

# Kvittering på innsendt hørings svar på Høring NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen - rapport fra Koronautvalget

**Høringens saksnummer:** 23/2831

**Høring:** Høring NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen - rapport fra Koronautvalget

**Levert:** 12.10.2023 11:09

**Svar type:**

**Jeg svarte som:** Arbeidstakerorganisasjon

**Avsender:** Juristforbundet

**Kontaktperson:** André Oktay Dahl

**Kontakt e-post:** aod@juristforbundet.no

---

## Jussens rolle ved større kriser i fremtiden

I sin kommentar «Long Covid for rettsstaten» ( Aftenposten nett 31.05.2023) skriver kommentator Harald Stanghelle følgende: «*Ingen aner hvordan den neste krisen blir. Vi bare vet at den kommer. Den kan bli mer polarisert og enda mer dramatisk. Derfor er det så viktig å ha de rettslige og politiske rammene på plass*».

En ting er klart; kriser vil oppstå fremover. Enten i form av nye pandemier eller helt andre typer kriser i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Og for å håndtere dette må myndighetene i rettsstaten Norge sørge for at man skaffer seg tilstrekkelig lærdom om hvordan vi håndterte korona-pandemien gjennom dens ulike faser. De to koronakommisjonene og nå korona-utvalget har levert mye god innsikt til beslutningstakere. Spørsmålet er om de ulike evalueringene har tatt innover seg at pandemien og viruset ble håndtert via *juss og rettsregler*, ikke bare fra sentralt hold, men også lokalt i landets mange små og store kommuner

Juristforbundet stiller følgende spørsmål som utgangspunkt for vurderingen av koronautvalgets rapport og hva vi forventer av myndighetenes arbeid med å forberede oss på neste og trolig enda større krise:

- **Var jussen fleksibel nok, men samtidig fast nok til at innbyggerne ble beskyttet mot uforholdsmessige inngripende tiltak under pandemien?**
- **Hva må til for at de mest sårbare i befolkningen vernes bedre under neste krise?**
- **Hvordan kan utviklingen av rettsregler sikre tilstrekkelig legitimitet og tillit i befolkningen i krisetider?**

## Koronautvalget; Svakt, mangelfullt og skjønmalende om juss og rettsregler

Dessverre er svaret på det første spørsmålet *nei*. Grunnen til det er at myndighetenes evaluering av pandemien ikke tar utgangspunkt i følgende grunnleggende premiss; At det ikke var viruset som stengte samfunnet. Det var det **jussen** som gjorde. Det var stor usikkerhet rundt viruset i begynnelsen av pandemien, men etter hvert synes det som om man møtte viruset med rettsregler

nesten litt på autopilot.

Boken «Kriseregulering-Lovgivning under koronakrisen» (Høgberg, Holmøyvik, Eriksen- Fagbokforlaget 2023) er overlevert Justis\_og beredskapsdepartementet ved statsråd Enger-Mehl. Boken er resultatet av et samarbeidsprosjekt mellom de juridiske fakultetene i Norge. I denne analyseres lokale og sentrale myndigheters rettslige håndtering av koronakrisen. En slik evaluering har norske myndigheter så langt ikke initiert. Juristforbundet viser innledningsvis til det vi har skrevet og foreslått i vårt innsendte hørings svar til Høring - NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet:

· I Regjeringens videre arbeid med oppfølgingen av både Generalistkommunesystemet og Koronautvalgets rapport, anmoder Juristforbundet om at funnene blir gjennomgått nøye og at Regjeringen koordinerer sitt videre arbeid basert på at det foretas en full offentlig gjennomgang av jussens samlede rolle i krisehåndteringen vi nettopp har lagt bak oss

På over 900 sider gir «Kriseregulering-Lovgivning under koronakrisen» gis et helt annet inntrykk enn koronautvalgets evaluering av de rettslige rammene for pandemihåndteringen. Juristforbundet oppfatter koronautvalgets evaluering av jussens rolle under pandemi-håndtering som svak, mangelfull og skjønmalende. På tross av at jussen var det viktigste verktøyet for å stenge samfunnet og hvor det er dokumentert at både saksbehandlingsregler ble brutt, høringsinstituttet ble klart svekket, individets rettigheter ble skjematisk vurdert og jurister mange steder ble satt på sidelinjen som beskyttere av befolkningens rettssikkerhet. Det er vanskelig å forstå at en rettsstat ikke retter mer oppmerksomhet mot disse problemstillingene i sin evaluering.

### **Behov for å involvere sivilsamfunnet og verne de mest sårbare under kriser**

Svært mange forskrifter ble vedtatt uten tilstrekkelige høringer. Det er en svakhet da høringer både handler om å sikre demokratisk forankring, involvering av sivilsamfunnet og ikke minst; Å få innspill som kan gjør reguleringene bedre. Juristforbundet forstår at det spesielt ved pandemiens start var et stort tidspress. Samtidig fremstår det nå som klarere og klarere at de regulatoriske prosessene knyttet til å ta vare på eksempelvis barn og unge ikke var heldige. Det fremstår i etterkant som svært betenkelige at selv statsrådene som har det konstitusjonelle ansvaret for barn og unge fikk vite om nedstengningene via *media*. Svært mange beslutninger ble tatt av svært få statsråder, med lite involvering og utenfor statsråd. Gjennom hele pandemien. Det innebærer at *kvaliteten på beslutningsgrunnlaget* for forskrifter og andre vedtak ble for svakt. Nasjonalt men ikke minst lokalt.

Juristforbundet benytter derfor anledningen til igjen å vise til sitt innsendte hørings svar til NOU 2023:7 «Trygg barndom, sikker fremtid» hvor vi viser til Dokument 3:5 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet som viser betydelige svakheter i barns og foreldres rettsikkerhet i møte med barnevernet. Utfordringen i det kommunale barnevernet er at hverken kommuneledelse, politikere eller barnevernsjefer i de fleste kommuner ser behovet for jurister eller er villig til å prioritere *denne kompetansen inn i barnevernet*. Dette til tross for utallige dommer i Den europeiske menneskerettighetsdomstol, tilsynsrapporter fra Statsforvalteren, samt rapporter fra Fjeld-utvalget 2020 og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) 2021. Konklusjonene er klare og kjente. Det kommunale barnevernet er et myndighetsorgan med mye makt. Barnevernsloven åpner for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til rettsikkerhet og beslutningsprosesser.

Lovverket skal ivareta rettighetene til både barn og foreldre og rettsvernet til den private part kan i en del saker fremstå som for svakt. Barn og foreldres rettsikkerhet må styrkes. I samtlige rapporter fremgår det at det kommunale barnevernet mangler juridisk kompetanse. Av Juristforbundets kommuneundersøkelse fremgår det at bare 6 prosent av landets barneverntjenester har ansatt jurist. De aller fleste barnevernstjenester har da ingen ansatt for å sikre ivaretagelse av rettigheter og balansere ulike og kanskje motstridende hensyn i komplekse og inngripende saker. Dette er krevende nok i «fredstid». I en krise som pandemi eller fremtidige og langt større kriser er dette sterkt betenkelig og burde uroe myndighetene.

Mangelfull kvalitet på beslutningsgrunnlag reduserer også muligheten for *kontroll*. Våre jurister hos statsforvalterne gjorde en heroisk innsats med å lovlighetskontrollere og fikk luket ut en del. Deres kontroll kan imidlertid ikke erstatte den totalgjennomgangen av jussens rolle som Juristforbundet etterlyser. For å bidra til at det ved neste krise ikke er slik at det er de mest sårbare gruppene som barn, innsatte på institusjoner, rusmisbrukere, eldre, psykisk utviklingshemmede mv. som rammes hardest.

### **Rettsikkerhet for innbyggerne. Uansett størrelsen på kommunen. Også i krisetider**

Juristforbundet har ved flere anledninger påpekt behovet for at kommunene har tilgjengelig juridisk kompetanse av god kvalitet. 47 prosent av landets kommuner er uten jurister i sin forvaltning.

*Juristene ble glemt da kommunene satte krisestab:*

Statlige etater og institusjoner og kommunene var ikke skodd for en verdensomspennende pandemi og i etterpåklokskapens lys er det lett å se at ting kunne vært gjort annerledes. Vi må derfor også huske på at håndteringen spesielt i starten var preget av usikkerhet, tidspress og at mye arbeid falt på få personer. Da kommunene satt krisestab var det leger og helsepersonell som ble en naturlig del av denne, juristene ble glemt i første fase.

Erfaringen vi tar med oss etter to år med pandemi er verdifull og det viktigste nå er god evaluering, både på statlig og kommunalt nivå.

Juristforbundet mener at koronautvalget underkommuniserer at landets mange kommuner manglet juridisk kompetanse da de fattet inngripende vedtak. Kommunene formet lokale regler og retningslinjer som påla innbyggerne sterke begrensinger i deres handlefrihet.

Da pandemien rullet inn over oss ble det klart at smittevernloven måtte børstes støv av. Dette lovverket regulerer som kjent statens og kommunenes handlingsrom ved smittsomme sykdommer. Enhver regel eller forskrift som utarbeides **skal** forankres i denne loven.

En av utfordringen er at smittevernloven i liten grad har vært anvendt tidligere. Da loven skulle tolkes og forskrifter lages var det derfor få rettskilder å støtte seg til. Det er en kjensgjerning at uten gode rettskilder blir det juridiske arbeidet mer utfordrende. Festbot – saken er et godt eksempel. Denne måtte helt til Høyesterett før jussen ble avklart.

I dette nybrottsarbeidet sto kommunene ganske alene. Staten bisto i liten grad kommunene med råd og veiledning da de skulle lage lokale pandemiforskrifter.

Bergens Tidende avdekket 22.02 at statsforvalteren i mange fylker valgte å ikke blande seg inn i det lokale selvstyret. Lokale forskrifter ble i flere tilfeller også

utformet og håndhevet uten at statsforvalteren alltid ble involvert. Statsforvalterne har en viktig tilsynsfunksjon og skal «passe på» og overse at kommunene følger spillereglene og fatter lovlige vedtak. I tillegg har statsforvalterne en viktig rolle ved å utøve lovlighetskontroll. Resultatet er at kommunene i flere tilfeller har fattet de mest inngripende vedtak gjort i fredstid, med store konsekvenser for innbyggernes frihet, utfoldelse, arbeidsliv og næringsliv uten å bli sett i kortene av et tilsynsorgan – og med det uten at det har blitt gjennomført den nødvendige lovlighetskontroll. Selv om som nevnt statsforvalterne på sett og vis var de “skjulte heltene” og luket bort mye.

Det er ingen tvil om at lokale vedtak som fører til store innskrenkninger i innbyggernes liv krever gode helhetsvurderinger og en solid forankring i lovverket. Spørsmålet det igjen er berettiget å stille seg er om landets 356 kommuner hadde adekvat kompetanse til å håndtere situasjonen på egen hånd når hele 47 prosent av landets kommuner er uten jurist.

For å illustrere situasjonen ytterligere viser vi til følgende case:

I Aurland kommunes Covid 19 årsmelding for 2020 og 2021 ser vi hvordan en enkelt jurist ble satt til å fasilitere hele kommunens corona-håndtering. Disse årsmeldingene gir et talende bilde av hvordan hverdagen var for den ene juristen som skulle holde seg oppdatert på nasjonalt regelverk til enhver tid for å gi informasjon internt i egen organisasjon, og til publikum, lag og organisasjoner osv. Alle publikasjoner og nettsider var ikke nødvendigvis oppdatert, så det å vite hva regelverk som gjaldt til enhver tid var særdeles utfordrende. Særlig tiden når alt kom via pressekonferanser som de ikke hadde fått forhåndsvarsel om.

Vi har fått en rekke meldinger om hvordan kommunale beredskapsplaner var lite verdt og at alt måtte håndteres mens det skjedde, også rettslig. Som enslig jurist vil det nødvendigvis være veldig krevende å forholde seg til de ca. 250 endringene i koronaforskriften som ble vedtatt i løpet av 2021. Hvor lovdata ikke nødvendigvis var oppdatert og hvor det oppsto krevende tolkningsspørsmål. Dette var ikke *mindre* krevende for ikke-jurister i svært mange av landets kommuner som da ikke har de nødvendige forutsetninger for å gjøre dette arbeidet. Hvor de ansatte i kommunene måtte forholde seg til et svært fragmentert og til dels kaotisk regelverk med henholdsvis nasjonalt, regionalt og kommunalt regelverk. Hvor noe var sanksjonert med straff og noe kun var anbefalinger. Det har medført at for eksempel statsministeren bommet på regelverket for sushi-spising og som var enda mer krevende enn å forstå habilitetsregler. Mye manglet også klar lovhjemmel. Juristforbundet registrerer også at det var en utbredt oppfatning om at jurister flere steder bare skulle «levere» et regelverk på kortest mulig tid. Uten mulighet til å sikre verken forsvarlig utredning, beslutningsgrunnlag, balansere de ulike hensyn. sørge for ivaretagelse av rettigheter eller å vurdere forholdsmessighet opp mot innbyggernes rettssikkerhet.

### **Ved håndtering av kriser er det krisehåndteringen som skal tilpasses grunnlovens prinsipper og ikke prinsippene som skal tilpasses krisen.**

Juristforbundet legger til grunn at institusjonelle regler for saksbehandling, høringer og at ulike sider skal bli vurdert er slik de er av en grunn, både nasjonalt og lokalt. Koronautvalget velger å foreslå å endre Grunnloven for å «tilpasse» denne en «ny tid». Assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad siteres om forholdet mellom fullmaktene og Grunnloven:

«[...] problemet er at Grunnloven ble til i en tid hvor man ikke hadde smittevernloven og ikke de behovene man har i 2023. Det gjør at løsningen på dette kanskje er at

man gjør en endring i Grunnloven slik at fullmaktslover, som smittevernloven, faktisk får sin anvendelse i overensstemmelse med Grunnloven.»

Utvalget trekker så følgende slutning: «På dette grunnlaget mener Koronautvalget at adgangen til å handle raskt etter smittevernloven og helseberedskapsloven bør ha en tydeligere forankring i Grunnloven.»

Juristforbundet reagerer sterkt på dette forslaget. Grunnloven var og er basert på erfaring med krig. Den har gitt rom for parlamentarisme og bidratt til rettssikkerhet. Norge har håndtert flere alvorlige smitteutbrudd innenfor grunnlovens rammer og prinsipper. Juristforbundet har respekt for Koronautvalget, men desto mer for prinsippene i Grunnloven og for at lovens demokratiske grunnregler som er der av en grunn. Juristforbundet oppfatter dette som undervurdering eller beste fall manglende forståelse av jussens rolle. Vi viser igjen til at koronautbruddet var en krise som langt på vei ble håndtert gjennom jussen. Men reglene ble laget av omtrent alle andre enn jurister, og gjerne med begrenset forståelse for helt grunnleggende rettigheter. Søringkarantene, hytteforbud, begrensninger i størrelsen på private selskaper og sterkt inngripende regelverk som rammet samfunnets svakeste tilsier en helt annen og grundig drøfting enn det koronautvalget gjør av jussen, herunder Grunnloven.

Utgangspunktet etter Grunnloven er at viktige beslutninger treffes av kongen i statsråd, dvs. av Regjeringen som kollegium. Grunnlovsforslaget om at Regjeringen i ekstraordinære situasjoner *ikke* skal sitte samlet bør umiddelbart skrinlegges. I slike situasjoner er det desto viktigere at **hele** regjeringen er til stede. Det er nettopp i disse store krisesituasjonene beslutninger *ikke* bør treffes av sektorer på lavere nivå. Juristforbundet antar at det er praktisk mulig for Regjeringen i 2023 å samles i statsråd på andre dager enn fredag og eventuelt også digitalt hvis alvoret i situasjonen skulle tilsi det.

Ved håndtering av kriser er det krisehåndteringen som skal tilpasses Grunnlovens prinsipper og ikke prinsippene som skal tilpasses krisen. Et virusutbrudd og utelukkende medisinskfaglige vurderinger kan ikke innebære at man lempet på demokratiske grunnprinsipper. Juristforbundet viser til hva som er beskrevet tidligere om behovet for forsvarlige høringsprosesser og demokratisk legitimitet. Så lenge grunnleggende regler blir fulgt så øker også tilliten til beslutningene som fattes og *etterlevelsen* av reglene øker. I en stadig mer polarisert verden ble det norske «tillitssamfunnet» trukket frem som noe av det viktigste ved håndteringen av pandemien. Forutsetningen for denne tilliten er at innbyggerne er trygge på at spilleregler blir fulgt, uansett hvem som sitter med den politiske makten. Og at domstolene sikrer at rettigheter og plikter gjelder for alle innenfor rammen av menneskerettighetene og Grunnloven. Hvis man begynner å utfordre de grunnleggende demokratiske og rettsstatlige spillereglene så risikerer man også at samfunnet blir mer polarisert og at etterlevelsen av regler også blir redusert.

### **Behov for forskning om domstolenes rolle**

Når det gjelder domstolenes rolle under kriser så viser Juristforbundet til at det har kommet inn enkeltsaker til avgjørelse til en form for etterkontroll av de ulike tiltakene. Juristforbundet registrerer at professor Hans Fredrik Marthinussen i boken «Kriseregulering-Lovgivning under koronakrisen har gjennomgått flere av disse sakene.

Juristforbundet oppfatter denne gjennomgangen som interessante i et rettssikkerhetsperspektiv.

· ***Juristforbundet anmoder Regjeringen om å tilrettelegge for styrket***

*juridisk forskning om hvordan forholdsmessighetsvurderinger ble gjennomført i domstolene under pandemien. Dette sett opp mot de mer medisinskfaglige vurderingene som lå til grunn for myndighetenes vedtak og beslutninger. Herunder terskelen for å få prøvd disse sakene for domstolene. Ikke minst de økonomiske hindrene for enkeltpersoner til å få dekket juridisk bistand i saker som defineres som "små", men hvor den enkelte kan ha blitt stigmatisert og straffet med upresist hjemmelsgrunnlag.*

Med vennlig hilsen

**Sverre Bromander**

President Juristforbundet

**Benedicte Gram-Knutsen**

Visepresident Juristforbundet

**André Oktay Dahl**

Politisk seniorrådgiver Juristforbundet

**Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).**