



STORTINGET

Innst. 184 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 62 L (2020–2021)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag om midlertidige endringer i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer. Departementet foreslår at smittevernloven § 4-3 får et nytt andre ledd som åpner for at Kongen kan gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene for å motvirke spredning av covid-19. Forslaget vil gi en hjemmel til å videreføre et krav om opphold på karantenehotell for personer i innreisekarantene. Selve kravet om innreisekarantene og innholdet i dette er fastsatt med hjemmel i smittevernloven § 4-3 slik den lyder i dag.

Ved endringer i covid-19-forskriften 6. november 2020 ble det fastsatt en plikt til opphold på karantenehotell i karantenetiden for personer som reiser inn til Norge fra land med høye smittetall. Fra denne hovedregelen er det gjort enkelte unntak. Departementet vurderer fortløpende behovet for ordningen og endringer i lys av smittesituasjonens utvikling. Erfaringer med ordningen og nye råd fra helsemyndighetene tilsier nå at det er behov for justeringer. Departementet har derfor sendt forslag til endringer i regelverket på høring, som vil innebære en plikt til opphold på karantenehotell for

grupper som ikke kan dokumentere annet egnet oppholdssted.

Departementet foreslår videre i proposisjonen at Kongen skal kunne gi forskrift om egenandel til dekning av kostnader ved karanteneopphold. Personer i innreisekarantene eller deres arbeids- eller oppdragsgiver kan pålegges å betale en egenandel. Til slutt foreslår departementet en forskriftshjemmel i smittevernloven § 4-3 tredje ledd, som gir Kongen mulighet til å gi saksbehandlingsregler for eventuelle enkeltvedtak om oppholdssted under innreisekarantene. Det kan her gjøres unntak fra reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Hege Haukeland Liadal, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Mats A. Kirkebirkeland, Erlend Larsen, Mari Holm Lønseth og Sveinung Stensland, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Sosialistisk Venstreparti, Nicholas Wilkinson, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir Jørgen Bekkevold, viser til proposisjonen. Komiteen gjennomførte høring i saken den 5. januar 2021. En aktør deltok på høringen.

Komiteen merker seg at regjeringen foreslår midlertidig å innføre et nytt andre ledd i smittevernloven § 4-3 som åpner for at Kongen kan gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn i Norge, skal gjennom karantene for å motvirke spredning av covid-19.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget.

Komiteen registrerer at regjeringen fremmer forslaget som følge av at dagens forskrift om karantenehotell, som i dag er gitt i medhold av smittevernloven § 7-12, har vært gjeldende i mer enn 30 dager. Beredskapsloven § 3 tredje ledd krever at forskrifter med hjemmel i smittevernloven § 7-2, som ikke er opphevet innen 30 dager etter de er meddelt Stortinget, snarest mulig skal legges frem som lovforslag. Komiteen registrerer at regjeringen fremmer et forslag til midlertidig hjemmelsbestemmelse for forskrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, anser dette for å være i tråd med beredskapsloven § 3.

Flertallet understreker at saken gjelder innføring av hjemmel for forskrift om hvordan karantene for å begrense smitte av covid-19 skal finne sted. Komiteen har dermed ikke de enkelte forskrifter som regulerer hvordan karantene skal gjennomføres, til behandling, og viser til at dette er regjeringens ansvarsområde.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen har svært utvidede fullmakter gjennom smittevernloven. Det finnes flere ulike hjemler i smittevernloven som brukes til å fatte inngripende tiltak. For eksempel gir smittevernloven § 7-12 regjeringen mulighet til å fravike eksisterende lover og innføre nye regler av lovmessig karakter for å iverksette akutte og inngripende tiltak som er nødvendige for å beskytte befolkningen mot smittsom sykdom.

Disse medlemmer mener det er nødvendig at regjeringen har slike fullmakter, nettopp for å kunne handle raskt og sikre folkehelsen når smittsom sykdom truer, slik regjeringen også har gjort i flere omganger under pandemien, med stor politisk oppslutning. Det er imidlertid ikke et argument for at svært inngripende tiltak ikke i etterkant kan oversendes Stortinget for normal behandling etter Grunnloven. Demokratiet må også bestå i krisetid.

Disse medlemmer viser til at Stortinget har anerkjent dette to ganger tidligere: Da Stortinget vedtok beredskapsloven i 1950, og da smittevernloven første gang ble vedtatt i 1994 med henvisning til beredskapsloven. Smittevernloven § 7-12 har nemlig en henvisning til den demokratiske sikkerhetsventilen i beredskapsloven § 3 tredje ledd, som lyder som følgende:

«Såfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges fram som lovforslag.»

Disse medlemmer viser til at smittevernloven sist var til revisjon så sent som i 2019, uten at verken Stortinget eller regjeringen mente det var behov for å endre denne demokratiske sikkerhetsventilen.

Disse medlemmer vil understreke at denne innstillingen ikke omhandler selve tiltaket karantenehotell, men om hvordan smittevernloven skal tolkes, og på hvilken måte regjeringen er pliktig til å legge frem dette for Stortinget. Disse medlemmer merker seg samtidig at de kontroversene som har vært knyttet til karantenehotell, er et godt eksempel på hvorfor det er vesentlig at det er ordningen per se som legges frem for Stortinget, dersom den ikke oppheves etter 30 dager.

Disse medlemmer viser til at karantenehotellordningen er svært inngripende, kontroversiell og omstridt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti finner det sannsynlig at dette medlem vil støtte et forslag fra regjeringen om karantenehotell. Karantene er svært viktig for å minimere smitte. Regjeringen har hatt mer enn god nok tid til å legge frem en opplyst proposisjon, der befolkningen har mulighet til å komme med høringsinnspill både til regjeringen og til behandlingen i Stortinget. Dette medlem mener et vedtak i Stortinget ville styrket ordningens legitimitet og økt sannsynligheten for at uheldige sideeffekter ville bli fanget opp. Dette medlem er bekymret for tiltakstretthet i befolkningen og mener at god og grundig behandling av tiltakene i Stortinget vil øke tilliten og gi legitimitet til tiltakene. Tillit er et av Norges fremste våpen mot viruset.

Dette medlem viser til at da den såkalte koronaloven ble behandlet på Stortinget, støttet et enstemmig parlament en demokratisk kontroll som var mye sterkere enn bestemmelsen i smittevernloven, selv om smittevernloven gir regjeringen fullmakter til å iverksette mer inngripende tiltak enn koronaloven. Koronaloven § 5 første punktum lyder følgende:

«Dersom stortingsrepresentanter, som til sammen representerer minst en tredjedel av Stortingets medlemmer, ikke kan støtte en bestemt forskrift, eller deler av forskriften, og uttrykker dette skriftlig i tråd med vedtatt arbeidsordning i Stortinget, plikter Kongen straks å oppheve de aktuelle bestemmelsene.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener vi ikke bør endre forholdet mellom Stortinget og regjeringen i krisesituasjoner – et forhold som har bestått i sytti år. Disse medlemmer er enige med professor dr. juris

Hans Petter Graver, som i sitt høringsinnspill til komiteen skrev:

«Etter mitt syn er det prinsipielt sett problematisk at regjeringen foreslår å endre på de grunnleggende spillereglene midt under en pågående kritisk situasjon.»

Disse medlemmer viser til høringssvarene fra professor Graver:

«Departementet anfører reelle hensyn og behovet for å kunne vedta endringer i en krisesituasjon raskt som begrunnelse for ikke å legge ordlyden i bestemmelsen i beredskapsloven til grunn, samt at dette er gjort ved et par tidligere anledninger i løpet av 2020. Hvis Stortinget skulle fortsette å legge en slik forståelse til grunn, uthules hele ordningen som ble vedtatt etter grundige overveielser i beredskapsloven. Det er neppe mindre behov for å agere raskt i slike kriser som beredskapsloven gjelder for enn i smittevernsituasjoner. Hvis ikke Stortinget griper inn nå vil det forholdet mellom Stortinget og regjeringen i krisesituasjoner som har bestått i sytti år, være endret uten at det har vært gjenstand for noen bred prinsipiell behandling. Stortinget bør derfor be om at reglene om smittevernhotell som er vedtatt i medhold av smittevernloven § 7-12 snarest legges frem for Stortinget som forslag til lov.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti er uenige i at forslaget innebærer en endring i forholdet mellom storting og regjering i en krisesituasjon. Disse medlemmer peker særlig på at henvisningen til beredskapsloven i smittevernloven § 7-12 må ses i sammenheng med smittevernlovens system. Disse medlemmer peker videre på at det er uriktig, slik det kan se ut til at Graver hevder i sitt høringsinnspill til komiteen, at tolkningen av beredskapsloven og smittevernloven i stor utstrekning begrunnes i reelle hensyn. Disse medlemmer viser til den utførlige redegjørelsen for dette spørsmålet i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at regjeringens partiene hevder at resonnementet fra jusprofessor Graver og Advokatforeningen – om at lovendringen endrer forholdet mellom Stortinget og regjeringen, og at regjeringens tolkning av beredskapsloven og smittevernloven er begrunnet i reelle hensyn – er uriktig. Disse medlemmer merker seg også at regjeringens partiene ikke fremmer argumenter for denne påstanden, ut over en generell henvisning til proposisjonen.

På denne bakgrunnen vil disse medlemmer stemme imot lovforslaget, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme covid-19-forskriftens bestemmelser om karantenehotell som lovforslag, slik at Stortinget kan ta stilling til disse

bestemmelsene i tråd med kravet i smittevernloven og beredskapsloven.»

Disse medlemmer viser til at Stortinget høsten 2020 vedtok følgende, jf. (Dokument 8:109 S (2019–2020), jf. Innst. 56 S (2020–2021)):

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven etter at koronakommisjonen har levert sin rapport.»

Disse medlemmer viser til begrunnelsen fra komiteens flertall for at en slik revisjon skulle komme først i kjølvannet av koronakommisjonens rapport, nemlig at «man i minst mulig grad bør endre beredskapslovgivningen midt i en nasjonal krisesituasjon». Derfor er det etter disse medlemmers syn desto mer bekymringsfullt når juridiske fagpersoner advarer om at lovforslaget i praksis vil endre forholdet og spillereglene mellom Stortinget og regjeringen – til fordel for sistnevnte – midt under en pågående folkehelsekrise.

Disse medlemmer ønsker å understreke at det er fremmet en rekke kritiske innvendinger mot høringsutkastet til regjeringens lovendringer. Disse medlemmer vil særlig trekke frem høringsuttalelse fra Advokatforeningen, som stiller flere kritiske spørsmål om forslagens konsekvenser for rettsikkerheten:

«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 fullmakthjemler.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet merker seg at Advokatforeningen er kritisk til om ordningen med karantenehotell overhodet er nødvendig ut fra formålet:

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

Dette medlem merker seg at regjeringen foreslår et generelt unntak fra forvaltningslovens kapittel IV, V og VI for enkeltvedtak om karantenehotell. Dette medlem minner om at de aktuelle kapitlene i forvaltningsloven omhandler retten til innsyn, retten til begrunnelse og retten til å klage på vedtak som gjelder en selv. Dette medlem kan ikke se at departementet har begrunnet tilstrekkelig hvorfor det skulle være nødvendig å gi en generell fullmakt til å fravike et regelverk som er ment å sikre enkeltpersoners rettigheter overfor offentlige myndigheter. Dette medlem stiller seg bak Advokatforeningens påpeking av at bestemmelsen om karantenehotell utgjør et større inngrep i den personlige friheten enn det som følger av påbudet om innreise-

karantene alene. Dette medlem viser i den forbindelse til at forslaget innebærer vide fullmakter til å fastsette egenandeler for opphold på karantenehotell, og at bestemmelsen dermed kan få betydelige økonomiske konsekvenser for dem som rammes av den. I lys av at proposisjonen har problematiske sider når det gjelder rettssikkerhet, er det ifølge dette medlem desto mer problematisk at regjeringen fremmer en generell fullmaktshjemmel, snarere enn å fremme selve forskriftsbestemmelsen som lovforslag for Stortinget.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme covid-19-forskriftens bestemmelser om karantenehotell som lovforslag, slik at Stortinget kan ta stilling til disse bestemmelsene i tråd med kravet i smittevernloven og beredskapsloven.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)

I

I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer skal § 4-3 nytt andre og tredje ledd 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 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.

II

1. Loven trer i kraft straks.
2. Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd oppheves 1. juli 2021.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 19. januar 2021

Geir Jørgen Bekkevold

leder

Mari Holm Lønseth

ordfører