



Justis- og beredskapsdepartementet  
Leveres digitalt via høringsportal

**Deres referanse:** 22/2752  
**Vår referanse:** 2022/207  
**Dato:** 23/08/2022

## Høringsuttalelse – NOU 2022:5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien del 2

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 25. mai 2022 vedlagt *NOU 2022: 5 myndighetenes håndtering av koronapandemien del 2* med høringsfrist 23. august 2022. Evalueringen gjelder perioden høsten 2020 til 31. oktober 2021. NIM går derfor ikke i særlig grad inn på tiltak etter 31. oktober 2021, men vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med den tredje evalueringen av myndighetens håndtering av koronapandemien for perioden 1. november 2021 til tentativt 1. mai 2022.

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 menneskerettslige sider. Vi uttaler oss som utgangspunkt ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle myndighetenes menneskerettslige forpliktelser. I noen tilfeller gjør vi det likevel, hvis det kan få betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis.

En av myndighetenes aller viktigste menneskerettslige forpliktelser ved håndteringen av en pandemi som covid-19 er å sikre liv og helse. Kommisjonen finner også i denne omgang at myndighetene samlet sett har håndtert pandemien godt, og at Norge er blant de landene i Europa som har hatt lavest dødelighet, lavest tiltaksbyrde og minst reduksjon i økonomisk aktivitet.<sup>1</sup> Myndighetene har med andre ord oppfylt denne kjerneforpliktelsen på en god måte.

Samtidig har myndighetene, stat og kommune, iverksatt til tider betydelig inngripende tiltak i andre menneskerettigheter for å bekjempe spredningen av covid-19. For NIM er det særlig de delene av Koronakommisjonens mandat som gjelder tiltak som griper inn i enkeltpersoners friheter, som er relevante å behandle, samt behovet for å sikre betryggende og forsvarlige menneskerettslige vurderinger på systemnivå. NIM vil på denne bakgrunn særlig se nærmere på kapittel 4 om myndighetens styring og

---

<sup>1</sup> NOU 2022: 5 s. 11.

samhandling, kapittel 7 om innreiserestriksjoner og innreisekarantene, samt kapittel 10 om sosiale konsekvenser for sårbare grupper. Som det vil fremgå, støtter NIM flere av Koronakommisjonens anbefalinger til disse delene (se særlig punkt 6.4). I tillegg har NIM noen egne anbefalinger.

Som Koronakommisjonen beskriver, har den et komplekst og omfattende mandat som nødvendiggjør avgrensinger. NIMs overordnede inntrykk er at Koronakommisjonen har prioritert å behandle noen problemstillinger grundig og å trekke læring fra disse. Samtidig påpeker kommisjonen at «det er mange viktige sider ved pandemihåndteringen som fortjener å bli viet mer oppmerksomhet enn det vi kunne rekke over.»<sup>2</sup> Et eksempel på tema som med fordel kunne vært behandlet av kommisjonen, og bør evalueres, er ordningen med koronasertifikat.<sup>3</sup> Noen andre eksempler på tiltak som kunne vært drøftet går vi igjennom i neste punkt (2).

## **2. Utredning og kunnskapsgrunnlag om menneskerettslige sider ved smitteverntiltak**

Et av de sentrale læringspunktene i Koronakommisjonens andre rapport er at regjeringens grunnlag for å beslutte smitteverntiltak i mange tilfeller var mangelfullt. Etter NIMs vurdering er den oppsummerende analysen under dette punktet treffende for det vi selv har erfart under pandemien. Det er ingen tvil om at pandemien, særlig i starten, men også underveis, medførte mange krevende situasjoner med behov for raske beslutninger. I perioder var det lite informasjon å hente, og det skulle balanseres mellom til dels motstridende interesser. Vi har derfor forståelse for at situasjonen var ekstraordinært krevende. Samtidig var situasjonen såpass langvarig at det etter vårt syn burde vært gjort mer for å sikre bedre informasjonsinnhenting og grundig saksbehandling etter ordinære prosedyrer. Kommisjonen skriver blant annet:

Kommisjonen mener at det burde vært lagt mer vekt på å innhente kunnskap, at ordinære sakbehandlingsprosedyrer i større grad burde vært fulgt, og at forholdsmessighet i større grad burde vært konkretisert i

---

<sup>2</sup> NOU 2022: 5 s. 13.

<sup>3</sup> Spørsmålet om i hvilke tilfeller det kan gjøres unntak fra ulike restriksjoner på grunnlag av vaksine eller teststatus reiser spørsmål som det er viktig at adresseres prinsipielt. Vi antar at helsemessige årsaker kan medføre at noen personer ikke kan ta vaksinene. Manglende vaksinerings kan også f.eks. skyldes at en person ikke vil vaksinere seg på grunn av religiøs eller livsynsmessig overbevisning. Adgangen til å få gyldig sertifikat gjennom test er derfor viktig. For noen personer vil muligheten til å teste seg avhjelpe problemene med koronasertifikat. For eksempel har Norsk Forbund for Utviklingshemmede fremholdt at 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. NIMs høringsvar om koronasertifikat er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/05/NIMs-horingsuttalelse-midlertidige-endringer-i-smittevernloven.pdf> og her: <https://www.nhri.no/2022/midlertidige-endringer-i-smittevernloven-forlengelse-av-reglene-om-koronasertifikat/>. Nettssak her: <https://www.nhri.no/2022/nims-horingsvar-om-forlengelse-av-reglene-om-koronasertifikat/>

beslutningsgrunnlagene. Etter kommisjonens syn har disse svakhetene hatt betydning for kvaliteten og treffsikkerheten på beslutningene og behovet for å justere tiltak i etterkant.<sup>4</sup>

Vi slutter oss til denne vurderingen. Vi vil i det følgende utdype noen spørsmål knyttet til utredning, kunnskapsgrunnlag og saksbehandling som vi mener kan gi viktige lærdommer for fremtidige kriser.

Tiltakene som ble iverksatt for å håndtere utbruddet av covid-19 aktualiserte en rekke menneskerettigheter som sjelden kommer under press på denne måten i Norge. Etter NIMs syn var det svært varierende hvor grundige utredningene av menneskerettslige problemstillinger i forbindelse med tiltakene var. Dette gjaldt både saker som ble sendt på høring, og saker som ikke ble sendt på høring.<sup>5</sup> Eksempler på saker der dette gjorde seg gjeldende, som vi behandler i denne høringsuttalelsen, er innreisenekt og bortvisning i smittevernøyemed av utlendinger med oppholdstillatelse eller oppholdsrett i riket (punkt 6.2), ordningen med karantenehotell (punkt 6.3) og tiltak som rammet barn og unge (punkt 5). To andre eksempler, som ikke er behandlet i kommisjonens rapport, redegjør vi for rett nedenfor.

Utformingen av regelverket for isolasjon ved bekreftet smitte synes i for liten grad å ha vært utformet med sikte på variasjonen i livssituasjonen til ulike grupper. Det fulgte av covid-19-forskriften at «[å] isolere seg innebærer å oppholde seg i egen bolig eller på et annet egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad, og eget kjøkken eller matservering, isolert fra andre, så langt som mulig også fra andre i samme husstand.»<sup>6</sup> For f.eks. foreldre med småbarn i en mindre leilighet er det svært vanskelig å ikke kunne gå ut overhodet. Små barn forstår ikke alltid hvorfor de ikke kan gå ut av leiligheten. Der alle i husstanden er smittet, og en ikke har et familiemessig eller sosialt nettverk, kan behovet for dagligdagse ærend som handling og det å lufte hunden, gjøre det svært vanskelig å etterleve regelverket. Covid-19-forskriften var straffesanksjonert.<sup>7</sup> Deler av regelverket, herunder reglene om isolasjon og karantene, rettet seg mot hele befolkningen. Det stiller særlig krav til et presist og forståelig regelverk. Det fordrer etter vårt syn at en del ulike typesituasjoner burde vært vurdert nærmere ved utformingen.

---

<sup>4</sup> NOU 2022: 5 s. 453.

<sup>5</sup> Se mer om NIMs innspill angående bruken av høringsinstituttet i NIMs innspill til koronakommisjonens første rapport av 21. juni 2021 punkt 2.3. Tilgjengelig her: [https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/06/NIM\\_horingsuttalelse\\_koronakommisjonen.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/06/NIM_horingsuttalelse_koronakommisjonen.pdf)

<sup>6</sup> Covid-19-forskriften § 7 (opphevet).

<sup>7</sup> Covid-19-forskriften § 24.

Smitteverntiltak fikk i perioder ganske vidtrekkende konsekvenser for muligheten til å besøke sitt gudshus og praktisere sin tro eller religion i felleskap.<sup>8</sup> Fra 4. januar 2021 til 22. februar 2022 var den nasjonale grensen for deltakelse satt så lavt som 10 deltakere der publikum ikke satt i fastmonterte seter.<sup>9</sup> Kirkebenker oppfylte ikke vilkåret om «fastmonterte seter».<sup>10</sup> Det var tillatt med 50 personer ved begravelser og bisettelser.<sup>11</sup> Regjeringen sendte ikke vilkåret om fastmonterte seter på høring. Fra den 23. februar endret myndighetene vilkåret om «fastmonterte seter» til et vilkår om at publikum skulle sitte i «faste, tilviste plasser», og da med en antallsbegrensning på 100 personer.<sup>12</sup> Regjeringen eller Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet ikke, så langt vi kjenner til, noen offentlig begrunnelse for skillet mellom fastmonterte seter og faste, tilviste plasser. Helsedirektoratet og FHI vurderte smittevern hensyn knyttet til typer sitteplasser i november 2021, i forbindelse med avklaring av innholdet i regelverket. Fagetatene trakk i sine offentlige vurderinger i liten grad inn andre hensyn enn smittevern hensyn.<sup>13</sup> Det manglet derfor en tilstrekkelig vurdering av forholdsmessighet.

De mangelfulle utredningene og vurderingene reiser spørsmål om hvordan det kan sikres mer betryggende vurderinger fra myndighetene ved neste krise.

I retningslinjene i heftet «Om Kongen i statsråd – Forberedelse av saker til statsråd» utarbeidet av Statsministerens kontor, heter det om innholdet i statsrådsforedraget ved vedtakelse av forskrifter: «[i] foredraget skal det videre fremgå hvorfor det foreslås fastsettelse, endring eller opphevelse av forskriften, hva som skal oppnås ved vedtaket, fordeler og ulemper ved forslaget, departementets vurderinger, hvordan forskriften skal forstås og etterleves [...]»<sup>14</sup>

Disse retningslinjene bidrar til vurderinger av spørsmål som har betydning for om et tiltak oppfyller menneskerettslige krav til forholdsmessighet. Vi mener samtidig at det i disse retningslinjene bør løftes tydeligere frem at også håndheving ved overtredelser av regelverket (straff, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak) skal vurderes. I

---

<sup>8</sup> Dette temaet er behandlet i et fra notat fra advokatfirmaet Wiersholm, *Begrensninger i tros- og religionsfrihet under covid-19-pandemien*, 18. oktober 2021, etter oppdrag fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges kristne råd, Muslimske dialognettverk, Den norske kirke, Oslo katolske bispedømme og KA arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter. Tilgjengelig her: <https://norgeskristnerad.no/wp-content/uploads/2021/11/2021-10-18-Notat-om-begrensninger-i-tros-og-religionsfrihet-under-covid-19-pandemien.pdf>

<sup>9</sup> Covid-19-forskriften § 13a første ledd bokstav b, jf. § 13 første ledd bokstav d, slik den gjaldt i perioden 4. januar 2021 til 22. februar 2021.

<sup>10</sup> Se Helsedirektoratet og FHI, Svar på covid-19, oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet nr. 219 – Definisjon av fastmonterte seter, 6. november 2020.

<sup>11</sup> Covid-19-forskriften § 13a første ledd bokstav c, jf. § 13 første ledd bokstav d, slik den gjaldt i perioden 4. januar 2021 til 22. februar 2021.

<sup>12</sup> Covid-19-forskriften § 13a første ledd bokstav b, jf. § 13 første ledd bokstav d, som den lød 23. februar 2021.

<sup>13</sup> Se Helsedirektoratet og FHI, Svar på covid-19, oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet nr. 219 – Definisjon av fastmonterte seter, 6. november 2020.

<sup>14</sup> Statsministerens kontor, *Retningslinjer Om Kongen i statsråd* punkt 13.7.2.

sin vurdering av om pålegg som griper inn i menneskerettighetene er forholdsmessig, har Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) lagt vekt på hvorvidt pålegget er straffesanksjonert og hvor tyngende straffesanksjonen for pålegget er.<sup>15</sup> 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.

Koronahåndteringen anskueliggjør etter NIMs syn et behov for større kunnskap og bevissthet om menneskerettslige problemstillinger for saksbehandlere i forvaltningen generelt, og ikke bare for de saksbehandlerne som arbeider spesifikt med menneskerettigheter. NIM sendte et brev om dette til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i juni 2021, med oppfordring til å vurdere endringer i utredningsinstruksen som tydeliggjør plikten til å vurdere menneskerettslige spørsmål.<sup>16</sup> I etterkant av korrespondanse med DFØ om dette har NIM påbegynt arbeidet med å lage en egen veileder om utredning av menneskerettslige problemstillinger. NIM håper at en viktig lærdom fra årene med pandemi er at myndighetene alltid skal foreta vurderinger av menneskerettighetene når det foreslås tiltak og politikk som kan berøre menneskerettigheter. Dette spørsmålet har også en viktig side til ivaretagelsen av barns rettigheter, se nærmere om dette i punkt 5.

### **3. Begrunnelser for inngripende koronatiltak burde ha vært offentliggjort rutinemessig**

Regjeringens rutiner for offentliggjøring av begrunnelser for inngripende koronatiltak har etter vårt syn i perioder vært mangelfulle. Dette gjelder særlig ved endringer i covid-19-forskriften.

Det må antas å følge av kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder utredningsplikten, jf. forvaltningsloven § 37, at et forvaltningsorgan må vurdere hvorfor det treffer vedtak om en forskrift og det nærmere innholdet.<sup>17</sup> Denne vurderingen må foreligge skriftlig. Offentleglova vil etter forholdene kunne gi rett på innsyn og mulighet for innsyn etter forvaltningsorganets skjønsmessige vurdering. Det foreligger imidlertid ingen alminnelig plikt til å utarbeide offentlige skriftlige begrunnelser for forskrifter, verken etter forvaltningsloven, kommuneloven eller etter menneskerettighetene. Forskriftsforarbeider er ofte ikke offentlig tilgjengelige fordi de i stor grad er interne arbeidsdokumenter for regjeringen og forvaltningen, der offentliglova åpner for unntak fra offentlighet, jf. offentliglova §§ 14 og 15. Ved forskrifter som vedtas av Kongen i

---

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

<sup>16</sup> Brev fra NIM *Om synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen* fra 25. juni 2021, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](https://www.nhri.no/nim/brev)

<sup>17</sup> Se NOU 2019: 5 «Forvaltningslov» punkt 31.5.6.1 på s. 504-505.

statsråd, foreligger det et statsrådsforedrag som redegjør for forskriften. Statsrådsforedraget kan inneholde utdypende forklaringer om bakgrunnen for forskriften og innholdet av den. Foredragene er ofte knappe, men de gir likevel ofte gode bidrag til forståelsen av begrunnelsen for forskriften. Der forskriften blir fastsatt av kommunestyret, inneholder ofte saksfremlegget en begrunnelse.

Begrunnelser for vedtak, eller fraværet av disse, kan inngå i en helhetlig vurdering av forholdsmessigheten av et inngrep. I saken om karanteneplikt for norske eiere av fritidseiendommer i Sverige («hyttedommen») viser Høyesterett til at EMD i tvilstilfeller vil legge vekt på den begrunnelsen som er gitt før iverksettingen. Høyesterett viste her til EMDs storkammerdom *Animal Defenders International v. Storbritannia*.<sup>18</sup>

Regjeringen hadde i en periode som praksis å publisere begrunnelser for endringer i covid-19-forskriften på en egen nettside. I en lengre periode mellom april 2021 og januar 2022 ble det ikke lagt ut oppdaterte begrunnelser der. Samtidig var det i perioder også et etterslep på publisering av statsrådsforedragene i Lovdata. Senere ble de nevnte nettsidene til regjeringen oppdatert med begrunnelser for endringene i covid-19-forskriften.

Et minimum av begrunnelser er ofte nødvendig for at ulike aktører, slik som NIM, skal kunne drive effektiv kontroll med smitteverntiltakenes lovlighet og forholdsmessighet. Det behovet ivaretas ikke i tilstrekkelig grad gjennom at de faglige rådene fra helsemyndighetene (Helsedirektoratet og FHI) ble publisert fortløpende på Helsedirektoratets hjemmesider. I tillegg var ikke alltid regjeringens beslutninger sammenfallende med vurderingene til fagetatene. Regjeringens beslutninger skal også etter forholdene bygge på bredere vurderinger og andre forhold enn rådene fra fagetatene. Noen ganger er heller ikke FHI og Helsedirektoratet samstemte i hvilke tiltak som kreves i lys av smittesituasjonen. I slike tilfeller er det av særlig betydning at regjeringen redegjør for hvordan de valgte tiltakene er begrunnet.

Begrunnelser har også en viktig side til at innholdet i reglene blir mer tilgjengelige og forståelige. Det er viktig for at enkeltindivider skal ha praktisk mulighet til å utøve sine rettigheter til blant annet privat- og familieliv. Det hensynet gjør seg særlig gjeldende når reglene er straffesanksjonert, slik som smitteverntiltak etter smittevernloven i stor grad har vært. Uklare regler med inngripende sanksjoner kan lett gi en «nedkjølingseffekt». Det vil si at personer unngår utøvelse av sine menneskerettigheter for å unngå risiko for å bryte regelverket.

Etter NIMs syn bør et fremtidig læringspunkt være at regjeringen sørger for utarbeidelse og tilgjengeliggjøring av begrunnelser for tiltak som griper inn i menneskerettighetene. Et enkelt tiltak kan være å løpende tilgjengeliggjøre statsrådsforedrag som redegjør for

---

<sup>18</sup> *Animal Defenders International v. Storbritannia* (48876/08)), 22. april 2013, avsnitt 114-116.

begrunnelsen for nye forskrifter eller forskriftsendringer vedtatt i statsråd. Slike dokumenter vil kunne tjene mye av den samme funksjonen som proposisjoner til Stortinget i lovsaker. Det vil være nyttig for blant annet NIM for å ivareta vårt overvåknings- og rådgivningsmandat.<sup>19</sup>

God informasjon om innholdet i reglene er også viktig for at det skal være lettest mulig for ansatte i førstelinjen å håndheve regelverket riktig. Kommisjonen fremholder følgende mangler på dette punktet:

Upresis informasjon om smitteverntiltak, lite tid til forberedelser og begrensede muligheter for å avklare regelverket gjorde det vanskelig for kommunelegene, politiet på grensen, de som jobbet på karantenehotellene, lærere og andre i førstelinjen å håndtere tiltakene lokalt, og det ga økt risiko for at etterlevelsen av tiltakene ble redusert.<sup>20</sup>

#### 4. Særlig om kommunene

En rekke av smitteverntiltakene ble fattet av kommunene gjennom lokale forskrifter. Slike tiltak kunne være ganske inngripende. Det gjaldt f.eks. innføring av forbud mot flere enn to gjester (som hovedregel) i private hjem, uten forutgående høring eller etterskuddshøring.<sup>21</sup> Såpass vidtgående besøksbegrensninger har en side til hensynet til barn som er særlig utsatt gjennom at de får mindre kontakt med andre voksne utenfor husstanden. Slik kan det bli vanskeligere å avdekke omsorgssvikt. Kommunene sto også for den faktiske gjennomføringen av en rekke nasjonale tiltak gjennom kommunal tjenesteyting i blant annet skole- og helse- og omsorgssektoren.

Kommunene er en del av statens myndigheter som etter Grunnloven § 92 skal respektere og sikre menneskerettighetene etter Grunnloven og de internasjonale konvensjonene.<sup>22</sup> Kommunene hadde dermed et ansvar for at lokale beslutninger iverksatt for å håndtere utbruddet av covid-19 ble fattet innenfor rammene av Grunnloven og menneskerettighetene.

Kommunenes ansvar og rolle under pandemien er grundig omtalt i Koronakommisjonens første rapport. NIM hadde også kommentarer til dette i sin høringsuttalelse til Koronakommisjonens første rapport, med konkretisering av enkelte

---

<sup>19</sup> I brev *Om begrunnelser for inngrep i koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene* 7. januar 2022 til Helse- og omsorgsdepartementet (ref. 2022/8) understreket NIM behovet for å offentliggjøre begrunnelsene for koronatiltakene. Vi pekte blant annet på behovet for å tilgjengeliggjøre statsrådsforedragene som lå til grunn for endringer i covid-19-forskriften vedtatt i statsråd. Tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

<sup>20</sup> NOU 2022: 5 punkt 12 s. 452.

<sup>21</sup> Saker om gyldigheten av to slike forbud i Oslo og Bergen er tillatt fremmet for Høyesterett i anke over LB-2021-156338 og LG-2021-126423.

<sup>22</sup> Dette er understreket av Høyesterett i kjennelsen i HR-2022-401-A (Tolga-saken), avsnitt 46.

områder der vi mente at kommunenes beslutninger og tjenesteytelse kunne utfordre menneskerettighetene.

I denne omgang vil vi peke på behovet for kunnskap om og ressurser til arbeid med menneskerettigheter i kommunene. NIM ga høsten 2021 ut en rapport om kommuners menneskerettighetsansvar, hvor vi presenterer resultatene fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner.<sup>23</sup> Spørreundersøkelsen viser blant annet at kommunene er kjent med at de har et menneskerettighetsansvar, men at det er varierende kunnskap om menneskerettighetene i kommunene. Kommunene peker selv på manglende systematisk opplæring av ansatte, tidspress og manglende finansielle ressurser som utfordringer knyttet til gjennomføringen av menneskerettigheter. Mange kommunedirektører og ordførere ønsker mer informasjon om hvordan arbeidet med menneskerettigheter kan styrkes i kommunene. I tillegg til resultatene fra spørreundersøkelsen, inneholder rapporten mer generell informasjon om kommunenes menneskerettighetsansvar og utdyping av områder hvor menneskerettigheter særlig gjør seg gjeldende. Rapporten inneholder også et punkt om koronatiltakene og hvordan kommunenes menneskerettighetsansvar ble aktualisert i denne sammenhengen.<sup>24</sup>

I rapporten fremmer NIM tre anbefalinger:

1. Kommunene bør styrke den juridiske kompetansen, kapasiteten, og den generelle kunnskapen om og systematisk opplæring i menneskerettigheter.
2. Kommunene bør styrke arbeidet med gjennomføring av menneskerettigheter.
3. Sentrale myndigheter bør sikre tydelig gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser i regelverk som kommuner forvalter, allokere nok ressurser til kommunene for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene og sikre god informasjonsflyt om menneskerettslige forpliktelser fra stat til kommune.

Som vi kommer tilbake til i punkt 5, er også den juridiske kompetansen i kommunene fremhevet av Koronakommisjonen i deres andre rapport som en faktor som kan ha påvirket ivaretagelsen av barns rettigheter under pandemien. NIM er enig i dette, men vil også understreke at kommunenes kompetanse om og ressurser til arbeid med menneskerettigheter er viktig på flere områder enn bare barns rettigheter. Vi anbefaler derfor at kommunenes evne til å ivareta menneskerettighetene blir en viktig del av lærdommen fra pandemien som det kan bygges videre på både i normaltid og i kriser.

---

<sup>23</sup> NIMs rapport *Kommuner og menneskerettigheter*, 29.04.2022, tilgjengelig her: [«Kommuner og menneskerettigheter» - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](#)

<sup>24</sup> Ibid punkt 3.3.6 Særlig om pandemien.



## 5. Barn og unge

En av hovedkonklusjonene i Koronakommisjonens andre rapport er at smitteverntiltakene har rammet barn og unge hardt, og at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad har klart å skjerme barn og unge i tråd med egen målsetting.<sup>25</sup> NIM er enig i dette. I tillegg til de mange kildene som underbygger denne konklusjonen som er gjengitt i kommisjonens rapport, er dette også vår vurdering etter å ha vurdert myndighetenes innsats gjennom ulike høringer, møter med myndighetene og innspill fra ulike aktører.

NIM vil først berømme myndighetene for at det etter hvert ble et mål å skjerme barn og unge så mye som mulig, og at denne målsetningen ble opprettholdt gjennom pandemien. Dette er i tråd med menneskerettslige krav som innebærer at hensynet til barnets beste skal være grunnleggende, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1.

Når det likevel konkluderes med at barn og unge ble rammet hardere enn nødvendig, er det nødvendig at myndighetene, både lokalt og nasjonalt, tar lærdom av dette. Lærdommen bør brukes både overfor barnegruppen i dag som er preget av pandemiårene, og som beredskap mot fremtidige kriser der barn og unge kan bli påvirket igjen.

Kommisjonen peker på fem områder som avdekker rom for forbedring i arbeidet for å beskytte barn og unge. Vi vil gå gjennom disse og knytte noen kommentarer til dem i det følgende. Til sist vil vi peke på at vi mener at plikten til å utrede barns rettigheter særskilt bør styrkes.

### **Sterkere statlig koordinering**

For det første peker kommisjonen på at den statlige koordineringen kunne vært sterkere. Et av koronakommisjonens funn som bør løftes frem i denne sammenhengen, er den mangelfulle involveringen av direktoratene for barn, ungdom og utdanning omtrent hele det første pandemiåret.<sup>26</sup> Det er uheldig at de som var tettest på tiltakene for barn og unge uttrykker at de måtte «løpe etter» beslutninger som allerede var fattet. Etter vårt syn kan dette også være medvirkende til at barn og unge samlet sett fikk en stor belastning. For å sikre realisering av barns rettigheter er det av særlig betydning å kartlegge hvordan ulike tiltak virker inn på barn, hvordan man kan skjerme dem fra tiltak og eventuelt kompensere med andre tiltak dersom barna ble omfattet av tiltak. Etter vårt syn er det kritikkverdig at beslutninger har skjedd uten å involvere etatene som er tettest på barn.

---

<sup>25</sup> NOU 2022:5 punkt 10.2 på s. 388.

<sup>26</sup> Beskrevet blant annet i NOU 2022:5 s. 359 flg.

### **Juridisk kompetanse i kommunene**

Kommisjonen trekker også frem spørsmålet om i hvilken grad kommunene var rustet til å ta krevende beslutninger med vanskelige juridiske avveininger.<sup>27</sup> Vi er enige i at også dette var en faktor som påvirket tiltaksbyrden for barn og unge. Et eksempel på en beslutning som påvirket barn og unge særlig uten at deres rettigheter var særskilt vurdert, var Bergen kommunes vedtak av 9. desember 2021 om at alle smittetilfeller skulle behandles som omikron.<sup>28</sup> På dette tidspunktet var utgangspunktet etter covid-19-forskriften at barn og unge var unntatt fra karantene, men tilfeller som var antatt å være smittevarianten omikron hadde et strengere regime uten unntak for barn og unge.<sup>29</sup> Der det ble lagt til «grunn at det var grunn til å tro» at det var smittevarianten omikron, var også isolasjonsreglene mer vidtgående.<sup>30</sup> Konsekvensen av den lokale beslutningen var at alle barn i Bergen som ble smittet, uavhengig av variant, måtte forholde seg til det strengeste smittevernregimet.

Tiltaket i Bergen ble justert raskt, men tjener som illustrasjon på at kommunene ofte kunne «legge på» litt sammenliknet med nasjonale tiltak, og at dette ikke alltid bygget på grundige juridiske og barnefaglige utredninger.<sup>31</sup>

### **Styrking av barn og unges medvirkning**

Kommisjonen trekker frem at det i perioder har vært gjort lite for å innhente barn og unges egne meninger om koronatiltakene og behov for kompenserende tiltak, både nasjonalt og lokalt.<sup>32</sup> NIM er enig i at dette er et klart forbedringspunkt, der det må jobbes systematisk for å etablere gode prosedyrer for involvering av barn og unge, også i krisetider. Slik NIM beskrev i brev til barne- og familieministeren om involvering av barn og unge under pandemien, tilsier en optimal realisering av barns rettigheter etter barnekonvensjonen at barn skal involveres i alle saker som angår det.<sup>33</sup> Dette bør derfor etter vår mening løftes opp som en generell saksbehandlingsregel og gjøres kjent for saksbehandlere i alle departement, direktorater og på lokalt nivå.

Vi viser ellers til det vi skriver ovenfor i punkt 2 om behovet for større kunnskap og bevissthet om menneskerettslige problemstillinger i forvaltningen. Kunnskap om barns

---

<sup>27</sup> NOU 2022:5 på s. 389.

<sup>28</sup> Problemstillingen er omtalt i NIMs brev til Helse- og omsorgsdepartementet om Bergen kommunes håndtering av omikron av 10. desember 2021, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

<sup>29</sup> Covid-19-forskriften § 4i annet ledd bokstav c og § 4g (historisk versjon fra 6. desember 2021).

<sup>30</sup> Covid-19-forskriften § 4f og § 7 (historisk versjon fra 6. desember 2021).

<sup>31</sup> Kommisjonen gjengir koordineringsgruppens bekymring om at den lokale tiltaksbyrden ble større enn nødvendig fordi kommunene la seg på en strengere linje enn det var grunnlag for i kommisjonens rapport på s. 389.

<sup>32</sup> NOU 2022:5 punkt 10.2 på s. 390.

<sup>33</sup> NIMs brev om involvering av barn og unge i utformingen av tiltak under covid-19-pandemien av 13. januar 2021, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

rett til medvirkning inngår i dette. Vi er kjent med at det for tiden pågår et arbeid i Barne- og familiedepartementet for å styrke systemer og strukturer for å sikre barns rett til medvirkning på systemnivå.<sup>34</sup> Vi anbefaler departementet til å ta med seg erfaringer fra pandemien inn i dette arbeidet.

### **Læringsutbytte**

NIM støtter kommisjonens anbefaling om at det må settes inn tiltak som kompenserer for manglende læring i årene etter pandemien. Barns rett til utdanning er en grunnleggende rettighet etter Grunnloven § 109 og barnekonvensjonen artikkel 28. Som kommisjonen peker på, er det noe tvetydige funn for gjennomstrømming (antallet som fullfører opplæring) og læringsutbytte.<sup>35</sup> Samtidig er det også funn som klart viser negative effekter av tiltakene.<sup>36</sup> Vi er enig med kommisjonen i at det burde ha vært innhentet mer systematiske oversikter over hvordan pandemiltakene har rammet barn og unge, særlig med tanke på hjemmeskole. Det vil være nødvendig å fortsette å forske på og evaluere tiltakenes innvirkning på skolen, og da også inkludere den perioden som faller utenfor denne koronakommisjonens mandat, med nye nasjonale tiltak rundt årsskiftet 2021/2022. Også her vil vi understreke at det er uheldig at utdanningsmyndighetene først fikk innpass i diskusjonene om tiltak omtrent ett år inn i pandemien. For fremtidige kriser der skolesektoren blir berørt bør det finnes en plan for involvering av relevante faginstanser.

### **Kunnskap om tiltak**

NIM støtter kommisjonens anbefaling om at kunnskapen som finnes hos statsforvalterne og Udir, systematiseres og tilrettelegges for forskningsformål. NIM er enig med kommisjonen i at det er oppsiktsvekkende at dette ikke er gjort allerede. Denne kunnskapen er nødvendig både for å ivareta de barna som er berørt av tiltakene, og for å kunne trekke lærdom til fremtidige kriser.

### **Plikten til å vurdere barns rettigheter særskilt må styrkes**

I tillegg til de fem områdene kommisjonen peker på, vil vi trekke frem som et særskilt tema at plikten til å foreta vurderinger av barns rettigheter bør styrkes. Som vi har nevnt over i punkt 2, har det gjennom pandemien vært mangler knyttet til vurderingen av forholdet til menneskerettighetene, særlig knyttet til forholdsmessighetsvurderinger. Vurderinger av barns rettigheter inngår som en del av dette, men det er også viktig at de som skal gjøre vurderinger har særskilte kunnskaper om barns rettigheter. FNs

---

<sup>34</sup> NIM sendte brev til barne- og familiedepartementet om dette 3. juni 2022, se NIMs brev om *Behov for å styrke strukturer og systemer for innhenting av kunnskap fra barn*, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#). I etterkant har NIM, sammen med Barneombudet, hatt møte med statsråden, som har varslet at de vil se på mulighetene for å styrke dette feltet.

<sup>35</sup> NOU 2022: 5 s. 390.

<sup>36</sup> Se for eksempel "Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic", Engzell m.fl. i *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 118 No. 17, 04.2021 og "Effects of COVID-19-Related School Closures on Student Achievement-A Systematic Review", Hammerstein m.fl. i *Frontiers in Psychology*, Vol. 12 16.09.2021.

barnekomité understreker at det må gjøres vurderinger av barns rettigheter i all politikk og tiltak.<sup>37</sup> Også Barneombudet har over tid tatt til orde for at det bør etableres rutiner som sikrer gode barnerettighetsvurderinger knyttet til alle beslutninger som berører barn.<sup>38</sup>

I mange av tiltakene som rammet barn og unge vet vi ikke hvordan lokale og nasjonale myndigheter har vurdert og vektet hensynet til barn og unge. Så sent som ved årsskiftet 2021/2022 ble det besluttet videreføring av rødt nivå etter den såkalte trafikkllysmodellen i videregående skoler, selv om faginstansene rådet til overgang til gult nivå.<sup>39</sup> Det tok lang tid før det ble offentliggjort noen vurderinger av hvordan myndighetene hadde vurdert og vektet hensynet til barn og unge.<sup>40</sup> Der tiltak rammer barn, bør spørsmålet om hvordan barns rettigheter er vektet og vurdert etter vårt syn alltid inngå som en del av begrunnelsen.

## 6. Tiltak mot smitte ved innreise fra utlandet

### 6.1 Innledning

Et av kommisjonens hovedfunn er at «For å begrense smitte ved innreise fra utlandet innførte myndighetene inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. Tiltakene var preget av hastverk og stadige justeringer. Dette var krevende både for de som skulle utforme og iverksette tiltakene, og de som skulle etterleve dem.»<sup>41</sup>

NIM er enig i dette. I punkt 6.2 behandler vi innreisenekt. I punkt 6.3 behandler vi innreisekarantene i form av plikt til opphold på karantenehotell. I punkt 6.4 diskuterer vi anbefalinger, men vi nevner innledningsvis at vi slutter oss til følgende anbefaling fra kommisjonen:

Kommisjonen anbefaler at myndighetene foretar en helhetlig utredning av innreisekarantene, innreiserestriksjoner og andre tiltak på grensen med tanke på hvordan slike tiltak best kan bli innrettet ved en framtidig krise for å oppnå

---

<sup>37</sup> FNs barnekomites generelle kommentar nr. 5 om generelle tiltak til gjennomføring av konvensjonen, avsnitt 45.

<sup>38</sup> Se bl.a. [Barneombudet lanserer verktøy for barnerettighetsvurderinger og medvirkning – Barneombudet](#).

<sup>39</sup> Helsedirektoratet «Korrigert revidert svar på covid-19 oppdrag fra HOD 589 - Om å vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 m.m.» 27.12.2021 s. 6 og FHI «Oppdrag 589 - Vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 m.m.» 20.12.2021 s. 3 og 4 der det heter at «det er derfor ikke grunnlag for rødt tiltaksnivå nasjonalt», begge tilgjengelig på [Oppdrag 589 - om å vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 mm.pdf \(helsedirektoratet.no\)](#)

<sup>40</sup> NIM kommenterte dette i brev til Kunnskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet 7. januar 2021, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#)

<sup>41</sup> NOU 2022:5 punkt 12.2 på s. 444.

ønsket effekt og samtidig være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.<sup>42</sup>

Kommisjonen retter spesiell oppmerksomhet mot karantenehotellordningen og går i liten utstrekning detaljert inn på tiltak etter den dagjeldende innreiserestriksjonsloven. Som Kommisjonen fremholder, utgjør innreisenekt og bortvisning den mest inngripende importrestriksjonen.<sup>43</sup> Vi går derfor her noe grundig inn på deler av ordningen med innreisenekt.

## 6.2 Innreisenekt

### 6.2.1 Om innreiserestriksjonene

Innreiserestriksjonsloven var en midlertidig lov som hadde som formål «å begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmenfarlige smittsomme sykdommen covid-19» (§ 1 første ledd). Loven gjaldt ikke «for norske statsborgere» og «heller ikke statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge» (§ 1 annet ledd). Loven oppstilte eksplisitt hvilke utlendinger som hadde rett til innreise, og åpnet for å kunne innvilge unntak ved særlige grunner, slik som omsorgsansvar og andre sterke velferdshensyn (§ 2 annet ledd). Det ble foretatt en rekke endringer i regelverket. Innreiserestriksjoner var nærmere regulert i forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, som hadde hjemmel i loven.<sup>44</sup>

Gruppen som ble nektet innreise er sammensatt, der personene har ulik tilknytning til Norge og personer i Norge:<sup>45</sup>

- Utlendinger bosatt i EØS-området og EØS-borgere bosatt i tredjeland (med mindre de var omfattet av unntak som også gjelder tredjelandsborgere) ble nektet innreise.
- Besteforeldre til, kjærester av, voksne barn av, foreldrene til voksne barn til, og annen fjernere familie til norske statsborgere ble nektet innreise og fikk dermed ikke besøke familie i Norge. Nærmere familiemedlemmer, som barn av norske statsborgere, var unntatt. Fra 19. juni 2021 ble også utlendinger i etablerte kjæresteforhold med en person i Norge på visse vilkår unntatt gjennom forskriftens § 2 bokstav j.

---

<sup>42</sup> NOU 2022:5 på s. 249.

<sup>43</sup> NOU 2022:5 punkt 7.2 på s. 191.

<sup>44</sup> Loven og forskriften erstattet forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen.

<sup>45</sup> Flere av gruppene er fremhevet i kommisjonens rapport.

- Utlendinger fra land utenfor EØS som gis oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid eller studier, herunder sesongarbeid, ble nektet innreise og fikk dermed ikke utøve sitt studium eller arbeid i Norge.
- Utlendinger som skulle arbeide med film- eller serieproduksjon eller som forsker, som er unntatt krav om oppholdstillatelse, ble nektet innreise og fikk dermed ikke utøve sitt arbeid i Norge.
- Personer som hadde sitt faste hjem i Norge, men ikke var registrert i Folkeregisteret, fikk frem til 21. mai 2021 ikke innreise selv om de kunne vise til dokumentasjon på bosted i Norge.<sup>46</sup>

Manglende overholdelse av innreiseforbudet etter innreiserestriksjonsloven og forskrift gitt i medhold av denne gav grunnlag for bortvisning, jf. § 2 tredje ledd første punktum. Reglene om tvangsmidler ved bortvisning etter utlendingsloven kapittel 12 gjaldt tilsvarende, jf. § 8.

Der utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjonene, eller unndratt seg vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket, kunne utlendingen utvises etter reglene i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, jf. innreiserestriksjonsloven § 7 første punktum.

Forsettlig overtredelsene av innreiserestriksjonene etter loven var straffbart med bøter eller fengsel i inntil seks måneder, jf. innreiserestriksjonsloven § 9 bokstav a sammenholdt med straffeloven § 21.

#### 6.2.2 Restriksjonenes rekkevidde

Kommisjonen gjennomgår innledningsvis hvilke internasjonale avtaler og konvensjoner som Norge er tilsluttet til, som etter deres syn er relevante under håndteringen av importsmitte. EMK og FNs menneskerettighetskonvensjoner er blant de fremhevede.<sup>47</sup> Kommisjonen anbefaler at «myndighetene foretar en helhetlig utredning av innreisekarantene, innreiserestriksjoner og andre tiltak på grensen med tanke på hvordan slike tiltak best kan oppnå ønsket effekt og samtidig være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser».<sup>48</sup> NIM slutter seg til denne anbefalingen. Etter vårt syn bør det i en slik utredning av fremtidige tiltak inngå en vurdering av om de tidligere

---

<sup>46</sup> G-07/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (dato 27.02.2021) punkt 2; G-09/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (ref. 20/3210) 17. mars 2021 punkt 2 på s. 3; G-15/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, 21. mai 2015 (ref. 20/3210) punkt 2 på s. 3. Se også EFTA Surveillance Authority i "Letter of formal notice to Norway concerning Norwegian restrictions upon entry on the basis of COVID-19", 072/21/COL, s. 3-4, og Rundskriv G-11/2021.

<sup>47</sup> Georg Abusdal Engebretsen (2021), *Utredning av de rettslige sidene ved innreiserestriksjoner og karantenehotellordningen*. Advokatfirmaet Wiersholm AS punkt 3.3.1 s. 15

<sup>48</sup> NOU 2022:5 på s. 249.

tiltakene under pandemien var i tråd med menneskerettighetene eller medførte risiko for menneskerettighetsbrudd. Vi knytter derfor noen merknader til dette i det følgende.

NIM slutter seg i hovedsak til de rettslige utgangspunktene som fremgår av utredningen om de rettslige sidene ved innreiserestriksjoner som er vedlagt kommisjonens rapport.<sup>49</sup> Samtidig ønsker vi å utdype de menneskerettslige vurderinger på noen punkter. Gjennomgangen vår ikke uttømmende.

#### *Inngrep i privatliv etter EMK artikkel 8*

En stat har i utgangspunktet en suveren rett til å regulere utlendingers adgang til riket, med mindre det foreligger en traktatrettslig forpliktelse til å tillate innreise.<sup>50</sup> Det utgangspunktet gjelder også etter EMK. Samtidig kan retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1 omfatte totaliteten i sosiale bånd mellom «settled migrants» og det samfunnet de lever i.<sup>51</sup> Uttrykket «settled immigrants» omfatter utlendinger som har fått en formell oppholdstillatelse i landet.<sup>52</sup> Det vil omfatte en del av de som var omfattet av innreiserestriksjoner (se nærmere nedenfor). Vi antar det gjelder alle personer med et fast hjem i Norge. NIM mener innreiserestriksjonene i disse tilfeller har utgjort inngrep i retten til privatliv etter GrL § 102 og art. 8. Vi har ikke vurdert nærmere om retten til privatliv etter EMK artikkel 8 kom til anvendelse for andre personer som ble rammet av innreiserestriksjoner.<sup>53</sup> Dette bør inngå som en del av en eventuell helhetlig utredning av innreiserestriksjoner, slik Koronakommisjonen har foreslått.

Spørsmålet blir da om slike inngrep var i samsvar med vilkårene i art. 8 annet ledd. At innreiserestriksjonene utgjør inngrep i retten til privat- og familieliv medfører at restriksjonene må oppfylle lovkravet, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessige for å være tillatt. Restriksjonene ivaretok et legitimt formål. I dette innspillet diskuterer vi den tolkningen og praktiseringen av begrepet «bosatt» som myndighetene la til grunn. Denne praksisen reiser både spørsmål om lovkravet etter menneskerettighetene og spørsmål om forholdsmessighet for innreisenekt for personer som hadde et fast hjem, men ikke var folkeregistret, i Norge.

#### *Lovkravet*

Uttrykket «bosatt» som ble brukt i innreiseloven § 2 første ledd bokstav a var ikke definert, verken i innreiserestriksjonsloven, forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger, forarbeidene eller rettspraksis.<sup>54</sup> En rekke andre lover bruker uttrykkene

---

<sup>49</sup> Engebretsen (2021).

<sup>50</sup> F.eks. EØS-avtalen, se diskusjon i Engebretsen (2021) s. 18–19.

<sup>51</sup> *Pormes v. the Netherlands*, 28. juli 2020 (25402/14) avsnitt 52 med videre henvisninger.

<sup>52</sup> Storkammerdom *Maslov v. Austria*, 23. juni 2008 (1638/03)) avsnitt 61-65.

<sup>53</sup> Se Engebretsen (2021) s. 16, som nevner som eksempel at en statsborger i Norge får sin rett til privatliv begrenset ved å ikke se utenlandsk kjæreste i en lengere periode.

<sup>54</sup> Prop.124 L (2019–2020) punkt 8 og 10.6.

«bopel», «bosted» og «bosatt» som vilkår. Det gjelder blant annet folkeregisterloven, skatteloven, tvisteloven, utlendingsloven og statsborgerloven.<sup>55</sup> Det er ikke gitt at det er et sammenfallende innhold i begrepene. Uten holdepunkter for noe annet må man imidlertid ved tolkingen av innreiseloven og bortvisningsforskriften søke veiledning i de samme momentene som er lagt til grunn i praksis ved tolking av bopelskriteriet i andre sammenhenger. I retningslinjene i heftet «Lovteknikk og lovforberedelse», utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, heter det at «[d]ersom det er behov for å nevne at en person skal ha en forholdsvis varig eller fast tilknytning til landet, eventuelt til et område, bør en bruke uttrykkene «bosted» («bopel»), «hjemsted» eller «bosatt.»<sup>56</sup>

Innreiselovens ordlyd «bosatt» tilsier dermed at det er de reelle forhold som er avgjørende for vurderingen av om en person er «bosatt».

Med henvisning til Rt-1997-1099, (som gjaldt tilbakekall av konsesjon på grunnlag av manglende oppfølging av boplikt) uttaler Inge Lorange Backer i artikkelen «Hvor bor vi» fra 2007:

Når det gjelder territoriale tilknytningskrav etter andre regler, later det imidlertid tid til at folkeregistreringen ikke er avgjørende i seg selv uten at det er sagt uttrykkelig i vedkommende regel. (fotnote utelatt) Men folkeregistreringen vil iallfall være et tungtveiende bevismoment for at bostedet er det som fremgår av folkeregisteret. Forklaringen på at det folkeregistrerte bostedet ikke uten videre er avgjørende, ligger nok i de bostedskriterier som gjelder for folkeregistrering, sammenholdt med det forhold at bostedsbegrepet er relasjonelt og kan ha noe varierende innhold alt etter hvilken regel det knytter seg til. Det kan også være motforestillinger mot å la vurderingen i et administrativt organ – folkeregisterkontorene – være avgjørende for spørsmål av rettssikkerhetsmessig betydning for den enkelte og for domstolenes myndighet.<sup>57</sup>

Det som uttales her synes å ta sikte på det materielle bostattbegrepet etter folkeregisterloven. Det må etter vårt syn kreves ganske tydelige holdepunkter i en særlov for at selve den formelle registreringen i folkeregisteret skal være avgjørende for om et bosattkrav er oppfylt.

---

<sup>55</sup> Se utlendingsloven (bosatt) i §§ 17, 37, 40 første ledd bokstav a, § 47; tvisteloven § 4-4 (bopel); skatteloven inneholder i § 3-1 fjerde ledd en definisjon av hvor personlig skatteyder anses som bosatt: «Personlig skatteyder anses som bosatt i den kommunen hvor vedkommende har sitt hjem. Opphold utenfor hjemmet som følge av arbeid eller av andre grunner endrer ikke bosted med mindre forholdene ellers er slike at skatteyteren må regnes å ha sitt hjem på det nye oppholdsstedet.»; statsborgerskapsloven § 7 første ledd bokstav c, 20, 21 og 22.

<sup>56</sup> Hefte lovteknikk og lovforberedelse punkt 6.4.4 på s. 94. Tilgjengelig her <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

<sup>57</sup> Inge Lorange Backer, *Hvor bor vi?*, i Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue s. 120-133 – (FEST-2007-hjt-120) på punkt 5.



Vi legger på denne bakgrunn til grunn at bosatt-vilkåret må vurderes ut fra en persons reelle tilknytning til Norge. Registrering i folkeregisteret kan imidlertid etter forholdene ha vesentlig betydning som bevismoment. Vi er ikke kjent med kilder i tilknytning til utlendingsloven som skulle tilsa en annen tolkning.

Justis- og beredskapsdepartementet bygget på en annen forståelse. I Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen av 27. februar 2021 uttaler departementet:

Med «bosatt i Norge» menes personer som er folkeregistrert som bosatt i Norge. Det må kunne dokumenteres ved innreise at man er bosatt i Norge. Dette kan eksempelvis gjøres ved å vise til opplysninger om registrert bosted hos Skatteetaten.<sup>58</sup>

Denne forståelsen opprettholdt departementet i det reviderte rundskrivet av 17. mars 2021.<sup>59</sup> Forståelsen ble endret ved rundskriv 21. mai 2021, der det het at «[m]ed «bosatt i Norge», jf. lovens § 2 første ledd bokstav a, menes at utlendingen har fast bopel i Norge, dvs. at utlendingen har sitt faste hjem her. Utlendingen må ha oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Norge på innreisetidspunktet.»<sup>60</sup>

Bostattvilkåret var etter vårt syn ikke avklart så langt det med rimelighet lar seg gjøre i lov, forarbeider og forskrift. Det medførte etter vårt syn en vesentlig risiko for at utlendinger feilaktig trodde at de ikke hadde rett til innreise. Det medførte også risiko for uhjemlet bruk av bortvisning, utvisning og straff ved håndheving av regelverket, se nærmere om disse reaksjonene nedenfor.

I den grad innreiserestriksjoner har medført inngrep i retten til privat- og familieliv, og myndighetene har praktisert bostedsvilkåret feil med den virkning at personer uhjemlet har blitt nektet adgang til riket, innebærer det brudd på lovkravet etter retten til privat- og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

En sak i VG gir indikasjoner på hvordan myndighetenes forståelse av bostedsvilkåret kunne få alvorlige urettmessige følger for enkeltpersoner. VG trakk i april 2021 frem et tilfelle der en gresk statsborger på 18 år, som hadde bodd og gått på videregående skole i Norge i to år, ble bortvist fra riket etter å ha vært på besøk til sin søster i Østerrike. Han ble sendt tilbake til sitt Hellas, der han hadde statsborgerskap, men ikke bodd på over 7 år.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> G-07/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (dato 27.02.2021) punkt 2.

<sup>59</sup> G-09/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (ref. 20/3210) 17. mars 2021 punkt 2 på s. 3.

<sup>60</sup> G-15/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, 21. mai 2015 (ref. 20/3210) punkt 2 på s. 3.

<sup>61</sup> <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/39GeBA/firebarnsmoren-katja-vil-hjelpe-kosta-18-helt-urimelig> 26. april 2021.

### *Forholdsmessighetskravet*

I forholdsmessighetsvurderingen inngår det blant annet hvor tyngende inngrepet er, hvor langt tiltaket er egnet til å ivareta formålet, om formålet kan nås med mindre inngripende tiltak og om det er oppnådd en rimelig balanse mellom det legitime formålet som skal ivaretas og det rettsgodet det gripes inn i.

Et viktig spørsmål er også hvor inngående domstolene vil prøve spørsmål om et inngrep i menneskerettighetene begrunnet i å beskytte befolkningens helse. I sin prøving gir *EMD* vanligvis statene en viss skjønnsmargin, avhengig av saksområdet og hvor tyngende inngrepet er. *EMD* har tidligere uttalt at statene har en svært vid skjønnsmargin i helserettslige saker.<sup>62</sup> Det foreligger ikke rettspraksis fra *EMD* som gir direkte veiledning for forholdsmessigheten og statenes skjønnsmargin ved inngrep i art. 8 gjennom innreiserestriksjoner som følge av pandemien. Domstolen har imidlertid i *Fenech v. Malta* karakterisert pandemien som en «exceptional and unforeseeable context», uten å kommentere direkte hvilken betydning det har for skjønnsmarginen.<sup>63</sup> I *Cgas v. Sveits*, som omhandlet inngrep i forsamlingsfriheten som del av håndteringen av pandemien, uttaler derimot flertallet likevel at staten i saken bare nyter en viss skjønnsmargin.<sup>64</sup> I en sak om lovligheten av innreisekarantene uttalte *Høyesterett* imidlertid at *EMD*s skjønnsmargin gjelder for statene, «og vil dermed ikke være overførbar til nasjonale domstolers prøving av iverksatte tiltak i en stat».<sup>65</sup> Samtidig ville *Høyesterett* «på grunnlag av norsk rett, ved sin prøving av inngrep være varsom med å overprøve vurderinger som i stor grad er faglige eller beror på sammensatte samfunnsmessige avveininger». Dette betyr at graden av skjønnsmargin varierer for *EMD* og nasjonale domstoler, men at også sistnevnte vil utvise enn viss tilbakeholdenhet ved faglige eller sammensatte spørsmål.

Samtidig er skjønnsmarginen eller tilbakeholdenheten mindre jo mer tyngende inngrepet er. Innreisenekt er etter forholdene et ganske betydelig inngrep. Det aktuelle inngrepet innebar at utenlandske borgere ble nektet innreise i Norge, med mindre de var omfattet av lovens unntak.<sup>66</sup> Med dette begrenses retten til innreise for en gruppe som ellers etter utlendingsloven ville hatt lovlig adgang til Norge. Flere personer kunne ha en ganske sterk tilknytning til Norge gjennom familie og kjæreste her eller gjennom et privatliv opparbeidet gjennom et lengere opphold. Det styrker antagelig tyngden av

---

<sup>62</sup> Vavříčka m.fl. mot Tsjekkia (no. 47621/13)

<sup>63</sup> *Fenech mot Malta*, (no. 19090/20) avsnitt 96, der domstolen viser videre til Terheş mot Romania (dec.) (no. 49933/20).

<sup>64</sup> *Cgas mot Sveits*, (no. 21881/20) avsnitt 84. Dommen er avsagt i skarp dissens, der mindretallet mente at skjønnsmarginen var langt videre. Dommen er anket til storkammer, og derfor ikke rettskraftig.

<sup>65</sup> HR-2022-718-A avsnitt 89.

<sup>66</sup> Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

inngrepet at overtredelser av restriksjonen ble håndhevet gjennom bortvisning og kunne straffes og medføre utvisning.

Det er grunn til å reise spørsmål om myndighetenes praktisering av bosattsvilkåret var forholdsmessig. Som begrunnelse for praksisen har Justis- og beredskapsdepartementet fremholdt overfor EFTAs overvåkingsorgan (ESA) at formålet med presiseringen av «bosatt» som et krav om å være folkeregisteret, var å «ensure practicability and control in the application of this exception that was considered necessary to prevent the spread of infection by importing new cases».<sup>67</sup> Departementet utdypet kontrollhensynene.<sup>68</sup> Vi reiser spørsmål ved om disse kontrollhensynene utgjør en tilstrekkelig begrunnelse for et såpass vidtrekkende inngrep overfor utlendinger med fast hjem i Norge.

### 6.2.3 Rettssikkerhetsgarantier ved bortvisning

#### *Om saksbehandlingsreglene ved innreisenekt*

Det å få utøve en oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Norge er et viktig rettsgode. Betyggende rettssikkerhetsgarantier ved bortvisning er viktig for å forebygge risiko for uriktige vedtak.

Det fulgte av innreiserestriksjonsloven § 5 første ledd første punktum at forvaltningsloven kapittel IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak) og kapittel V (om vedtaket) ikke gjaldt for vedtak om bortvisning etter loven. Videre fulgte det at reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare gjaldt så langt de lot seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning, jf. innreiserestriksjonsloven § 5 første ledd første og annet punktum. Særlig relevant er det at muligheten for unntak gjaldt reglene i utlendingsloven kapittel 11 er utlendingsloven § 81 om utlendingens rett til å uttale seg. Utlendingen hadde videre ikke rett på fritt rettsråd i bortvisningssak, jf. innreiserestriksjonsloven § 5 annet ledd. Departementet bygget dessuten på at utlendingsloven § 5-4 om veiledning og bortvisning ikke gjaldt.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> "Request for further information concerning own initiative case concerning Norwegian restrictions upon entry on the basis of Covid-19", 21. Mai 2021 punkt 1 på s. 3.

<sup>68</sup> Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i sitt svarbrev til ESA av 21. mai 2021 at formålet med spesifikasjonen i rundskriv G-11/2021, som definerte "bosatt" som de som var folkeregistrert som bosatt i Norge, ikke var å skille mellom utlendinger med D-nummer eller fødselsnummer, men å sikre gjennomførbarheten og kontrollen ved anvendelsen av unntaket. Et D-nummer tjente ifølge departementet ikke som tilstrekkelig dokumentasjon på at utlendingen var bosatt i Norge, ettersom nummeret er beregnet på utenlandske statsborgere som ikke er bosatt eller har som hensikt å bosette seg i Norge. Et D-nummer var derfor ingen indikasjon på at personen er bosatt i Norge, selv om det er mulig å være bosatt med D-nummer. Se svarbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til EFTA Surveillance Authority, "Request for further information concerning own initiative case concerning norwegian restrictions upon entry on the basis of covid-19", 21. mai 2021, s. 3-4.

<sup>69</sup> Prop.124 L (2019–2020) punkt 10.9 og punkt 13 på s. 33.

Departementet fremholdt i proposisjonen at «ansvarlig myndighet måtte vurdere behovet for rask og forenklet avgjørelse og underretning opp mot hensynet til å sikre forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak».<sup>70</sup> Om veiledning til utlendingene het det:

Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar forutberegnelighet for berørte utlendinger. Utlendingsdirektoratet arbeider stadig med å forbedre både den individuelle veiledningen muntlig og elektronisk, og den generelle veiledningen på sine nettsider. Det bør også gis veiledning og nærmere retningslinjer om nødvendig dokumentasjon i forbindelse med innreise.<sup>71</sup>

Ved senere endringer og videreføring av innreiserestriksjonsloven opprettholdt departementet vurderingen av hvilke saksbehandlingsregler som skulle gjelde.<sup>72</sup>

I rundskrivene uttalte departementet at den enkelte utlending må ved behov kunne sannsynliggjøre at vedkommende faller inn under ett av de aktuelle unntakene fra innreiserestriksjonene.<sup>73</sup>

Loven gav myndighet til å treffe bortvisningsvedtak til Utlendingsdirektoratet eller politiet, jf. innreiserestriksjonsloven § 6 tredje ledd første punktum.

Vedtaket om bortvisning skulle være skriftlig, med mindre avgjørelsen hastet eller skriftlighet av andre grunner ikke var praktisk mulig, jf. loven § 6 første og annet ledd, og parten ikke ber om det. Det var fastsatt følgende om innholdet i begrunnelsesplikten: «Begrunnelsen kan være kort og standardisert. Begrunnelsen skal angi reglene som vedtaket bygger på», jf. 6 første ledd annet og tredje punktum.

Vedtaket om bortvisning kunne påklages til Utlendingsdirektoratet, eller til Utlendingsnemnda hvis Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak i første instans, etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Det fulgte av innreiserestriksjonsloven at forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting ikke gjaldt. Det var forskriftshjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om saksbehandlingen, jf. § 6 femte ledd.

#### *Våre merknader*

Saksbehandlingen knyttet til bortvisningssakene hadde etter vårt syn flere svakheter:

For det første legger NIM til grunn at behovet for unntak fra forvaltningslovens regler må vurderes nøye, og at hensynet til en forsvarlig saksbehandling må ivaretas dersom

---

<sup>70</sup> Prop.124 L (2019–2020) punkt 10.9.

<sup>71</sup> Prop.124 L (2019–2020) punkt 10.9.

<sup>72</sup> Prop. 5 L (2020-2021) punkt 4.8.3;

<sup>73</sup> G-07/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (dato 27.02.2021) punkt 11; G-09/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (ref. 20/3210) 17. mars 2021 punkt 11; G-15/2021 – Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen punkt 11.

loven fravikes.<sup>74</sup> Vi savner en mer inngående vurdering i proposisjonen av behovet for å gjøre unntak fra forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling, § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, og §§ 18 til 22 om partsinnsyn. Departementet gav som redegjort for ovenfor en generell begrunnelse. NIM savner en konkret vurdering knyttet opp de lovreglene nevnt ovenfor, herunder de hensynene reglene skal ivareta.

Det følger av forvaltningsloven § 27 tredje ledd bokstav a til c, at det i underretning om enkeltvedtaket, «når forholdene gir grunn til det», skal opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, forvaltningsorganenes veiledningsplikt etter § 11 og forskrifter gitt i medhold av den, og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36. Forvaltningsloven § 27 gjaldt ikke i saker om bortvisning etter innreiserestriksjonsloven, jf. innreiserestriksjonsloven § 5 første ledd første punktum. Det burde etter vårt syn fulgt av loven at utlendingsforvaltningen på eget tiltak i underretningen om vedtaket eller før skulle opplyse om utlendingsforvaltningens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

For det andre synes det å ha vært enkelte mangler knyttet til muligheten for utsatt iverksettelse. Innreiserestriksjonsloven fastsette at adgangen til utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42 ikke gjaldt. Departementet omtaler ikke spørsmålet om når det bør gis utsatt iverksettelse nærmere i proposisjonen.<sup>75</sup> I UDIs rundskriv fra 2020 bygget UDI på at det var adgang til utsatt iverksettelse etter reglene om omgjøring. Samtidig het det følgende om utsatt iverksettelse i UDIs rundskriv fra 2020:

Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksettelse gjelder ikke. Dette betyr at det ikke gjelder noen rett til å begjære utsatt iverksettelse for utlendinger som er bortvist. Det gjelder heller ikke noen rett til å få en eventuell begjæring besvart. Utlendingen kan uttransporteres uten at det er tatt stilling til slik begjæring.<sup>76</sup>

Et vedtak om bortvisning kunne få vesentlige konsekvenser for parten. Det burde i proposisjonen, eller i hvert fall i rundskriv, vært omtalt når utlendingsforvaltningen skulle vurdert nærmere å innvilge utsatt iverksettelse. Dersom det var tvil om hvorvidt vilkårene for utvisning var oppfylt, burde det etter vårt syn fremgått av rundskrivet at utlendingsforvaltningen av eget tiltak skulle innvilge utsatt iverksettelse før avgjørelse i klagesaken. I hvert fall burde det fremgått av rundskrivet at utlendingsforvaltningen i slike tilfeller skulle ha opplyst utlendingen om at denne kunne anmode om det, og besvart en slik anmodning før utreiseplikt og uttransportering.

---

<sup>74</sup> Se også NOU 2019: 5 «Ny forvaltningslov» punkt 11.3 på s. 151, der utvalget uttaler at «Det ligger i forvaltningslovens alminnelige karakter som en minimumslov at det bør vises varsomhet med å fastsette lempeligere regler.»

<sup>75</sup> Prop. 124 L (2019–2020) punkt 10.9 og merknadene til § 6 i punkt 13; Prop. 5 L (2020–2021) punkt 4.8.3

<sup>76</sup> Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet | Retningslinjer for bortvisning fra riket av hensyn til folkehelsen, 3. mars 2015 (UDI-2020-8) punkt 7.

### 6.3 Innreisekarantene gjennom plikt til opphold på karantenehotell

En straffesanksjonert plikt til å gjennomføre karantene på et hotell eller et annet bestemt sted, innebærer et inngrep i bevegelsesfriheten etter Grunnloven § 106 første ledd, retten til respekt for den enkeltes privat- og familieliv, jf. Grunnloven § 102 første ledd og EMK artikkel 8 nr. 1. Inngrep i disse rettighetene krever derfor tilstrekkelig grunnlag i lov, må ivareta et legitimt formål og må være forholdsmessig. Det minste inngreps prinsipp står sentralt i forholdsmessighetsvurderingen.

Både Eidsivating lagmannsrett og Oslo tingrett har kommet til at pålegg om å gjennomføre innreisekarantene på hotell uavhengig av egnet oppholdssted i mai 2021 ikke var i strid med smittevernloven § 1-5, EMK artikkel 8, og Grunnloven § 102.<sup>77</sup> Dommen fra Eidsivating lagmannsrett er anket til Høyesterett. Uavhengig av utfallet i domstolene er det viktig å gjennomgå prosessen og hvordan de menneskerettslige vurderingene kunne vært bedre underveis for å unngå risiko for brudd. Det har også en side til enkeltpersoners tillitt til at regelverket er i tråd med menneskerettighetene, som igjen kan styrke etterlevelsen. I det følgende vurderer vi derfor enkelte spørsmål knyttet til utredning og prosess.

#### **Krav om oppholdssted i karantenetiden burde vært bedre utredet før forskriftsendringene i kgl.res av 6. november ble vedtatt, og forslaget burde blitt sendt høring**

Karantenehotellordningen ble innført ved kongelig resolusjon 6. november 2020 med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Utgangspunktet var at personer i innreisekarantene skal oppholde seg på karantenehotell i karantenetiden, med unntak for «de som er bosatt i eller eier bolig i Norge, og som oppholder seg i boligen eller på annet egnet oppholdssted», «de som har kommet til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag, og har en arbeids- eller oppdragsgiver som har sørget for et egnet oppholdssted med enerom i karantenetiden», samt «asylsøkere og overføringsflyktninger».<sup>78</sup>

Som følge av behovet for raskt å innføre tiltak mot økt smitte, ble forskriftsendringen ikke sendt på høring.<sup>79</sup> NIMs antar at også i denne situasjonen ville kort høringsfrist styrket beslutningsgrunnlag. Slik Koronakommisjonen la til grunn, bør høringer være klar hovedregel også ved bruk av smittevernloven § 7-12.<sup>80</sup> Vi antar at det var gode muligheter for at en høring kunne sikret mer treffsikre regler i tråd med minste inngreps

---

<sup>77</sup> Eidsivating lagmannsrett i straffesak LE-2022-56411 (ikke rettskraftig, anket til Høyesterett). Oslo tingrett i en sivil sak med krav om erstatning og fastsettelsesdom for at påbud om å gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell under koronapandemien var rettstridig, se TOSL-2021-98208-2 punkt 5.7 (rettskraftig). I straffesak TOSL-2021-128844 tok tingretten ikke opp spørsmålet.

<sup>78</sup> PRE-2020-11-06-2252 Forskrift om endringer i covid-19-forskriften – krav om opphold på karantenehotell mv. Kongelig resolusjon. Statsråd Monica Mæland 06.11.2020.

<sup>79</sup> Ibid punkt 3.

<sup>80</sup> NOU 2021: 6 s. 266.

prinsipp fra start. Høring kunne ført til at det fra start ble innført unntak for situasjoner der karantenehotell kunne innebære en forskjellsbehandling eller være urimelig byrdefullt, f.eks. likestilling av eid og leid bolig, eller der man hadde mulighet for å kunne påvise et annet egnet oppholdssted for å gjennomføre karantene mer generelt, samt mulighet for unntak der sterke velferdshensyn tilsa at karantenen kunne gjennomføres på annet sted et hotell. I sitt høringssvar om hjemmel for karantenehotell uttalte FHI at den dagjeldende forskriften ikke innfridde opprinnelige intensjoner, og at «ordningen ble gjennomført svært raskt og kan ha fått utilsiktede konsekvenser» som ikke var smittevernflaglig begrunnet, f.eks. skille mellom leid og eid husvære.<sup>81</sup>

I det senere forslaget til endringer i covid-19-forskriften, sendt på høring 9. desember, likestilte departementet eid og leid bolig, og innførte unntak der personen hadde et annet egnet oppholdssted.<sup>82</sup> NIM var positiv til denne endringen i vårt høringssvar ettersom den bedre ivaretok minste inngreps prinsipp. I høringen reiste departementet spørsmål om behov for en snever unntaksadgang for personer som av særlige helsemessige eller velferdsmessige årsaker ikke bør pålegges opphold på karantenehotell.<sup>83</sup> NIM fremholdt at departementet burde vurdere å gi dispensasjon fra plikten der det var «tungtveiende helsemessige eller velferdsmessige behov for å kunne gjennomføre karantenen hjemme hos nærstående eller på annen måte».<sup>84</sup> Slik NIM så det, kunne en generell plikt til opphold på et bestemt sted eller krav til opphold til egent oppholdssted ramme uforholdsmessig hardt overfor sårbare grupper. Et unntak fra karantenehotell der det forelå «sterke velferdshensyn» ble innført ble i slutten av februar 2021.<sup>85</sup>

### **Myndighetene burde ha sikret et bedre beslutningsgrunnlag før plikt til karantenehotell uavhengig av egnet oppholdssted ble pålagt for unødvendige reiser i mars 2021**

Koronakommisjonen foretar en grundig gjennomgang av saksgangen og refererer inngående fra kommunikasjon mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet knyttet til karantenehotellordningen. Helse- og omsorgsdepartementet fremholdt 24. februar at det var et «politisk ønske om at det innføres krav om gjennomføring av innreisekarantene på karantenehotell for alle som

---

<sup>81</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskriftshjemmel-for-oppholdssted-under-innreisekarantene/id2787221/?uid=cbed663-3c4e-4776-9707-7f6775c7068d>

<sup>82</sup> Høring fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. desember 2020 – forslag til endringer i covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden) (ref. 20/6144).

<sup>83</sup> Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet - forslag til endringer i covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden), 11. desember 2020.

<sup>84</sup> NIMs høringssvar - forslag til endringer i Covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden), 11. desember 2020, (ref. 20/6144).

<sup>85</sup> NOU 2022: 5 s. 214 og Rundskriv, JD, 23. februar 2021 G-06/2021 – Revidert rundskriv om karantenehotell.



returnerer til Norge etter fritidsreiser utenlands i forbindelse med påsken. Dette vil også omfatte personer som eier eller leier fast bopel i Norge», og at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) skulle «utrede og håndtere saken». Helse- og omsorgsdepartementet fremholdt at det ikke skulle innhentes en smittevern­faglig vurdering fra Helsedirektoratet og FHI.<sup>86</sup>

Lovavdelingen mente «at det kan stilles spørsmål ved om forslaget er tilstrekkelig smittevern­faglig begrunnet. Det er ikke innhentet faglige råd fra Hdir og FHI. HOD har gitt en smittevern­faglig begrunnelse for forslaget, som de i utgangspunktet har basert langt på vei på en pønal begrunnelse.»<sup>87</sup> NIM antar at det her siktes til at HOD hadde vist til at krav om karantenehotell kunne ha en signaleffekt som kunne forebygge unødvendig reiser.<sup>88</sup> NIM mener det er positivt at Lovavdelingen under tidspress bestrebet seg for å ivareta at smittevern­faglige hensyn måtte være styrende for iverksettelsen av inngripende tiltak.

Regjeringen besluttet uten forutgående høring å utvide karantenehotellordningen. Som begrunnelse for tiltaket ble det publisert en kort og relativt generell smittevern­faglig vurdering.<sup>89</sup> Covid-19-forskriften § 5 andre ledd bokstav a) ble endret slik at «Personer som ikke kan dokumentere at reisen var nødvendig, må oppholde seg på karantenehotell inntil de kan dokumentere negativt testresultat ved PCR-test tatt tidligst tre døgn etter ankomst».<sup>90</sup> Etter § 5 tredje ledd var en «nødvendig» reise arbeids- og studiereiser, samt reiser «begrunnet i sterke velferdshensyn som samvær med mindreårige barn, besøk til nærstående som er alvorlig syke eller døende, eller deltakelse i begravelse eller bisettelse til nærstående». Begrunnelsen for endringen ble publisert dagen etter.<sup>91</sup> Det var fortsatt flere unntak, herunder for de som kunne dokumentere andre «sterke velferdshensyn» som tilsa at de kunne gjennomføre karantenen på et annet «egnet oppholdssted», jf. § 5 andre ledd bokstav e).<sup>92</sup>

Etter NIMs syn burde saksbehandlingen forut for utvidelsen av karantenehotellordningen vært bedre. Mangelen på en tilstrekkelig smittevern­faglig begrunnelse før tiltaket ble iverksatt gjorde vurderingen av om det var smittevern­faglig

---

<sup>86</sup> NOU 2022: 5 s. 216.

<sup>87</sup> NOU 2022: 5 s. 219.

<sup>88</sup> NOU 2022: 5 s. 219.

<sup>89</sup> [Begrunnelse for endringer 16. mars 2021 i covid-19-forskriften § 5 om oppholdssted for innreisekarantene - regjeringen.no](#) punkt 2.

<sup>90</sup> 26. mars 2021 ble JD og HOD ble dette endret til at man først kunne teste seg ut etter syv døgn, begrunnelse her: [Begrunnelse for endringer 26. mars 2021 i covid-19-forskriften § 5 om oppholdssted for innreisekarantene - regjeringen.no](#)

<sup>91</sup> Begrunnelse publisert her: [Begrunnelse for endringer 16. mars 2021 i covid-19-forskriften § 5 om oppholdssted for innreisekarantene - regjeringen.no](#)

<sup>92</sup> Rundskriv G-2021-8 la til grunn at bestemmelsen «er ment som en snever unntaksregel og gjelder kun for helt spesielle situasjoner», og ga noen eksempler på relevante tilfeller.



forsvarlig å fortsatt kunne gjennomføre karantenen på egnet oppholdssted vanskelig. Behovet for endringen burde vært vurdert nærmere, særlig i lys av at FHI tidligere hadde fremholdt, i høringsuttalelse 27. november 2020, at karantenehotell ikke burde være hovedregelen, men et det kunne være et nyttig og forholdsmessig tiltak når det ikke foreligger egnet karantenested.<sup>93</sup> Med «egnet karantenested» siktet FHI til eget hjem eller et sted der det er mulig å holde avstand til andre voksne i hele karantenetiden.

#### 6.4 Anbefalinger

NIM mener karantenehotellordningen burde vært bedre utredet før den ble iverksatt og ved senere utvidelser. Dette knytter seg til å sikre et klart medisinskfaglig grunnlag før et tiltak besluttes iverksatt og bruke høringsinstituttet for å sikre mer treffsikre regler fra start, selv om høringsfristen da måtte vært kort, som én eller to dager. I tillegg vitner kommisjonens gjennomgang av saksgangen om at det minste inngreps prinsipp ikke har vært særlig fremme i diskusjonene av koronahotell. NIM støtter derfor koronakommisjonens anbefaling om at

Myndighetene også under kriser følger grunnleggende saksbehandlingsregler så langt det er mulig [...] Selv i situasjoner der det ikke er tid til ordinære høringer, bør det bli etablert rutiner for å innhente synspunkter fra berørte aktører og sektorer. Det er særlig viktig å involvere aktører som skal praktisere og håndheve regelverket.

NIM støtter videre følgende av anbefalingene til Koronakommisjonen knyttet til koronahotell:

- [...] myndighetene systematisk går gjennom og analyserer tilgjengelige data for å vurdere hvorvidt karantenehotellordningen og de enkelte innreiserestriksjonene er effektive smitteverntiltak.<sup>94</sup>
- [...] myndighetene gjør en evaluering spesielt av karantenehotellordningens konkrete innretning, med tanke på eventuell framtidig bruk. Ved disse vurderingene bør det bli rettet spesiell oppmerksomhet mot hvilke saksbehandlingskrav og rettssikkerhetsgarantier som bør gjelde for en slik ordning.<sup>95</sup>

I tilknytning til den siste anbefalingen viser NIM til at vi innga hørings svar til høring 10. september 2021 fra Helse- og omsorgsdepartementet om blant annet forlengelse av midlertidige forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene.<sup>96</sup> Der

---

<sup>93</sup> Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskriftshjemmel-for-oppholdssted-under-innreisekarantene/id2787221/?uid=cbed663-3c4e-4776-9707-7f6775c7068d>

<sup>94</sup> NOU 2022:5 på s. 246.

<sup>95</sup> NOU 2022:5 på s 248.

<sup>96</sup> Høringsforslagene ble fulgt opp i Prop.10 L (2021–2022) Endringer i smittevernloven og helseberedskapsloven (forlengelse av midlertidige forskriftshjemler for håndtering av koronapandemien mv.) punkt 6.

behandlet vi blant annet innretningen av karantenehotellordningen og behovet for rettssikkerhetsgarantier.<sup>97</sup>

NIM har i tillegg noen særlige anbefalinger om innreisenekt:

- Krav om å være registrert i folkeregisteret for å bli vurdert som «bosatt» etter innreiserestriksjonsloven var begrunnet i hensynet til kontroll og praktiske regler. Etter NIMs syn bør det utvises stor varsomhet med å oppstille innreisebegrensninger for personer med fast hjem og oppholdstillatelse eller oppholdsrett i Norge.
- Der en begrenser rett til innreise i riket ut fra smittevernhensyn, bør det ikke gjøres unntak fra rettssikkerhetsgarantiene i forvaltningsloven og utlendingsloven, herunder rett til fritt rettsråd, uttalerett, utredningsplikt og utsatt iverksettelse. Unntak bør eventuelt være begrenset til tilfeller der det ikke foreligger noe grunnlag for tvil.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Hannah Cecilie Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>97</sup> NIM, 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, 24. september 2021, tilgjengelig her: [NIM brev \(nhri.no\)](#).