilte få sikkerhetsventiler og kontrollfunksjoner for andre organer. Regjeringen ville da hatt friere tøylar til å vedta det de måtte ønske. Selv om det på ingen måte anføres i denne avhandlingen at regjeringen ville ha misbrukt makten om de hadde fått den, er ikke dette en risiko Stortinget kan akseptere. Rettssikkerhet er et grunnleggende prinsipp i Norge. Dersom reglene, som man kan anta er grundig utredet, skal kunne settes til side overfor en kriselov som har blitt hastebehandlet, ville dette kunne få uønskede følger for rettsstaten.

Den loven som ble vedtatt i Stortinget som koronaloven, er likevel et resultat som sørget for at regjeringen fikk noe av den ekstra fleksibiliteten til å iverksette tiltak raskt og fortløpende. Samtidig styrket den Stortingets parlamentariske kontroll med regjeringen sammenlignet med forslaget. Loven ga følgelig langt mindre rom for et eventuelt misbruk enn det forslaget skisserte, samtidig som det ga regjeringen kompetanse til å vedta forskrifter raskt.

Ekstraordinære situasjoner kan, som Norge har erfart hittil i 2020, oppstå når som helst. Det kan dermed oppstå plutselige behov for tiltak eller ordninger som lovgivningen i dag ikke er dimensjonert for. En løsning på dette ville være, som Beredskapshjemmelutvalget utredet, å vedta en generell krisefullmaktslov, som regulerer i hvilke tilfeller den vil komme til anvendelse, og hvilken kompetanse som kan delegeres ved behov. En slik lov vil også kunne presisere hvilke kontrollmekanismer som sørger for parlamentarisk kontroll med hvordan kompetansen utøves.

Gjennom å ha en generell lov som regulerer slike situasjoner, vil en ha langt større forutsigbarhet. Det vil være mer tillitvekkende for befolkningen med en lov som har gjennomgått ordinære lovprosesser, med den åpenhet og tilgjengelighet for eksempel høring

---

<sup>117</sup> Innst. 204 L (2019-2020) punkt. 3.

medfører, i motsetning til lukkede prosesser og hastelovvedtak for å få på plass en lov når den ekstraordinære situasjonen som utløser behovet for loven allerede er et faktum. På denne måten vil også allmenheten vite hvilke regler som gjelder dersom det skulle bli behov, og man vil dermed redusere den usikkerhet som vil være knyttet til å belage seg på for eksempel ulovfestet konstitusjonell nødrett, eller hastelovvedtak.

Det er grunn til å tro at dersom lovarbeidet i forbindelse med Beredskapshjemmelutvalgets utredning hadde resultert i en ny krisefullmaktslov, ville pandemisituasjonen i 2020 vært regulert av denne, og koronaloven ville aldri blitt til. Etter mitt syn har pandemisituasjonen tydeliggjort behovet for en slik krisefullmaktslov.

## Referanseliste

### Lover og forskrifter

Grunnloven	<i>Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814</i>
Beredskapsloven	<i>Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold.</i>
EØS-loven	<i>Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.</i>
Forvaltningsloven	<i>Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.</i>
Koronaloven	<i>Midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.</i>
Menneskerettsloven	<i>Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.</i>
Smittevernloven	<i>Lov 05.08.1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer</i>
	<i>Midlertidig forskrift 27. mars 2020 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.</i>
	<i>Stortingets forretningsorden 07.06.2012 nr. 518</i>

### Konvensjoner

Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeid.

Den internasjonale konvensjon for sivile og politiske rettigheter.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

## **Forarbeider og lovvedtak**

Dok. Nr. 11 (1950) Om Ot. prp. nr. 78 for 1950 angående lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold.

Innst. 204 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.

Lovvedtak 62 (2019–2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.

NOU 1995: 31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

NOU 2000 24 Et sårbart samfunn — utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.

NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring.

Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov).

Prop. 56 L (2019-2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.

Graver, H.P. Innspill til Prop. 56 L (2019-2020) 20.03.2020. Vedlegg 1 til Innst. 204 L (2019-2020).

Høgberg, B. M. Innspill til Prop. 56 L (2019-2020), 20.03.2020. Vedlegg 3 til Innst. 204 L (2019-2020).

Smith, E. Innspill til Prop. 56 L (2019-2020), 20.03.2020. Vedlegg 2 til Innst. 204 L (2019-2020).

## **Rettspraksis**

HR-2016-2554-P (Holship)

HR-2020-972-U

Rt. 2015 s. 93 (Maria-dommen)

Rt. 2014 s. 1105

Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I)

## **Juridisk litteratur**

- Boe (2013) Boe, Erik Magnus (2013) *Innføring i juss: Juridisk tenkning og rettskildelære* 3. utg., Oslo Universitetsforlaget.
- Eckhoff og Smith (2014) Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2014) *Forvaltningsrett* 10. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Eckhoff & Smith (2018) Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2018) *Forvaltningsrett* 11. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Graver (2020a) Graver, Hans Petter (2020) *Pandemi og unntakstilstand: Hva covid-19 sier om den norske rettsstaten*. Oslo, Dreyers forlag.
- Michalsen (2011) Michalsen, Dag (2011), *Rett: En internasjonal historie*, Oslo, Pax Forlag.
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils (2004) *Rettsgrunnlag og standpunkt* 2. utg., Oslo, Universitetsforlaget.
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin Andreassen (2018) *Rett og rettsanvendelse*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Smith (2015) Smith, Eivind (2015) *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i et prinsipielt og komparativt lys*. 3. utg. Bergen, Fagbokforlaget.

## **Artikler**

- Berg (2019) Berg, Ole T., *Maktfordelingsprinsippet* i Store norske leksikon, 31.12. 2019. Hentet fra <https://snl.no/maktfordelingsprinsippet> sist sjekket 15.12.2020.

- Berg & Leraand (2018) Berg, Ole T. og Leraand, Dag, *Unntakstilstand* i Store norske leksikon, 26.11.2018. Hentet fra: <https://snl.no/unntakstilstand> sist sjekket 15.12.2020.
- Dypvik (2019) Astrid Sverresdotter, *NSDAP* i Store norske leksikon, 16.07.2019. Hentet fra <https://snl.no/NSDAP> sist sjekket 15.12.2020.
- Graver (1995) *Forholdsmessighet som krav til forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser*. Lov og Rett 05-06 (1995). Hentet fra: [https://www.idunn.no/lor/1995/05-06/forholdsmessighet\\_som\\_krav\\_til\\_forvaltningens\\_skoennsmessig](https://www.idunn.no/lor/1995/05-06/forholdsmessighet_som_krav_til_forvaltningens_skoennsmessig) sist sjekket 15.12.2020.
- Graver (2020b) Graver, Hans Petter, *Viktig fra Høyesterett om domstolskontrollen med koronaloven* i Rett24, 12. mai 2020, hentet fra <https://rett24.no/articles/viktig-fra-hoyesterett-om-om-domstolskontroll-med-koronaloven> sist sjekket 15.12.2020.
- Knudsen (2020) Knudsen, Gudmund, *Koronakrisen og juss*, Lov og Rett. 05/2020. Hentet fra [https://www.idunn.no/lor/2020/05/koronakrisen\\_og\\_juss](https://www.idunn.no/lor/2020/05/koronakrisen_og_juss) sist sjekket 15.12.2020.
- Rui (2009) Rui, Jon Petter, *Komparasjon innen strafferett og -prosess*, Tidsskrift for strafferett 04/2009, hentet fra [https://www.idunn.no/tidsskrift\\_for\\_strafferett/2009/04/komparasjon\\_innen\\_strafferett\\_og\\_-\\_prosess](https://www.idunn.no/tidsskrift_for_strafferett/2009/04/komparasjon_innen_strafferett_og_-_prosess) sist sjekket 15.12.2020
- Scheppele (2020) Scheppele, Kim Lane, *Underreaction in a Time of Emergency: America as a Nearly Failed State*, Verfassungsblog: on matters constitutional, 09. april 2020. Hentet fra: <https://verfassungsblog.de/underreaction-in-a-time-of-emergency-america-as-a-nearly-failed-state/> sist sjekket 15.12.2020.

Skodvin (2018) Skodvin, Magne, *Elverumsfullmakten*, Store norske leksikon, 15.02.2018. Hentet fra <https://snl.no/Elverumsfullmakten> sist sjekket 15.12.2020.

## **Andre kilder**

Treaty Office, Council of Europe, *Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic*, 13.12. 2020. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354> sist sjekket 15.12.2020.

World Health Organization (2020) *Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 52*. 12. mars 2020. Hentet fra: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200312-sitrep-52-covid-19.pdf?sfvrsn=e2bfc9c0\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200312-sitrep-52-covid-19.pdf?sfvrsn=e2bfc9c0_4) sist sjekket 15.12.2020.



