



Helse- og omsorgsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 21/4023
Vår referanse: 21/152
Dato: 24/09/2021

Høringsuttalelse – endringer i smittevernloven: Forlengelse av midlertidige forskriftshjemler om koronasertifikat, oppholdssted under innreisekarantene, samt isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Helse- og omsorgsdepartementet høringsbrev av 10. september 2021 om endringer i smittevernloven: Forlengelse av midlertidige forskriftshjemler om koronasertifikat, oppholdssted under innreisekarantene, samt isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2 (som vi heretter benevner «*covid-19*»).

NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslaget sine menneskerettslige sider. Det er som utgangspunkt ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. NIM uttaler seg imidlertid om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering, som på en god måte reflekterer menneskerettslige krav.

Vårt formål med dette høringssvaret er å bidra til en betryggende regulering for å sikre at forskriftene som eventuelt gis for å håndtere pandemien og praksis blir i tråd med menneskerettslige krav om et presist lovgrunnlag, legitimt formål, nødvendighet og forholdsmessighet, samt ivaretagelse av diskrimineringsvernet. Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vurderinger av forholdet til menneskerettighetene i proposisjoner som ligger til grunn for de lovregler som nå

foreslås forlenget.¹ Vi viser også til våre redegjørelser for menneskerettslige føringer i tidligere høringsuttalelser.²

I punkt 2 knytter vi merknader til forslaget om forlengelse av midlertidig forskriftshjemmel om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet. I punkt 3 knytter vi merknader til forslaget om forlengelse av midlertidig forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene. I punkt 4 knytter vi merknader til straff ved overtredelser av plikter etter forskrifter gitt i medhold av overnevnte forskriftshjemler.

NIMs anbefalinger kan oppsummeres slik:

- Dersom departementet går videre med forslagene om forlengelse av forskriftshjemmel for isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet og forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene, bør det vurderes nærmere hvordan forskrifter gitt etter disse hjemlene kan ramme ulike grupper vesentlig forskjellig. Det gjelder særlig hvordan det kan ramme forskjellige grupper uvaksinerte.
- Som departementet legger opp til, bør virkeområdet til forskriftshjemmelen om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet fortsatt være begrenset til å forebygge covid-19. Departementet bør vurdere om det i tillegg skal være et vilkår får å benytte denne forskriftshjemmelen at covid-19 er en allmenfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven §§ 1-3 nr. 3 og § 1-4.
- En eventuell forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene bør utformes slik at en plikt til opphold på karantenehotell skal ledsages av betryggende saksbehandlingsregler.
- Regelverket for straff ved overtredelser av plikter gitt i medhold av forskriftshjemmelen om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet, og forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene, bør klargjøres.
- Mer tilpassede strafferammer ved overtredelser av plikter gitt i medhold av forskriftshjemmelen om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet, og forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene, bør fastsettes i lov eller forskrift.

2. Forlengelse av midlertidig forskriftshjemmel om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet

¹ Prop. 130 L (2019-2020) - Midlertidige endringer i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet mv.) punkt 4.1.1; Prop. 62 L (2020-2021) - Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.) punkt 4.

² Høringssvar - forskriftshjemmel for oppholdssted under innreisekarantene, 27. november 2020 (ref. 20/507) punkt 3 og 6; Høringssvar – forslag til endringer i Covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden), 11. desember 2020 (ref. 20/515).

Smittevernloven § 4-3 a (forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet mv.) lyder:

«Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2 gi forskrifter om isolering og andre begrensninger i bevegelsesfrihet for personer som har, eller etter en faglig vurdering antas å ha, SARS-CoV-2. Det samme gjelder for personer som har økt risiko for SARS-CoV-2 etter nærkontakt med smittet eller antatt smittet person. I forskriftene kan Kongen fastsette nærmere krav til undersøkelser i forbindelse med eller til erstatning for isolering eller begrensninger i bevegelsesfriheten.»

Forskriftshjemmelen er midlertidig og oppheves 1. desember 2021. I høringsnotatet foreslår departementet denne forskriftshjemmelen forlenget uten endringer frem til 1. juli 2022.³

Sett fra et menneskerettslige perspektiv, gjør flere krav og hensyn seg gjeldende. For å ivareta retten til liv og helse er det viktig med adgang til å kunne pålegge karantene og isolasjon der det er nødvendig. Ved isolasjon og karantene er det nødvendig med et tydelig og presist lovgrunnlag som regulerer når det foreligger plikt til det og hva pliktene nærmere går ut på. Pålegg om isolasjon og karantene må bygge på betryggende menneskerettslige vurderinger av tiltakets egnethet for å ivareta folkehelse, samt dets nødvendighet og forholdsmessighet. Diskrimineringsvernet etter Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14 sammenholdt med de øvrige artiklene i EMK, må også ivaretas.

FHI uttaler i sin vurdering at det nå ikke er mulig å avskrive muligheten for at vi vil trenge covid-19-forskriftens bestemmelser om karantene og isolasjon også etter 1. desember 2021.⁴ FHI anser det imidlertid lite sannsynlig og uttaler: «På det tidspunktet vil vi antakelig være over i den fasen regjeringen har kalt normal hverdag med økt beredskap. Vi mener likevel at det av beredskapshensyn er fornuftig å bevare muligheten for å beholde eller gjeninnføre covid-19-forskriftens kapittel 2, eventuelt i justert form.» Helsedirektoratet er enig i dette og viser til at selv om man etter hvert har oppnådd god vaksinasjonsdekning i Norge, er det fortsatt usikkert hvordan smittesituasjonen vil bli fremover.⁵ Selv om vaksinasjonsdekningen er høy kan det komme virusvarianter som vaksinene eventuelt kan ha mindre effekt mot. Som følge av dette, er det fortsatt behov for økt beredskap, og i denne forbindelse er det viktig å kunne sette inn tiltak raskt dersom situasjonen skulle endre seg.

³ Høringsnotatet punkt 3.2.

⁴ FHI vurdering 2. september 2021 (Oppdrag fra HOD nr. 517) på s. 2.

⁵ Helsedirektoratets vurdering i svar på covid-19 oppdrag fra HOD 517, 2. september 2021 på s. 4.

Basert på vurderingene fra etatene, legger vi til grunn at det er en viss mulighet for at det oppstår behov for adgang til å gi bestemmelser om karantene og isolasjon for å forebygge covid-19 i noe tid etter desember 2021.

Ut fra hensynet til å sikre klare og presise regler bør neppe en basere seg på smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d) som grunnlag for forskrifter om isolasjon og karantene for å forebygge spredning av covid-19. Vi viser her til våre tidligere vurderinger av denne lovhjemmelens rekkevidde.⁶

I Prop. 203 LS (2020–2021) om midlertidige endringer i smittevernloven mv. (koronasertifikat), la departementet til grunn at differensiering av tiltaksbyrde ut fra vaksinestatus, gjennomgått koronasykdom eller avgitt negativt testresultat vil innebære forskjellsbehandling etter diskrimineringsvernet.⁷ Et spørsmål vi savner omtale av fra departementet i dette høringsnotatet, er i hvilken utstrekning det er grunn til å anta at pålegg om karantene i praksis i overveiende grad vil rette seg mot uvaksinerte. Det vil i så fall reise spørsmål om forholdet til diskrimineringsvernet.

For at diskrimineringsvernet skal komme til anvendelse, må det foreligge forskjellsbehandling som har en viss sammenheng med et diskrimineringsgrunnlag. Diskrimineringsgrunnlag er blant annet kjønn, alder, religiøs overbevisning, livssyn, funksjonsnedsettelse eller andre vesentlig forhold ved en person. I nevnte proposisjon om midlertidige endringer i smittevernloven mv. (koronasertifikat)⁸, la departementet til grunn at forskjellsbehandling av personer på grunnlag av manglende vaksinerings, kan ha sammenheng med slike forhold og nevner flere eksempler på det.⁹ Der diskrimineringsvernet kommer til anvendelse, kreves det at forskjellsbehandlingen ikke er usaklig eller uforholdsmessig.

Vi legger til grunn at forskjeller i tiltaksbyrde og restriksjoner i smittevernøyemed mellom uvaksinerte og andre vil ha et saklig formål da kravene i smittevernloven § 1-5 første ledd vil bidra til å sikre det. Spørsmålet om hvorvidt forskjellsbehandlingen vil være forholdsmessig, bør omtales nærmere i en eventuell proposisjon. Det bør også i en proposisjon understrekes at diskrimineringsproblematikk bør vurderes nøye med eventuelle forskrifter som gis i medhold av forskriftshjemmelen, herunder eventuelle behov for unntak for noen grupper. Som eksempel på diskrimineringsproblematikk viser vi til at i høringsrunden som lå til grunn til proposisjonen om koronasertifikat, hvor Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttalte:

⁶ NIM rapport om «Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» punkt 5, særlig 5.1 til 5.3.

⁷ Prop. 203 LS (2020–2021) punkt 6.11.1.

⁸ Fullstendig tittel er Prop. 203 LS (2020–2021) Midlertidige endringer i smittevernloven mv. (koronasertifikat) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) om koronasertifikat i EØS-avtalen.

⁹ Prop. 203 LS (2020–2021) punkt 6.11.2.

«Vi vil fremheve at det for noen personer med utviklingshemming aldri vil bli aktuelt å vaksinere seg mot korona. Personer uten samtykkekompetanse som motsetter seg vaksinerings, skal ikke vaksineres. Noen personer har en utviklingshemming som gjør at de ikke forstår hvorfor de skal vaksineres og motsetter seg vaksinerings på denne bakgrunn. For disse personene vil ikke en mulighet for å fremlegge en negativ koronatest avhjelpe at de ikke har tatt vaksine, da testsituasjonen vil by på de samme utfordringene som det å vaksinere seg. Videre vil helsemessige årsaker for noen gjøre at de ikke kan eller bør få vaksine.»¹⁰

Ved alle tiltak som videreføres og som kun vil ramme uvaksinerte er det derfor nå nødvendig med klare drøftelser av forholdet til diskrimineringsvernet, og at departementet synliggjør hvordan ulike grupper av de uvaksinerte vil rammes.

Departementet går inn for å opprettholde begrensningen i virkeområdet til smittevernloven § 4-3 a til restriksjoner for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 fremfor at forskriftshjemmelen skal gjelde ved «allmenfarlige smittsomme sykdommer» generelt.¹¹ Departementet slutter seg til Helsedirektoratets vurdering om at bestemmelsene er kommet på plass for å gi nødvendige virkemidler i håndteringen av denne pandemien og at bestemmelsene ikke bør få utvidet virkeområde. Departementet fremholder imidlertid at det ser behov for å vurdere bestemmelsens virkeområde ved senere revisjon av smittevernloven. Vi slutter oss til departementets vurdering på dette punktet.

Samtidig kan det spørres om adgangen til å benytte forskriftshjemmelen i smittevernloven § 4-3 a bør være begrenset til så lenge covid-19 utgjør en allmenfarlig smittsom sykdom i smittevernloven § 1-3 sin forstand, jf. også forskriftshjemmelen i smittevernloven § 1-4. Smittevernloven bygger på at en rekke inngripende smitteverntiltak etter loven bare kan pålegges der det foreligger en allmenfarlig smittsom sykdom, jf. blant annet loven §§ 4-1 (møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesanering), 3-8 (Vaksinering og immunisering av befolkningen) og 4-2 (forbud mot utførelse av arbeid m.m). og adgangen til å fastsette tvangstiltak etter reglene i smittevernloven kapittel 5. FHI synes å forutsette i sin vurdering, så langt vi forstår, at det er spørsmål om utviklingen kan medføre at covid-19 ikke lenger vil utgjøre en allmenfarlig smittsom sykdom.¹² Vi er også kjent med at dette spørsmålet er gitt som et utredningsoppdrag til FHI fra Helse- og

¹⁰ Høringsuttalelse fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU), «Høring – midlertidige endringer i smittevernloven (koronasertifikat) 1. mai 2021 på s. 2.

¹¹ Høringsnotatet punkt 3.2 på s. 11.

¹² FHI sin vurdering 2. september 2021 (Oppdrag fra HOD nr. 517), der FHI uttaler (s. 3): «Vi vil imidlertid peke på følgende problemstilling: Dersom covid-19 / SARS-CoV-2-infeksjon vurderes ikke lenger å oppfylle kriteriene for en allmenfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-3 og derfor fjernes fra Forskrift om allmenfarlige smittsomme sykdommer, blir det feil å navngi SARSCoV-2 i § 4-3a. Tiltakene som er nevnt i § 4-3a forutsetter nemlig at det dreier seg om en allmenfarlig smittsom sykdom» .

omsorgsdepartementet.¹³ Departementet bør i en eventuell proposisjon drøfte om det bør være et vilkår for bruk av forskriftskompetansen etter forslaget til forlengelse av smittevernloven § 4-3 a, at covid-19 (fortsatt) utgjør en allmenfarlig smittsom sykdom.

3. Forlengelse av midlertidig forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene

Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd lyder:

«Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2 gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene. Kongen kan også gi forskrift om egenandel for personer i karantene eller deres arbeids- eller oppdragsgiver til dekning av kostnader ved karanteneopphold.

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak gitt i medhold av forskrift etter andre ledd. Det kan her gjøres unntak fra forvaltningsloven kapittel IV, V og VI.»

Departementet foreslår å videreføre § 4-3 nytt andre og tredje ledd midlertidig frem til 1. juli 2022.¹⁴ Departementet legger etatenes situasjonsbeskrivelse til grunn som viser at det er svært lite sannsynlig at karantenehotell vil være et nødvendig virkemiddel mot pandemien i desember 2021. Basert på dette og etatenes svar på oppdrag 514 tar departementet utgangspunkt i at karantenehotellordningen er opphevet 1. desember 2021 når smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd opphører. Slik departementet ser det, beror valget mellom å foreslå en forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd eller basere seg på § 7-12, derfor også på andre argumenter enn beredskapshensyn, og da særlig hvordan forholdet til Stortinget vurderes.

Departementet mener de beste grunner taler for å foreslå en forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd i stedet for å basere seg på smittevernloven § 7-12, slik at Stortinget kan ta stilling til forslaget. Departementet fremholder videre at det er fortsatt usikkert hvordan pandemien vil utvikle seg, og departementet synes av den grunn det også er riktig å høre en forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd. Departementet vil innhente en smittevern faglig vurdering fra etatene om behovet for videreføring av smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd før det eventuelt fremmes en proposisjon.

Fra et menneskerettslig perspektiv er det sentralt at de generelle reglene om plikt til å oppholde seg på karantenehotell, og pålegg i individuelle tilfeller, bygger på betryggende

¹³ Oppdrag 527 - Om covid-19 fortsatt kan defineres som allmennfarlig smittsom sykdom.

¹⁴ Høringsnotatet punkt 5.2.2.

vurderinger av lovlighet, egnethet, nødvendighet og forholdsmessighet. En forutsetning for å fastsette et hjemmelsgrunnlag nå, når det ut fra dagens kunnskap ikke er behov, må etter vårt syn være at en har en noenlunde god oversikt over de forhold som er relevant for ordningens nødvendighet og forholdsmessighet, samt eventuelle spørsmål knyttet til diskrimineringsvern.

Vi savner en nærmere gjennomgang fra departementet om i hvilken utstrekning det er grunn til å anta at pålegg om karantenehotell i overveiende grad vil rette seg mot grupper av uvaksinerte. Det reiser både spørsmål om forholdsmessighet og diskrimineringsvern. Vi viser her til merknadene om dette i punkt 3 ovenfor om forskriftshjemmel om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet.

Såfremt departementene går videre med forslaget om videreføring, mener vi at forslaget til forskriftshjemmel bør suppleres med regler om minimumskrav til saksbehandlingen.

Vi antar at det er ganske nærliggende at en eventuell ny ordning med karantenehotell vil bygge på et ganske finmasket regelverk og enkelte skjønnsmessige vilkår. Vaksinstatus, formålet med reisen og velferdshensyn (f.eks. reise med yngre barn) har betydning både for om det foreligger plikt og innholdet av plikten (f.eks. varigheten av karantenehotelloppholdet). Det vil i så fall lett kunne gi opphav til en del tvilstilfeller. Dette styrker behovet for individuelle vurderinger av hvilke rettigheter og plikter den enkelte innreisende har, og vi mener derfor at rettssikkerhetsgarantiene knyttet til ordningen må skjerpes dersom hjemmelen videreføres, i lys av at karantenehotell må anses som et særlig inngripende tiltak.

Det bør etter vårt syn følge av forskriftshjemmelen at det ved pålegg om opphold på karantenehotell, som minimum skal gjelde krav til individuelle vurderinger av om det foreligger plikt, og klageadgang over pålegg eller forvaltningens vurderinger og standpunkt om plikt. Slike krav kan sikres på forskjellige måter ved utformingen av forskriftshjemmelen.

Ett alternativ er å fastsette i forskriftshjemmelen at denne bare gir adgang til å gi forskriftsregler om at den aktuelle myndigheten ved enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. a, kan pålegge plikt til å gjennomføre karantene på karantenehotell. Det vil medføre at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI kommer til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd, ved mindre det er fastsatt unntak fra det etter forslaget til smittevernloven § 4-3 tredje ledd siste punktum.

Et annet alternativ er å fastsette i forskriftshjemmelen at innreisende uansett har rett til avklaring av sine rettigheter og plikter med henblikk på karantenehotell ved henvendelse til rett forvaltningsmyndighet, samt rett til begrunnelse ved standpunkt om plikt til å oppholde seg på karantenehotell. Krav til en slik begrunnelse kan f.eks. gå ut på at grunnlaget for plikten kort angis. Det bør etter vårt syn også fremgå av forskriftshjemmelen at forvaltningens vurdering og standpunkt kan påklages. Sistnevnte

alternativ innebærer at selve plikten til å oppholde seg på karantenehotell kan følge direkte av lov- og forskrift (altså uten at det er behov for et individuelt pålegg for å utløse plikten).

Oppsummert mener NIM at ved videreføring av den midlertidige forskriftshjemmelen om oppholdssted under innreisekarantene må rettssikkerhetsgarantiene knyttet til ordningen skjerpes i lovhjemmelen, samtidig som det også gjøres en vurdering av diskrimineringsvernet og forholdsmessigheten, gitt at ordningen innrettes kun mot uvaksinerte.

4. Straff ved overtredelser av pliktene etter forskrifter gitt i medhold av forskriftshjemlene

1.1. Innledning

For å sikre en betryggende oppfyllelse av lovkravet er det viktig at straffebestemmelsene er presise. I sin vurdering av om pålegg som griper inn i menneskerettighetene er forholdsmessig, har EMD lagt vekt på hvorvidt pålegget er straffesanksjonert og hvor tyngende straffesanksjonen for pålegget er.¹⁵ Denne tilnærmingen medfører etter vårt syn at myndigheter, rettsanvendere og sivilsamfunn er avhengig av å ha en rimelig klarhet om straffenivået der forholdsmessigheten av ulike inngrep skal vurderes.

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. Straffeloven §§ 237 (smitteoverføring) og 237 a (grov smitteoverføring) inneholder regler om straff ved fortsettlig og grov uaktsomt overføring smittsom sykdom som medfører betydelig skade på kropp eller helse for en annen person, eller utsetter en annen som slik smittefare.

1.2. Tilpassende strafferammer ved overtredelser

Departementet omtaler ikke spørsmålet om endringene i reglene om straff ved overtredelser i dette høringsnotatet.¹⁶ I vårt høringsvar 27. november 2020¹⁷ til Justis- og beredskapsdepartementets høring om forskriftshjemmel for oppholdssted under

¹⁵ Se blant annet storkammerdommen S.A.S. v. Frankrike (43835/11) avsnitt 143 sammenholdt med avsnitt 152 om EMK artikkel 9 (religionsfriheten).

¹⁶ Departementenes vurderinger i høringsnotatet punkt 3.2 (om isolering, smittekarantene og testing), punkt 4.2 (om koronasertifikat) og punkt 5.2.2 (om oppholdssted under innreisekarantene).

¹⁷ Høringsvar fra NIM 27. november 2020 (vår ref. 20/507) punkt 5.

innreisekarantene, fremholdt vi at vi antok at strafferammen etter smittevernloven § 8-1 er lite tilpasset overtredelser av regler gitt i medhold av det forslaget til forskriftshjemmel. Vi ba derfor departementet vurdere å gi en hjemmel til å fastsette lavere strafferammer eller et annet skyldkrav i forskrift, enn det som følger av smittevernloven § 8-1. Vi reiste også spørsmål ved om det er behov for å kunne fastsette at visse overtredelser ikke er straffbare.

I proposisjonen som fulgte opp forslagene i høringen, Prop. 62 L (2020-2021) (Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)) fremholdt departementet at det var enig i synspunktene om strafferammen, men at innvendingen gjaldt tiltak etter smittevernloven generelt.¹⁸ Departementet mente derfor at dette spørsmålet måtte løses helhetlig og ikke alene i tilknytning til lovforslaget om oppholdssted ved innreisekarantene. Vi har forståelse for departementets vurderinger på dette punktet. Vi mener likevel det er hensiktsmessig med en regulering av strafferammer direkte i smittevernloven eller en forskriftshjemmel om straffereaksjoner, i tilknytning til regler som er fastsatt med hjemmel i forslaget til smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd, samt smittevernloven § 4-3 a. Vi tilføyer til våre tidligere innspill at medvirkning til overtredelser er straffbart, jf. straffeloven § 15. Medvirkning kan ha betydelig ulik art og alvorlighetsgrad. Det taler for å vurdere strafferammer kritisk.

1.3. Behov for avklaring av rettstilstanden

Ved enkelte overtredelser av regler gitt i forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er det etter vårt syn et behov for avklaring av hvilke straffehjemler som gjelder. Covid-19-forskriften § 24 (straff) lyder: «Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser i denne forskriften, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, jf. smittevernloven § 8-1. Overtredelse av § 4d og § 5b straffes med bot og bare når overtredelsen er skjedd uten rimelig grunn. Overtredelse av § 8 og § 13d skal ikke straffes.» I statsrådsforedraget som ligger til grunn for den første straffebestemmelsen i covid-19-forskriften, som er delvis videreført i § 24, henviser departementet til smittevernloven § 8-1 første og andre punktum, og uttaler: «Departementet vurderer at forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser i denne forskriften, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder».¹⁹ Det er nærliggende å forstå uttalelsen slik at det er ment å innebære en innskrenkning i strafferammen og skyldkravet etter smittevernloven § 8-1. Vi antar at ved pålegg gitt med hjemmel i § 7-12 (særlig fullmakt for Kongen), er det antagelig slik at det også kan gis regler som innskrenkning av strafferammen og skyldkrav etter smittevernloven, ved overtredelser av disse påleggene. Når det gis regler om plikter for å «trygge folkehelsen»,

¹⁸ Prop. 62 L (2020-2021) (Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.) punkt 5.2.3 på s. 28.

¹⁹ PRE-2020-03-27-470 punkt 2.

kan det være behov for å gi regler for å justere strafferammer, fastsette høyere skyldkrav og fjerne straffeansvaret for bestemte overtredelser, for å sikre en god helhetlig regulering. Regler om skyldkrav og strafferamme kan dermed ha en nær sammenheng med forskriftshjemmelens formål og funksjon. Ved pålegg gitt i medhold av smittevernloven § 7-12 (særlig fullmakt for Kongen), antar vi at covid-19-forskriften § 24 utelukker straffeansvar etter smittevernloven § 8-1.

Spørsmålet om hvor langt covid-19-forskriften § 24 utelukker straff ved overtredelser av bestemmelser i covid-19-forskriften gitt etter andre forskriftshjemler enn § 7-12, er ikke like klart. I merknadene til smittevernloven § 4-3 (Forskrifter om karantenebestemmelser) uttaler departementet i Prop. 62 L (2020-2021) punkt 7 på s. 36 at: «Overtredelse av smitteverntiltak vil imidlertid kunne straffesanksjoneres, jf. smittevernloven § 8-1». Det er noe uklart for oss om forskriftsbestemmelsen i covid-19-forskriften § 24 utelukker straffeansvar etter smittevernloven § 8-1 ved overtredelser av plikter etter covid-19-forskriften gitt i medhold av smittevernloven § 4-3. Vi har imidlertid ikke vurdert dette spørsmålet inngående.

Strafferammen «bøter eller fengsel inntil 6 måneder» i covid-19-forskriften oppfyller ikke grunnvilkåret for pågrepelse etter straffeprosessloven § 171 første ledd om en eller flere handlinger «som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Det er uklart for oss om vilkåret «etter loven» i straffeprosessloven § 171 må forstås som smittevernlovens strafferamme i § 8-1 første punktum, eller om det er forskriftens begrensning av den som skal legges til grunn ved spørsmålet om det er adgang til pågrepelse. Så vidt vi kjenner til, er det ganske uvanlig at lovens strafferamme innskrenkes ved forskrift.

Både for å klargjøre hvilke straffehjemler som gjelder ved overtredelser av smittevernloven og for å ivareta hensynet til tilpassede strafferammer, ber vi derfor departementet vurdere om det bør gis regler om strafferammen i selve forskriftshjemplene, eller gis lovhjemmel til å regulere strafferammene nærmere i forskrift.

NIM bidrar gjerne til avklaringer og utdyping om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Thomas Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.