



Justis- og beredskapsdepartementet  
(Kun avgitt digitalt på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

**Deres referanse:** 20/5733  
**Vår referanse:** 20/507  
**Dato:** 27/11/2020

## Høringsvar – forskriftshjemmel for oppholdssted under innreisekarantene

### 1. Innledning

Vi viser til høringsbrev 25. november 2020 vedrørende forslag til lov om midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)

I punkt 2 behandler vi forskriftens formål og funksjon. I punkt 3 sier vi kort noe om de menneskerettslige vurderingene. I punkt 4 diskuterer vi saksbehandlingsregler, herunder vårt forslag om en dispensasjonsadgang, og i punkt 5 knytter vi noen kommentarer knyttet til straff for overtredelser. I punkt 6 diskuterer vi de utgangspunktene som en forholdsmessighetsvurdering av tiltaket bør bygge på.

### 2. Forskriftshjemmelens funksjon

Det foreslås i smittevernloven § 4-3 nytt andre ledd første punktum at Kongen for å forebygge eller motvirke spredning av covid-19 skal kunne gi forskrift om «hvordan personer som reiser inn i Norge, skal gjennomføre karantene.»

Ut fra departementets gjennomgang i høringsnotatet punkt 5.1 og merknadene i punkt 7, er det noe uklart for oss hva som er forskriftshjemmelens funksjon. Som vi skal komme tilbake til i punkt 3, er det klart at tiltaket som forskriftshjemmelen skal benyttes til, vil utgjøre et inngrep i flere menneskerettigheter. For å vurdere lovligheten og forholdsmessigheten av inngrepet er det behov for en nærmere redegjørelse for forskriftshjemmelens formål og funksjon.

Det heter i høringsnotatet punkt 5.1 om bakgrunnen og begrunnelsen for karantenehotellordningen:

«Sosial distansering er det viktigste virkemiddelet for å unngå smittespredning. Derfor er det svært viktig at karantenereglene etterleves. Det ble rapportert om at etterlevelsen av karantenereglene flere steder var svak, og flere kommuner meldte om at de ikke hadde kapasitet til å føre tilsyn. Det ble også vist til at private hjem ikke så ut til å være et egnet karantenested for reisende fra land med høye smittenivå, idet det var vanskelig å overholde kravene til å unngå nærkontakt. Det

kunne også være problemer der mange arbeidere bor trangt og deler fasiliteter i brakkerigger eller leiligheter.»

Det er uklart for oss begrunnelsen for pålegg om karantenehotell er at personer som ankommer riket ikke har et egnet oppholdssted, ikke etterlever karantene-reglene selv om de oppholder seg på et egnet oppholdssted, eller begge deler. Dersom hensynet bare er å sikre at personen har et egnet oppholdssted, bør det i proposisjonen omtales nærmere hva som anses som et egnet oppholdssted og hvilke momenter som spiller inn i denne vurderingen. Det vil kunne gi en klarere ramme for forskriftskompetansen. Det omfatter også en vurdering av hvilke faktiske omstendigheter rundt gjennomføring av karanteneplikt som gir grunn til å anta at opphold på «egnet sted» ikke er tilstrekkelig.

Reglene som i dag gjelder om karantenehotell, fastsatt ved kongelig resolusjon 6. november 2020 om endringer i covid-19-forskriften, favner nokså vidt ved at plikt til opphold på karantenehotell er hovedregelen ved innreise, med noen fastsatte unntak. NIM merker seg imidlertid at i de smittevernfaglige tilrådingene som gis fra helsemyndighetene knyttet til bruken av karantenehotell, synes det ikke å være klart om utfordringene med importsmitte nødvendiggjør en så vidt bred hovedregel om karantenehotell som den som gjelder i dag. NIM viser til at Folkehelseinstituttet (FHI) i sin vurdering 3. november, gjengitt i høringsnotatet punkt 3.2.1 på side 5, anbefalte:

«Forsterke krav om at karantene gjennomføres på egnet sted, og hvis det ikke er mulig vurdere bruk av karantenehotell, for eksempel for personer uten fast bopel i Norge.»

Videre anbefalte FHI:

«Forholdet mellom nytte og kostnad må vurderes nøye. Alternative og mer målrettede måter å håndtere risiko fra smittede reisende, bør vurderes.»

### **3. De menneskerettslige vurderingene**

Departementet vurderer forslagene opp mot legalitetsprinsippet (Grl. § 113), bevegelsesfriheten (Grl. § 106 og EMK TP 4 art. 2), forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse (Grl. § 94 og EMK art. 5), retten til privat- og familieliv (Grl. § 102 og EMK art. 8) og prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn (Grl. § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1).

NIM er enig i at de nevnte menneskerettighetene og frihetene er de som aktualiseres gjennom forslagene i høringen. NIM er videre enig i vurderingen av i hvilken grad kravet om karantenehotell utgjør et inngrep i de nevnte rettighetene. Kravet om opphold på karantenehotell utgjør et inngrep i bevegelsesfriheten, og kan etter omstendighetene utgjøre et inngrep i privat- og familielivet. Kravet om opphold på karantenehotell utgjør etter NIMs vurdering ikke frihetsberøvelse etter Grunnloven § 94 og EMK art. 5. Vi viser her særlig til at personer i innreisekarantene kan oppholde seg utenfor oppholdsstedet

hvis de kan unngå nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med, jf. forskriften § 4 fjerde ledd. Karantene står derfor i en grunnleggende annen stilling enn isolasjon etter covid-19 forskriften § 7.

Lovligheten av tiltakene som utgjør inngrep i henholdsvis bevegelsesfriheten og retten til privat- og familieliv avhenger av om inngrepet har hjemmel i lov, har et lovlig formål og er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå formålet. NIM legger til grunn at den nærmere vurderingen av tiltakenes lovlighet, herunder vurderingen av forholdsmessighet, vil fremgå av høringen om forskriftsbestemmelsene som regulerer plikten til opphold på karantenehotell som etter planen skal sendes på høring neste uke. NIM vil imidlertid knytte noen kommentarer til noen utgangspunkter for denne vurderingen, se nærmere punkt 6.

#### **4. Saksbehandlingsregler**

Det foreslås en hjemmel i smittevernloven § 4-3 tredje ledd for forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak om oppholdssted under innreisekarantene, herunder unntak fra forvaltningslovens regler om skriftlighet, begrunnelse og klage i saker som gjelder enkeltvedtak. Departementet understreker samtidig at det man ikke med forslaget sier noe om man vil foreslå et vedtakssystem og om man i så fall vil foreslå unntak fra forvaltningslovens regler, jf. høringsnotatet punkt 5.3.

NIM mener det i forskrift bør gis regler om en dispensasjonsordning som tar høyde for tilfeller der pålegg om karantenehotell rammer særlig hardt, jf. punkt 6. Slike forskriftsregler synes å kunne falle inn under forslaget til § 4-3 nytt andre og tredje ledd, men det kan med fordel kort presiseres i en eventuell proposisjon.

Dersom det gis regler om slik dispensasjonsordning, eller endringer som innebærer at det skal treffes enkeltvedtak om plikten til å gjennomføre opphold på karantenehotell, forstår vi at det kan være behov å gjøre unntak fra enkelte regler i forvaltningsloven. Det vil kunne være et bedre alternativ enn ingen eller en svært snever dispensasjonsadgang. Samtidig må behovet for unntak vurderes nøye, og hensynet til en forsvarlig saksbehandling må ivaretas ved utformingen av eventuelle forskriftsregler.

#### **5. Straff ved overtredelser av forskrifter gitt med medhold av ny § 4-3 nytt andre ledd**

Etter smittevernloven § 8-1 første punktum straffes forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven (med unntak av visse typer overtredelser), eller vedtak gitt med hjemmel i loven, med bot eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse som følge, er straffen bot eller fengsel inntil 4 år, jf. smittevernloven § 8-1 annet punktum.

I forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er strafferammen ved overtredelser fastsatt til 6 måneders fengsel, jf. forskriften § 19 første punktum. Bare grovt uaktsomme overtredelser omfattes i tillegg til forsettlig. Vi antar at forskriften må forstås slik at den utelukker straffansvar etter smittevernloven § 8-1 i tillegg ved overtredelser av plikter etter covid-19-forskriften.

Vi antar at strafferammen etter smittevernloven § 8-1 er lite tilpasset overtredelser av forskrifter gitt i medhold av forslaget til ny § 4-3 nytt andre ledd første punktum. Hvorvidt strafferammen er hensiktsmessig er heller ikke omtalt i høringsnotatet. Departementet bør vurdere om det er behov for en hjemmel til å gi lavere strafferamme eller høyere skyldkrav ved overtredelser av § 4-3 nytt andre ledd første punktum enn det som følger av smittevernloven § 8-1. Det kan også reises spørsmål om det er behov for å kunne fastsette at visse overtredelser ikke er straffbare.

En slik forskriftshjemmel kan for eksempel utformes slik:

«Kongen kan gi forskrift om lavere strafferamme ved overtredelser enn det som følger av § 8-1, hvilket skyldkrav som skal gjelde og at overtredelse av bestemmelser i forskriften ikke er straffbare.»

## **6. Om bruken av forskriftshjemmelen (den nærmere forholdsmessighetsvurderingen)**

Høringsnotatet punkt 5.5 gir en kort redegjørelse for enkelte utgangspunkter som skal legges til grunn ved bruken av den foreslåtte forskriftshjemmelen. NIM legger som nevnt til grunn at en grundig vurdering av disse spørsmålene skal legges frem i høringen om forskriftsbestemmelsene som regulerer plikten til opphold på karantenehotell, men vil allerede nå knytte noen kommentarer til dette.

Det er positivt at høringsnotatet angir menneskerettighetene som ramme for den nærmere vurderingen av hvilke forskriftsbestemmelser som kan angis i medhold av den foreslåtte forskriftshjemmelen. Det er også positivt at høringsnotatet understreker at iverksatte smitteverntiltak må justeres i takt med smittesituasjonen, slik at de til enhver tid holder seg innenfor de rammene reglene setter.

Høringsnotatet fremholder også at reglene må sikre mulighet for håndheving og kontroll, blant annet fordi dette vil bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Videre legges det vekt på at forskrifter gitt med hjemmel i dette regelverket må være enkle å forstå og etterleve, og at også dette er avgjørende for at tiltakene skal ha den ønskede effekten.

NIM er enig i også disse utgangspunktene, og viser blant annet til at kravet til hjemmelsgrunnlag krever at det tydeliggjøres hvilke situasjoner som utløser hvilke plikter.

NIM savner imidlertid at høringsnotatet også tydeliggjør som et utgangspunkt at reglene ikke skal favne bredere enn nødvendig. Dette vil si at reglene må spisses mot de aktuelle

situasjonene eller gruppene der behovet for et slikt tiltak (påbud om karantenehotell) som skal fastsettes i medhold av forskriften er påkrevet, men ikke flere. Dette kan utledes av kravet til forholdsmessighet som må vurderes som en del av den menneskerettslige vurderingen, som departementet som nevnt trekker frem som et utgangspunkt. Etter NIMs syn er dette imidlertid særlig viktig, og aktualisert i forbindelse med denne konkrete problemstillingen, og det kunne derfor med fordel vært trukket frem som et sentralt utgangspunkt. Vi viser også her til at FHI i sin tilbakemelding understreker at målrettede måter å håndtere risiko fra reisende bør vurderes, og at forholdet mellom kostnad og nytte må vurderes nøye.

NIM savner også at høringsnotatet i denne sammenhengen trekker opp hensynet til barnets beste som et grunnleggende hensyn som reglene må bygge på. Hensynet til barnets beste er riktignok nevnt i høringsnotatets punkt 4, men det bør tydeliggjøres at hensynet skal vurderes når reglene på området skal lages. Også hensynet til andre grupper, særlige sårbare grupper som for eksempel personer med funksjonsnedsettelse som har behov for bistand, eldre eller psykisk syke, kan ha behov som ikke er lett å forene med opphold i enerom på karantenehotell. Høringen om forskriften bør derfor inneholde en nærmere vurdering av hvordan hensynet til sårbare grupper er ivaretatt. NIM mener som nevnt i punkt 4 at det i forskrift bør gis regler om en dispensasjonsordning som tar høyde for tilfeller der pålegg om karantenehotell rammer særlig hardt.

Også hensynet til likebehandling av like tilfeller bør nevnes. Dette gjelder både i reglenes utforming og i praktiseringen av dem. Det bør for eksempel begrunnes hvorfor det legges opp til forskjellsbehandling av personer som eier bolig og personer som leier bolig, dersom dette opprettholdes i forslaget til nærmere regler om karantenehotell.

Det må også anerkjennes at noen av disse utgangspunktene noen ganger kan stå i et spenningsforhold til hverandre. For eksempel kan ønsket om å lage enkle regler som er lette å forstå stå i et spenningsforhold til kravet om at reglene ikke skal favne flere enn nødvendig og at det dermed er behov for en omfattende og detaljert differensiering. Et annet spenningsforhold kan oppstå mellom utgangspunktet om å legge et føre var-prinsipp til grunn, og utgangspunktet om det minste inngreps prinsipp.

Vi bidrar gjerne til ytterligere avklaringer om ønskelig.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.