



Helse- og omsorgsdepartementet
Sendt per e-post til postmottak@hod.dep.no

Dato: 05/05/2020

Vedrørende utreiseforbud for helsepersonell

I vårt brev til Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Folkehelseinstituttet den 3. april¹ påpekte NIM at utreiseforbudet for helsepersonell i covid-19-forskriften² § 17 står i et spenningsforhold med enhver rett til bevegelsesfrihet, herunder til å forlate riket. I det følgende utdypes våre synspunkter på dette spørsmålet og omtaler også forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjons fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 og FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 12.

Grunnloven § 106 annet ledd første punktum lyder: «Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt.» Etter sin ordlyd tillater denne bestemmelsen unntak fra retten til å forlate Norge bare dersom det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt. Ordlyden åpner altså ikke for utreiseforbud begrunnet i å holde helsepersonell i beredskap for det tilfelle at det blir nødvendig å beordre dem til tjeneste. En annen sak er at bestemmelser om ekstraordinær tjenesteplikt, tilgjengelighet for arbeidsgiver og beordringsmyndighet overfor helsepersonell, antagelig vil kunne utformes slik at de ikke innebærer at personen «... nektes å forlate riket ...» i Grunnloven § 106 sin forstand.

Da Lønning-utvalget utredet en grunnlovsfesting av sentrale menneskerettigheter, var et av forslagene å grunnlovsfeste en generell begrensningshjemmel i § 115.³ Utvalgets hovedbegrunnelse var at en slik bestemmelse ville «bidra til klargjøring og større trygghet mot vilkårlige beslutninger.»⁴ Bestemmelsen skulle slå fast at begrensninger i grunnlovens rettigheter måtte være fastsatt ved lov, respektere kjernen i rettighetene, være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta allmenne interesser eller andre menneskerettigheter. Den skulle også angi hvilke bestemmelser det ikke kunne gjøres

¹ Brevet er tilgjengelig på NIMs nettside: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/04/Brev-til-HOD-KMD-HD-FHI-fra-NIM-4.4-20.pdf>

² Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet.

³ Se Dokument 16 (2011–2012) kap. 13. Forslaget ble formelt fremmet som grunnlovsforslag i Dokument 12:31 (2011–2012) av Per Kristian Foss, Jette F. Christensen, Geir Jørgen Bekkevold, Martin Kolberg, Hallgeir H. Langeland, Marit Nybakk, Per Olaf Lundteigen og Trine Skei Grande.

⁴ Dokument 16 (2011–2012) s. 73.

inngrep i Grunnloven § 106 var blant rettighetene det ville kunne gjøres inngrep i etter den foreslåtte begrensningshjemmelen.

Før behandlingen av grunnlovsforslagene i mai 2014 ble det besluttet å utsette behandlingen av denne delen av forslaget.⁵ Innstilling forelå derfor først i februar 2016, og da stemte et flertall i Kontroll- og konstitusjonskomiteen – alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet – mot forslaget.⁶ Dette ble også resultatet ved avstemningen i Stortinget.⁷ Det ble så fremmet et nytt grunnlovsforslag høsten 2016.⁸ Dette forslaget ble stemt ned av Stortinget i juni 2019, mot Arbeiderpartiet og Miljøpartiet De Grønne sine stemmer.⁹

Høyesterett har innfortolket en inngrepshjemmel i tråd med det som opprinnelig var Lønning-utvalgets forslag i Grunnloven § 101 om organisasjonsfrihet og § 102 om retten til familie- og privatliv.¹⁰

Det er ikke i rettspraksis avklart hvorvidt en slik unntaksbestemmelse skal innfortolkes i § 106 *første* ledd, men gitt at det var en nokså klar forutsetning for vedtakelsen av den generelle bevegelsesfriheten, er det naturlig å anta at en slik adgang vil innfortolkes. For § 106 *andre* ledd er det imidlertid noe mer tvilsomt hvorvidt det særskilt angitte unntaksformålene i bestemmelsen skulle suppleres av en slik ulovfestet inngrepsbestemmelse. Lønning-utvalget la til grunn at retten til å forlate Norge «vil i prinsippet bare være rettslig begrenset av vernepliktsregler eller av rettsforfølgelse». ¹¹ Behovet for en inngrepsadgang vil også bero på rekkevidden av forbudet mot at noen «... nektes å forlate riket ...».

⁵ Innst. 187 S (2013–2014) s. 26. Komiteens begrunnelse var at de «har respekt for innspillene som har fremkommet i den offentlige debatt når det gjelder forslaget til ny § 115 om begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene, og er opptatt av at Stortinget får en så grundig og opplyst behandling av hver enkelt paragraf i Grunnloven som mulig. Ved å bruke noe mer tid på behandlingen av forslaget, vil det skapes større sikkerhet for at alle sider av tolkningsspørsmålene blir belyst.»

⁶ Innst. 165 S (2015–2016). Miljøpartiet De Grønne og SV utelukket for øvrig ikke at de på et senere tidspunkt ville kunne bifalle et forslag til en mer presist formulert hjemmel, se s. 7.

⁷ Sak 1, 31. mars 2016. Ifølge Stortingets voteringsoversikt stemte ett medlem fra Høyre for Arbeiderpartiets mindretallsforslag.

⁸ Dokument 12:8 (2015–2016), fremmet av Martin Kolberg, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og Tom E. B. Holthe (FrP, vararepresentant for Anders Anundsen). Forslaget innebar noen justeringer sammenlignet med det forrige forslaget, ved at formålskravet var fjernet og at det var gjort noen endringer i hvilke bestemmelser det ikke skulle kunne gjøres begrensninger i.

⁹ Sak 5, 3. juni 2019. Innstillingen som lå til grunn for behandlingen er Innst. 287 S (2018–2019). Som det fremgår her mente SV at det finnes gode grunner for å grunnlovfeste en begrensningshjemmel, men at § 105 i så fall ikke burde inkluderes på listen over bestemmelser det ikke kan gjøres inngrep i. For øvrig viser voteringsoversikten fra behandlingen i plenum at to SV-representanter stemte for Arbeiderpartiets forslag, men det er uklart om dette var en inkurie eller ikke.

¹⁰ Se særlig HR-2015-206-A avsnitt 68 og HR-2016-2554-P avsnitt 81-82.

¹¹ Dokument 16 (2011-2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 201.

NIM anser i det alle tilfeller som problematisk at departementet har forskriftsfestet et utreiseforbud uten å omtale forholdet til Grunnloven § 106 annet ledd første punktum.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjons fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 12, som begge gjelder som norsk lov med forrang for annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3, verner også om retten til å forlate riket. Bestemmelsene gir etter ordlyden større rom for inngrep enn grunnlovsbestemmelsen, og beskyttelse av helse vil i utgangspunktet være et legitimt formål som kan begrunne inngrep.

NIM vil understreke at utreiseforbudet utgjør et klart inngrep i helsepersonells rett til å forlate riket etter Grunnloven § 106 annet ledd og de nevnte konvensjonsbestemmelsene. Det gjelder uavhengig av om Helse- og omsorgsdepartementet rent faktisk gjør bruk av adgangen til å innvilge dispensasjon fra forbudet. Som nevnt er det uklart hvorvidt man kan innfortolke en inngrepsadgang som supplerer de særskilt angitte unntakene i § 106, annet ledd. Under enhver omstendighet, om det skulle innfortolkes en slik inngrepsadgang, må det bygge på et rettslig grunnlag, og inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er nødvendig å opprettholde et forbud som gjelder generelt for samtlige «[h]elsepersonell som arbeider med pasientbehandling og i apotek», i hele Norge. Selv om forbudet hittil har vært nokså kortvarig, kreves det at nødvendigheten av inngrepet vurderes fortløpende, herunder om det er nødvendig å ramme en så vid personkrets og om det er nødvendig å gjøre forbudet gjeldende for helsepersonell i hele landet.

Fraværet av tilsvarende utreiseforbud for en rekke andre yrkesgrupper som ivaretar kritiske funksjoner i samfunnet gir også et visst grunnlag for å stille spørsmål ved nødvendigheten av det iverksatte utreiseforbudet, selv om mange helsepersonell har en spesielt viktig rolle i en pandemisituasjon.

Helse- og omsorgsdepartementet, ved statssekretær Anne Grethe Erlandsen, har uttalt til Dagens Medisin (5. april 2020) at utreiseforbudet er oppe til vurdering, og at det kan ventes en beslutning i løpet av inneværende uke. NIM forventer at det ved en eventuell videreføring av forbudet, eventuelt i en mer begrenset form, gis en avklaring av departementets syn på de menneskerettslige problemstillingene utreiseforbudet reiser.

Vi vil understreke at denne henvendelsen gjelder det gjeldende *utreiseforbudet* som sådan, og at vi her ikke har behandlet bestemmelser om ekstraordinær tjenesteplikt, tilgjengelighet for arbeidsgiver og beordringsmyndighet overfor helsepersonell opp mot Grunnloven § 106 eller konvensjonsbestemmelsene omtalt ovenfor.

Vi er tilgjengelige for å bistå med vurderinger knyttet til det ovenstående dersom det er ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Alf Butenschøn Skre
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.