

Høringsinnspill – forslag til ny helseberedskapslov

Juristforbundet er interesse- og arbeidstakerorganisasjonen for mer enn 24.000 jurister, advokater og juridiske studenter i stat, kommune og privat sektor. Våre medlemmer har et særlig ansvar for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og befolkningens tillit, også i krisetid.

Juristforbundet har flere ganger siden pandemien benyttet anledningen til å spille inn våre perspektiver på beredskap, blant annet til «Totalberedskapsmeldingen», «Evaluering av pandemihåndteringen – rapport fra Koronautvalget» og ved tidligere endringer i smittevern- og helseberedskapsloven.

Nytt lovforslag styrker rettssikkerheten

Vi mener forslaget til ny helseberedskapslov innebærer reelle og viktige grep for å styrke rettssikkerheten i krig og krise, samtidig som behovet for raske beslutninger i ekstraordinære situasjoner ivaretas. Særlig vil vi fremheve:

- At de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene løftes tydeligere inn som føringer for både utforming og bruk av fullmakter, herunder reguleringen av nødrett og derogasjon. Vi støtter forslaget om at forskrifter som fraviker lov bare kan fastsettes når det ikke er forsvarlig å gjennomføre en ordinær lovprosess, og når dette er nødvendig og forholdsmessig for å verne liv, helse og tjenestekapasitet.
- At vilkårene for å utløse fullmakter samles og presiseres, og at det klargjøres at ordinær lovgivningsprosess skal brukes når det er mulig og forsvarlig. Dette bidrar til å begrense bruken av unntakshjemler til de situasjonene hvor tidsnød og risiko virkelig tilsier det.
- At det stilles tydeligere krav til nødvendighet, forholdsmessighet og vurdering av samfunnsmessige konsekvenser når loven fravikes, og at dette eksplisitt kobles til menneskerettslige krav og til hensynet til barn og unges beste.
- At barn og unges beste lovfestes som et grunnleggende hensyn ved tiltak etter loven, slik at konsekvenser for barn og unge må utredes og avveies eksplisitt ved inngripende tiltak.
- At det presiseres i ny § 7-4 at domstolene ved prøving av vedtak etter kapittel 7 kan prøve alle sider av saken, inkludert både det konkrete vedtaket og forskriften det bygger på. Dette er en sentral rettssikkerhetsgaranti som motvirker vilkårlighet ved bruk av vidtrekkende fullmakter i en krise.

- At det i bestemmelsene om beredskapsregistre sikres bedre etterlevelse av personvernforordningen (GDPR) ved etablering og bruk av beredskapsregistre, inkludert presiseringer om opplysningstyper, at kostnader dekkes av avleverende virksomhet, og sletting.

Samlet svarer disse grepene på viktige deler av vår tidligere kritikk av pandemihåndteringen. Der pekte vi på at jussen var det viktigste virkemiddelet for å stenge ned samfunnet. Samtidig så vi at grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og hensynet til sårbare grupper til dels ble for svakt ivaretatt.

Nærmere om vide fullmakter og redusert demokratisk kontroll i sanntid

Samtidig mener Juristforbundet at det nye lovforslaget fortsatt gir svært vide fullmakter. Vi vil særlig peke på:

- *Derogasjonshjemmelen*

Det åpnes for å fravike både bestemmelser om drift, organisering og ansvarsforhold og tjenesteplikter og pasient- og brukerrettigheter, med kun overordnede vilkår om nødvendighet og forholdsmessighet. Dette innebærer i praksis en svært omfattende lovgivningsfullmakt til regjeringen i krise. Etter vårt syn reiser dette spørsmål om hvorvidt balansen mellom handlekraft og demokratisk forankring er tilstrekkelig ivaretatt. Regjeringen gis nå også fullmakt til å suspendere lovfestede individuelle rettigheter ved forskrift. Dette er et kvalitativt sprang fra dagens adgang til kun å fravike organisatoriske regler. Vi ser her et behov for tydeligere avgrensning.

Et nytt moment i lovforslaget er å utvide fullmaktsbestemmelsene til også å gjelde i «førkrise» (jf. ny § 1-5). Dette er en betydelig utvidelse som vil medføre stort skjønn. Vi er usikre på behovet for derogasjon og vide fullmakter i førkrise, når mulighetene for ordinær lovprosess antakelig er til stede.

- *Begrenset sanntid-kontroll fra Stortinget*

Lovforslaget bygger på at Stortinget skal informeres og kunne utøve etterfølgende kontroll. Men erfaringene fra pandemien viser at løpende kontroll med smitteverntiltak og bruk av fullmakter var svak, selv om Stortinget formelt var i funksjon. Etter vår vurdering bør det lovfestes strengere krav til statsrådsbehandling av «saker av viktighet», hyppigere og mer substansiell rapportering til Stortinget, og kortere maksimumsvarighet for derogasjonsforskrifter før politisk behandling av fornyelse.

- *Domstolsprøving og klageordninger*

Erfaringene fra pandemien viser at det i praksis var begrenset tilgang til effektiv overprøving av inngripende tiltak. Både som følge av tidspress, uklare hjemmelsgrunnlag og praktiske barrierer for å bringe saker inn for domstolene.

Et beredskapsregelverk må derfor ikke bare regulere hvilke fullmakter som kan tas i bruk, men også sikre at det finnes reelle og tilgjengelige mekanismer for kontroll og overprøving – også i krisesituasjoner. Dette gjelder både domstolsprøving og administrative klageordninger. Etter vår vurdering bør loven i større grad tydeliggjøre dette, herunder at saker av stor betydning kan behandles raskt. Det bør også stilles krav til hvordan informasjon om rettigheter, klagemuligheter og prøvingsadgang kommuniseres til berørte.

Juristforbundet savner en grundigere redegjørelse for hvordan departementet ser for seg at det skal være mulighet til reell domstolsprøving. At det formelt sett eksisterer en mulighet for domstolsprøving er ikke nødvendigvis det samme som at det reelt sett er en mulighet for dette. Dersom en domstolsprøving er for kostbar og/eller tar for lang tid, er dette ikke en rettighet som er tilgjengelig for den gjengse borger.

Uten fungerende kontrollmekanismer svekkes ikke bare rettssikkerheten for den enkelte, men også tilliten til myndighetenes beslutninger og befolkningens vilje til å etterleve dem.

- *Risiko for at jussen går «på autopilot» i nye kriser*

Under pandemien ble forskrifter ofte vedtatt uten tilstrekkelige høringer, og saksbehandlingsregler og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier ble satt til side med henvisning til tidspress. Vi mener loven i større grad må kreve skriftlige forholdsmessighetsvurderinger, vurderinger av barnets beste og samfunnsmessige konsekvenser, og bruke forkortede, men reelle høringsprosesser når situasjonen tillater det – nettopp for å motvirke beslutninger på «autopilot».

Juristforbundets prinsipielle utgangspunkt står fast: Krisehåndteringen skal tilpasses Grunnlovens prinsipper, ikke omvendt. Fullmaktslovgivning må derfor holdes så snever og kontrollert som mulig.

- *Forenlighet med Grunnloven og menneskerettsloven – i lovtekst eller forarbeider?*

Departementet ber høringsinstansene ta stilling til om presiseringen av at derogasjonsforskrifter bare kan begrense rettigheter så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven skal ligge til lovtekst eller forarbeider. I krisetid, med tidspress og høyt arbeidspress i forvaltningen, er pedagogisk utformede bestemmelser avgjørende for rettssikkerhet og effektiv håndtering. Dette understreker

også departementet ved å vise til konstitusjonell nødrett og presumsjonsprinsippet. Likevel tilsier hensynet til ensartet utforming av beredskapslovgivningen at en lovfestet formulering unngås, for å unngå utilsiktet snevring av handlingsrommet. Vi velger derfor under noe tvil alternativ 2.

Nærmere om domstolsprøving og klageordninger

Vi setter som nevnt pris på presiseringen i § 7-4 om at domstolene kan prøve alle sider av saken. Vi bør ikke bli et samfunn der lovgiver kan lovfeste begrensninger i domstolsprøvingen. Erfaringene fra pandemien viser likevel at tidspress og praktiske barrierer begrenset muligheten til effektiv overprøving, både i domstolene og i administrative klageordninger. Etter vår vurdering bør loven tydeliggjøre dette bedre, blant annet ved å legge til rette for at saker av stor betydning kan behandles raskt.

Det bør også stilles krav til hvordan informasjon om rettigheter, klagemuligheter og prøvingsadgang kommuniseres til berørte. Uten fungerende kontrollmekanismer svekkes ikke bare rettssikkerheten for den enkelte, men også tilliten til myndighetenes beslutninger og befolkningens vilje til å etterleve dem.

Juristforbundet mener prinsipielt at domstolene både skal ha mulighet til, og være ressursatt for, å behandle alle saker som bringes inn. Vi er kjent med at et reelt digitaliseringsløft i domstolene ville redusert behovet for særordninger. Likevel, for at domstolsprøving skal ha reell betydning for forvaltningsvedtak fattet i medhold av beredskapslovgivningen, mener vi at departementet – i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet – bør utrede å etablere et eget hurtigspor i domstolene for slike saker. Den som utsettes for inngripende vedtak kan ikke vente i to–tre år på domstolsbehandling. Da blir kontrollen i beste fall etterfølgende, og uten sanntidsbetydning for den berørte. Etterfølgende kontroll er verdifull, men kan ikke alene ivareta rettssikkerheten ved bruk av vidtgående fullmakter i kriser. Dette betyr ikke nødvendigvis at Juristforbundet går inn for en ordning med hurtigspor. Men skal domstolskontrollen av forvaltningen ha noen realitet, er det vanskelig å se hvordan man kan unngå å vurdere spørsmålet.

Nærmere om personvern – digitale systemer beredt på krise

Juristforbundet støtter som nevnt departementets presiseringer for bedre GDPR-etterlevelse i beredskapsregistre. Vi vil likevel belyse noen praktiske tiltak departementet kan vurdere, basert på erfaringene fra pandemien, slik at etterlevelse blir mulig i praksis.

Våre medlemmer i kommunene forteller at de under tidspress kunne bli tvunget til å etablere midlertidige registre og manuelle arbeidsformer for å håndtere sensitive

personopplysninger, uten at løsningenes personvernmessige og sikkerhetsmessige sider var godt nok vurdert på forhånd.

Juristforbundet mener dette viser behovet for at helseberedskapslovgivningen følges opp med tydelige krav til systemberedskap. Det er også en sentral del av beredskapen å ha på plass de nødvendige løsningene som skal sikre at borgernes grunnleggende rettigheter ivaretas før en eventuell krise. Det er jo nettopp det som ligger i totalberedskap. Kommuner og helseaktører bør ha tilgang til forhånds etablerte løsninger for registrering, oppfølging og samhandling i krise, der behandlingsgrunnlag, dataminimering, tilgangsstyring, logging, sletting og journalføring allerede er ivaretatt.

Departementet bør også vurdere krav om standardiserte og beredskapsklare maler for ROS-analyser, vurderinger av personvernkonsekvenser og behandlingsprotokoller for kjente hendelsestyper. Slik kan personvernet ivaretas bedre også under tidspress, og behovet for improviserte løsninger reduseres.

Nærmere om arbeidsrett – særlig om juristers arbeidsforhold i kriser

Juristforbundet deler departementets vurdering om at tjenesteplikt etter helseberedskapsloven § 4-1 gjelder uavhengig av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kap. 10. Samtidig mener vi utgangspunktet må være at arbeidsmiljølovens og tariffavtalenes vernebestemmelser om forsvarlig arbeidsbelastning og nødvendig hvile gjelder ved pålegg om tjenesteplikt etter helseberedskapsloven. To- og trepartssamarbeidet skal ivareta de ansatte, noe som sikrer at de ansatte er i stand til å ta gode beslutninger. Dette gir i sin tur arbeidsgiver et bedre beslutningsgrunnlag for de avveiningene og avgjørelsene som skal og må tas. Derfor er det etter vårt syn helt sentralt å opprettholde to- og trepartssamarbeidet også i en krise.

Juristforbundet vil uttrykke bekymring for at hensynet til to- og trepartssamarbeidet i begrenset grad er synliggjort i lovforslaget. Erfaringer fra tidligere lovarbeid på beredskapsområdet kan tyde på at dette samarbeidet i praksis nedprioriteres når kriser oppstår.

Etter Juristforbundets syn er dette uheldig, ikke bare prinsipielt, men også praktisk. Partssamarbeidet er en integrert del av den norske modellen og bidrar til bedre beslutningsgrunnlag, høyere legitimitet og raskere og mer effektiv gjennomføring av tiltak. For myndighetene er dette avgjørende for å sikre både treffsikre tiltak og høy etterlevelse i befolkningen, særlig i situasjoner som krever raske omstillinger.

Når flere sektorer nå utvikler egne beredskapslover, er det særlig viktig å sikre en mer enhetlig og tydelig regulering av hvordan og når slikt samarbeid kan fravikes.

Juristforbundet mener derfor at det bør vurderes om det i større grad kan fastsettes felles prinsipper eller terskler for eventuell suspensjon av partssamarbeidet på tvers av

sektorer. Slik det fremstår i dag, utarbeides kriseberedskap ut fra hvert departements ansvarsområde, uten at helheten ivaretas.

Vi viser for øvrig til Akademikernes høringsuttalelse på dette punktet.

Under pandemien ble jurister i departementer, direktorater, statsforvaltning og kommuner ofte bedt om å «levere regelverk» og vurderinger på svært kort tid – uten rom for forsvarlig utredning, intern høring eller dokumentasjon. Mange ble utelatt fra, eller involvert for sent i, kriseledelsen.

Ny helseberedskapslov vil øke kravet til raske, komplekse regelendringer og fullmaktsbruk. Eksempelvis må de beslutninger som treffes bygge på både gode medisinske vurderinger, og gode juridiske vurderinger. Juridisk kompetanse må derfor integreres i beredskapen på alle nivåer – sentralforvaltning, statsforvaltere og kommuner. I dag hviler ansvaret for hjemmel, forholdsmessighet, barns beste og personvern på et fåtall jurister.

I vårt høringsinnspill til «NOU 2023:16 Evaluering av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget» skriver vi:

«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. [...] 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.»

Gode juridiske vurderinger er kognitivt krevende arbeid. Vi merker oss at det i lovforslaget legges opp til tjenesteplikt for personell opp til fylte 72 år (mot 65 i dag). Naturen i arbeidet må gjenspeiles i praktiske ressurser, bemanning og forventninger.

Unntak fra arbeidsmiljølovens og tariffavtalenes vernebestemmelser om forsvarlig arbeidsbelastning og nødvendig hvile må begrunnes konkret i dialog med partene i arbeidslivet. Det handler ikke bare om arbeidsmiljø, men om rettssikkerhet og totalberedskap.

Vårt hovedbudskap: Juridisk kapasitet avgjør lovens effekt

Vårt viktigste innspill er at effekten av dette lovforslaget, for rettssikkerhet, personvern og vern av sårbare grupper, i avgjørende grad vil bero på hvordan regelverket forstås, brukes og kontrolleres i praksis – ikke bare av ordlyden.

Juristforbundet har dokumentert at 47 % av landets kommuner ikke har jurister, og at kommunene med lav juristdekning har svakere lovoppfyllelse på velferdsområder.

Under pandemien fattet kommunene noen av de mest inngripende vedtakene i fredstid, ofte uten at jurister ble involvert.

Det er et spenningsforhold mellom kommunalt selvstyre og behovet for rettssikkerhet og prinsippet om likhet for loven. Vi så under pandemien at statsforvalterne flere steder unnlot å gå inn i lokale forskrifter av hensyn til kommunalt selvstyre. Samtidig så vi en heroisk innsats hos de juristene som faktisk utførte lovlighetskontroll under sterkt press.

Ny helseberedskapslov vil gi mer komplekse fullmakts- og derogasjonsregler. Den vil stille strengere krav til konstitusjonelle og menneskerettslige vurderinger. Den legger opp til større utvisning av juridisk skjønn. Og den vil ha mer avanserte personvern- og registerhjemler.

Uten tilstrekkelig juridisk kapasitet – særlig i kommuner og hos statsforvalterne – risikerer vi at rettssikkerhetsgarantiene forblir på papiret. Når loven gir kommunene større handlingsrom gjennom komplekse fullmakter, må kommunene rustes med juridisk kompetanse.

Statsforvalterens ressurser til aktiv lovlighetskontroll må økes i samme takt. Uten dette risikerer vi at formelle vilkår og forholdsmessighetskrav ikke anvendes eller dokumenteres godt nok. Og vi risikerer at sårbare grupper, som barn, rusavhengige, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne, igjen rammes hardest, fordi kommunene ikke klarer å navigere i et komplekst regelverk.

Juristforbundet forventer at departementet følger opp lovforslaget med tiltak som sikrer at kommuner og statsforvaltere faktisk har den juridiske kapasiteten som kreves for å bruke dette regelverket forsvarlig.

Juristforbundet vil derfor sterkt oppfordre departementet til å:

- se revisjonen av helseberedskapsloven i sammenheng med den dokumenterte mangelen på juridisk kompetanse i kommuner og ressursmangelen i statsforvalterembeter.
- utrede og foreslå lov- eller forskriftsfestede krav og nasjonale forventninger om juridisk kompetanse i kommunal kriseledelse og hos statsforvalterne i beredskap.
- presisere i lov eller forskrift at justissektoren og den juridiske kompetansen må være en del av den totale helse- og samfunnsberedskapen.

Våre hovedanbefalinger

Etter Juristforbundets syn er det særlig to grep som bør prioriteres i det videre lovarbeidet for å ivareta rettssikkerheten:

- For det første må fullmakts- og derogasjonsbestemmelsene avgrenses tydeligere, med klare vilkår, kortere maksimal virketid og krav om rask politisk behandling ved forlengelse.
- For det andre bør Stortingets og domstolenes kontroll i sanntid styrkes, gjennom hyppigere og mer substansiell rapportering, reelle klage- og prøvingsmuligheter og tydelige informasjonskrav overfor berørte.

Evalueringer av pandemihåndteringen har trukket fram det norske tillitssamfunnet som et viktig bidrag til at krisen ikke ble større i Norge. Et grunnpremiss for denne tilliten er at innbyggerne er trygge på at spilleregler blir fulgt.

Ny helseberedskapslov kan bli både et beredskapsløft og et viktig rettssikkerhetsløft. Men bare med tilstrekkelig juridisk kompetanse i forvaltningen til å bære det ansvaret loven pålegger den.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander, President i Juristforbundet
Benedicte Gram-Knudsen, Visepresident i Juristforbundet