

Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 20/5733

Dato: 27. november 2020

Vår ref.: 304523

Høring – Forskriftshjemmel for oppholdssted under innreisekarantene

1 INNLEDNING

Vi viser til departementets høringsbrev datert 25.11.2020 vedrørende ovennevnte høring med frist 27.11.2020.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg og lovutvalget for forvaltningsrett. Menneskerettighetsutvalget består av Else Leona McClimans (leder), Vidar Strømme, Maria Hessen Jacobsen, Elisabeth Roscher, Nicolai Vogt Skjerdal, Kristian Fredheim, Åge Gustad, Cecilia Dinardi og Elisabeth Sejersted Brodtkorb. Lovutvalget for forvaltningsrett består av Kaare Andreas Shetelig (leder), Steffen Asmundsson, Kristian Brandt, Knut Erik Marthinussen Harjang og Silje Aga Rogan.

2 FOR KORT HØRINGSFRIST

Advokatforeningen vil fremheve at det er uheldig at høringsinstansene får så kort tid til å inngi

høringssvar. Ikke minst gjelder dette når pandemien som sådan ikke lenger er en ny situasjon. Vi er nå i en slik fase av pandemien at høringsinstansene må kunne forvente å få mer enn noen få timers frist til å kommentere lovgivning som vil gjennomføre strenge restriksjoner på bevegelsesfriheten til innreisende til landet. Slike forslag reiser viktige spørsmål, både av teknisk og prinsipiell art.

3 FORSLAGETS MATERIELLE SIDE

Høringsnotatet foreslår at smittevernloven § 4-3 skal få et nytt andre og tredje ledd som skal lyde:

Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene. Kongen kan også gi forskrift om egenandel til dekning av kostnader ved karanteneopphold for personer i karantene eller deres arbeids- eller oppdragsgiver.

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak gitt i medhold av forskrift etter andre ledd, herunder gjøre unntak fra forvaltningslovens regler i kapittel IV, V og VI.

Vi har forståelse for at det av hensyn til smittevern kan være nødvendig å pålegge reisende til Norge karantene ved innreise. Tiltaket som her foreslås – et påbud om karantenehotell – er derimot ikke et nødvendig tiltak i et demokratisk samfunn, som er et krav etter EMK.

De «innreisende» tiltaket først og fremst gjelder, er norske borgere bosatt i utlandet, familiemedlemmer av borgere og personer bosatt i Norge, og arbeidstakere i Norge med fast bopel utenfor Norge. En lovbestemmelse som ikke er formet som et påbud, men som pålegger karantenehotell ved innreise, med underliggende forskriftsbestemmelser som pålegger innreisende en plikt til betalt opphold på karantenehotell, er et svært inngripende tiltak fra myndighetenes side, som stiller krav om særlig presisjon i forbindelse med lovkravet. Den foreslått lovhjemmel er etter Advokatforeningens syn ikke tilstrekkelig klar.

Det er vanskelig å fullt ut vurdere forholdsmessigheten av et tiltak om å gjennomføre karantenetiden på et karantenehotell. Dette skyldes at en slik vurdering må gjøres i lys av de nærmere vilkårene for ordningen, som her foreslås fastsatt i forskrifter som ennå ikke er ferdigstilt og dermed ikke kan vurderes.

Det at regjeringen nå legger frem forslag til en fullmaktsbestemmelse istedenfor å legge frem selve ordningen som lovforslag, kan i realiteten innebære en endring av innholdet i smittevernloven § 7-12, som vi ikke kan se er tilsiktet. Advokatforeningen slutter seg til professor Hans Petter Gravers uttalelse i hans høringssvar av 26. november:

«Dette innebærer at dersom regjeringen legger frem forslag til en fullmaktsbestemmelse i stedet for å legge frem bestemmelsene som lovforslag, legger den i realiteten frem et forslag som endrer innholdet av smittevernloven § 7-12. Etter mitt syn er det prinsipielt sett problematisk at regjeringen foreslår å endre på de grunnleggende spillereglene midt under en pågående kritisk situasjon. Generelt sett er dette en dårlig ide. De reglene vi har for å håndtere akutte situasjoner er gitt under rolige forhold og etter en ordinær lovbehandling med offentlig utredning, bred høring med vanlige høringsfrister og vanlig lovbehandling i Stortinget. Nå foreslås en endring av dette, under et sterkt tidspress, uten en forutgående utredning og med svært knappe frister og mulighet til å overskue konsekvenser. Til dette kommer at forslaget er vidtgående, idet det ikke bare

innebærer hjemmel til et inngrep i grunnleggende rettigheter, men også inneholder en fullmakt til å fravike forvaltningslovens saksbehandlingsregler, som skal vareta enkeltpersoners rettssikkerhet i enkeltsaker.»

En ordning med karantenehotell er et svært inngripende tiltak for innreisende idet det innebærer en faktisk internering av personer ved ankomst til Norge, og bryter med helt grunnleggende rettigheter som retten til bevegelsesfrihet, privatliv og familieliv. Det er av den grunn viktig at Stortinget før vedtagelsen av en mer permanent regel om en interneringsordning for innreisende, tydeliggjør lovkravet. Noen nærliggende spørsmål er: Innebærer lovkravet et påbud om frihetsberøvelse eller ikke? Fattes vedtak, og i så fall av hvem? Om opphold i karantenehotellet ikke er et påbud; er det da mulig å straffeforfølge for unnlatt bruk av karantenehotellet? Hvilke konsekvenser vil det å unnlate å benytte karantenehotellet ha?

Av det som kan utledes av høringsnotatet, kan Advokatforeningen ikke se at forslaget til lovhjemmel oppfyller kravene til klarhet, tydelighet, nødvendighet og forholdsmessighet som stilles til lovgivning og fullmaktshjemler.

Hovedbegrunnelsen for den foreløpige hjemmelen om karantenehotellordningen fastsatt ved kongelig resolusjon den 6. november 2020 om endringer i covid-19-forskriften, er at importsmitte er identifisert som en vesentlig risikofaktor for smittespredning i Norge, som det er nødvendig å snu raskt, og at etterlevelse av karantenereglene er viktig for å redusere importsmitte. Fokuset er særlig på smitte fra arbeidsreisende.

I dagens midlertidige ordning med karantenehotell, er arbeidsreisende med bopel i Norge eller med arbeidsgiver som stiller rom til disposisjon for den innreisende, unntatt påbudet om karantenehotell. Dette innebærer at ordningen etter vårt syn ikke treffer hovedmålgruppen for smittevernstiltaket, nemlig arbeidsreisende, men treffer mer generelt alle reisende som har familie i Norge.

Det er videre usikkert i hvilken grad det å påby innreisende å oppholde seg på et karantenehotell, er et effektivt tiltak. Poenget med et tiltak som skal hindre importsmitte må være at personene som reiser inn til Norge overholder krav til 10 dagers karantene ved innreise. I FHIs rapport som høringsnotatet viser til, uttales det at «generelt er det liten tilleggsrisiko for import med personer som kommer fra områder med samme gunstige situasjon som Norge, eller som oppholder seg i karantene de første ti dagene i Norge dersom karantenen gjennomføres i tråd med kravene.»

Å påby innreisende å oppholde seg på et karantenehotell, er ikke nødvendig for å sikre at karantenereglene etterleves. Stedet for gjennomføring av karantenen bør være valgfritt for den enkelte, så lenge karateneplikten forstås og overholdes.

Advokatforeningen er enig i de synspunkter som er fremsatt av professor Hans Petter Graver i hans hørings svar når det gjelder proporsjonaliteten i regler om karantenehotell. Reglene som fastsettes må være egnet, og ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Dette er i utgangspunktet en faglig vurdering. FHIs uttalelse av 3. november om sterkere tiltak, inneholdt anbefaling om krav om at karantene gjennomføres på egnet sted, og hvis det ikke er mulig, vurdere bruk av karantenehotell. FHI anførte også: «Vi anbefaler at disse tiltakene vurderes iverksatt på bare noen ankomststeder etter en konkret risikovurdering, jf. WHO's krav (se nedenfor). Forholdet mellom nytte og kostnad må vurderes nøye. Alternative og mer målrettede måter å håndtere risiko fra smittede reisende, bør vurderes».

Som Graver fremhever, er det lite spor av at disse anbefalingene er fulgt opp i departementets behandling. Høringsnotatet gjør ikke rede for de alternative og mer målrettede måter å håndtere risiko fra smittede reisende på. Dette gjør at det ikke er mulig for andre å etterprøve den vurdering som er foretatt og som har ledet til konklusjonen om at reglene slik de er utformet, er nødvendige. Dette er i seg selv problematisk ut fra EMDs tilnærming til hvorvidt konkrete inngrep i rettigheter ligger innenfor den skjønnsmargin som nasjonale myndigheter har.

Helsedirektoratet gikk lengre i sin anbefaling og vektla tilsyns- og kontrollhensyn som begrunnelse for krav til karantenehotell for innreisende som ikke har fast bopel i Norge. Heller ikke her er det opplyst om alternativer som er vurdert. Direktoratet pekte på utfordringer ved gjennomføring av karantene hos familie, venner eller bekjente, fordi kravene til å unngå nærkontakt ikke etterlevs. Det ble vist til at det er vanskelig å føre tilsyn med at personer overholder reglene om karantene i private hjem. Direktoratet begrunner imidlertid ikke hvorfor det er vanskeligere å føre tilsyn med karanteneoppholdet til personer som er bosatt i utlandet, men som skal besøke familie bosatt i Norge, enn med personer med bopel i Norge som returnerer til sin familie etter et opphold i utlandet.

Det er ut fra høringsnotatet uklart hvilke alternative løsninger helsemyndighetene har vurdert, og hvor egnet tiltaket – karantenehotell – er for å sikre formålet – altså etterlevelse av karanteneplikten.

Helsedirektoratet har ifølge høringsnotatet ikke ansett det som vesentlig mer inngripende å gjennomføre karantenen på et karantenehotell enn på et annet egnet oppholdssted, og viste til at kravene til gjennomføring av karantene vil være de samme uavhengig av karantenested. Advokatforeningen er uenig i denne faktumbeskrivelsen, ettersom det vil påløpe utgifter til et karantenehotell som ikke vil påløpe om innreisende personer i karanteneperioden oppholder seg hos familie eller venner. Familie og venner som stiller «egnet sted» til disposisjon for den reisende underlagt karantenekrav, kan i slike tilfeller pålegges et ansvar for at den reisende overholder karantenebestemmelsene i hele perioden den reisende er underlagt karantene. Dette er et langt mindre inngripende tiltak som gjennomfører formålet med karanteneplikten like effektivt som ordningen med karantenehotell.

Dersom gjeldende ordning videreføres innebærer det at det vil gjøres unntak for innreisende som selv har bosted eller eier bolig i Norge, samt for arbeidstakere som har arbeidsgivere som stiller med egnet enerom for gjennomføring av karantenen. For øvrige innreisende, dersom bestemmelsen håndheves, vil bestemmelsen i realiteten innebære en frihetsberøvelse ved at den innreisende ikke selv kan velge hva som vil være et egnet sted for å avvike karantenen. Hjemmelen er en pålagt internering av sivile innreisende, begrunnet i frykt for importsmitte. Det er uklart hvem som skal informere om ordningen og gjennomføre den. Verken den nåværende ordningen eller den foreslåtte ordning, inneholder et vedtak om håndhevelse av bestemmelsene ved tvang.

Forskriften etablerer ingen klageordning, og det er uklart hvem den innreisende i så fall skulle klage til. Blir det fattet et vedtak om opphold i karantenehotell? Blir dette eventuelt fattet av kommunen man oppholder seg i? Hvilke tvangsmidler kan myndighetene bruke for å sikre at innreisende forblir i karantenehotellet? Hva er egentlig sanksjonene? Bøter?

4 KONKLUSJON

Basert på uklarhetene ved det oversendte forslaget ber vi om at dette lovforslaget trekkes og at

ordningen med midlertidig karantenehotell avvikles. I stedet anbefaler vi at karanteneplikten pålegges gjennomført på eget valgt sted.

Dersom departementet ønsker å opprettholde ordningen med karantenehotell, må det fremmes et nytt lovforslag som i sin helhet regulerer ordningen. Forslaget må bygge på de erfaringer man allerede har gjort seg med karantenehotell som tiltak siden 9. november, klarlegge hvor egnet tiltaket – karantenehotell – er for å sikre formålet, redegjøre for ulike alternative tiltak som er vurdert, samt begrunne hvorfor alternative tiltak ikke anses nødvendige og tilstrekkelig effektive til å hindre importsmitte. De prosessuelle spørsmålene forslaget reiser, må også belyses. Dette forslaget må sendes på høring, fortrinnsvis med lenger frist enn det vi her har fått.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude K. Molvik
tm@advokatforeningen.no