

Formandens Departement
Postboks 1015
3900 Nuuk
Att. Retschef Jógvan Svabo Samuelson, josn@nanoq.gl

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5775
LGH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/01561-4

12. JUNI 2020

HØRING VEDR. UDKAST TIL SELVSTYRETS BEKENDTGØRELSE OM BETINGELSER FOR INDREJSE TIL GRØNLAND MED LUFTFARTØJ (IFT. COVID-19)

Institut for Menneskerettigheder er via Grønlands Råd for Menneskerettigheder blevet bekendt med et udkast til Selvstyrets bekendtgørelse om betingelser for indrejse til Grønland med luftfartøj (Fase 1), som er sendt i høring hos rådet den 10. juni 2020 med frist først den 11. juni kl. 12, men senere fastsat til den 12. juni 2020 kl. 10.

Institut for Menneskerettigheder er national menneskerettighedsinstitution for Grønland, jf. anordning nr. 393 af 23. april 2014 om ikrafttræden for Grønland af lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. Instituttet skal derfor anmode om altid at være høringspart i forhold til udkast til lovforslag og bekendtgørelser m.v., der vedrører menneskerettigheder, grundloven og retssikkerhedsmæssige spørgsmål.

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet til bekendtgørelse:

OM BEKENDTGØRELSEN

Bekendtgørelsen fastsætter regler om betingelser for indrejse til Grønland med luftfartøj i forhold til fase 1 af genåbningen af Grønland i forhold til den igangværende COVID-19-pandemi.

Instituttet har forstået, at Grønland i forhold til COVID-19 opererer efter en inddæmningsstrategi, da der har været og fortsat er meget få smittetilfælde i Grønland.¹

Instituttet har ligeledes forstået, at persontransport til/fra Grønland med fly været sat i bero fra ultimo marts til ultimo maj 2020 med henblik på ikke at importere smittetilfælde. Kun nødvendige rejser har kunnet foregå og i så fald udelukkende efter tilladelse fra Naalakkersuisut.²

Efter bekendtgørelsen, der forventes at træde i kraft 15. juni 2020, hvor indrejserestriktionerne lempes, vil der være begrænsning på antallet af indrejsende (max. 600 pers./uge, jf. § 3), ligesom passagerer skal forevise en negativ COVID-19-test for at kunne være ombord på et fly til Grønland.

Efter ankomst til Grønland må en person ikke deltage i indendørs, udendørs, offentlige og private forsamlings, arrangementer, begivenheder m.v. (§ 6, stk. 1), før vedkommende enten tidligst efter fem dage på ny får en negativ COVID-19-test (§7, stk. 1-2), eller der er gået 14 dage efter ankomst (§ 7, stk. 4). Forbuddet gælder ikke i boliger, hvis deltagerne kun består af personer, der indgår i husstanden (§ 7, stk. 3). Forbuddet gælder heller ikke for deltagelse i demonstrationer eller lign. (forsamlings med politiske eller meningsbefordrende formål, § 7 stk. 4).

Politiet har uden retskendelse adgang til lokaler og andre lokaliteter med henblik på kontrol af overholdelsen af forbuddet mod at deltage i arrangementer, dog ikke i boliger (§ 8, stk. 1-2).

Overtrædelse af forbuddet er forbundet med kriminalretligt ansvar (§ 9).

GENERELLE BEMÆRKNINGER

I forbindelse med COVID-19 iværksættes forskellige tiltag for at mindske smitten, som indebærer indgreb i vores frihedsrettigheder,

¹ Se blandt andet Landslægeembedets nyhed af 4. maj 2020, "Udrejserestriktioner fjernes – men fortsat fokus på inddæmningsstrategien", tilgængelig på https://nun.gl/Nyheder_COVID19/2020/05/0405_Udrejserestriktioner_fjernes?sc_lang=da

² Naalakkersuisut, Ansøgningsmulighed for nødvendige rejser, pressemeddelelse, 27. marts 2020, tilgængelig her: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2020/03/2703_ansoegningsmuligheder

blandt andet forsamlingsfriheden efter grundloven og menneskeretten, herunder Den Europæiske menneskerettighedskonvention og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Andre relevante rettigheder efter menneskeretten er rettigheden til som udgangspunkt at bevæge sig frit, respekten for privat- og familielivet, og den personlige frihed.

Fælles for bevægelsesfriheden, forsamlingsfriheden og respekten for privatlivet er, at disse rettigheder kan undergives begrænsninger, hvis sådanne begrænsninger sker i henhold til lov, og hvis det er nødvendigt af bestemte grunde, herunder for at beskytte sundheden.

Begrænsninger skal for at være lovlige være nødvendige og stå i et rimeligt formål til det mål, der søges opnået (dvs. begrænsningerne skal være proportionale).

Instituttet udgav den 5. juni 2020 sammen med Advokatsamfundet en rapport om danske COVID-19-tiltags retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, som i nogen grad også vil være relevant i en grønlandsk kontekst.³ I rapporten giver vi anbefalinger til bestemte temaer, herunder om forsamlingsfrihed, ligesom vi giver syv generelle anbefalinger til, hvad myndigheder skal være særligt opmærksomme på i forhold til krisetiltag. Grønlands Råd for Menneskerettigheder har blandt andet henvist til disse syv anbefalinger i sit hørings svar til denne bekendtgørelse.

Landstingsforordningen om civile foranstaltninger mod smitsomme sygdomme indeholder meget vidtgående bemyndigelser til at fastsætte indgribende regler ved bekendtgørelse, herunder efter ændringer foretaget ved Inatsisartutlov nr. 1 af 1. april 2020. Sædvanligvis vil så indgribende foranstaltninger skulle fastsættes ved lov (ikke ved bekendtgørelse) for at sikre et tydeligt demokratisk mandat bag reglerne, en oplyst parlamentarisk debat forud for vedtagelsen af loven, den fornødne klarhed, forudsigelighed og grundighed i regelfastsættelsen, og for at ordlyden kan suppleres af de forklarende bemærkninger i loven.

Ændringerne i foråret 2020 blev vedtaget i al hast i en proces uden høring af relevante institutioner og organisationer. Ændringerne har yderst sparsomme bemærkninger, og lovforslaget henviser i forhold til

³ Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, Covid-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, juni 2020, tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/udgivelser/covid-19-tiltag-danmark-retssikkerhedsmæssige-menneskeretlige-konsekvenser>

den menneskeretlige beskyttelse blot til tilsvarende ændringer af den danske epidemilov uden at sætte reglerne i en grønlandsk kontekst.

Udkastet til bekendtgørelse indeholder i en række bestemmelser en videredelegation til andre myndigheder, herunder særligt Landslægeembedet. Institutet har ikke haft mulighed for at behandle spørgsmålet om videredelegation nærmere, men er betænkelig ved, at så væsentlige beføjelser på den måde fjernes endnu et led fra den lovgivning, som hjemler indgrebene. I stedet kunne reglerne fastsættes af Naalakkersuisut efter rådgivning fra Landslægeembedet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Naalakkersuisut og Inatsisartut senest ved revisionen af landstingsforordningen i efteråret 2020 – der bør sendes i bred høring – nøje præciserer og specificerer de bestemmelser, der ønskes videreført i en ny Inatsisartutlov, under hensyntagen til den menneskeretlige beskyttelse og den meget indgribende karakter af bl.a. restriktioner ift. flytrafikken, folks bevægelsesfrihed, forsamlingsfrihed og evt. personlige frihed (i tilfælde af mulighed for afspærring/udgangsforbud).

KONKRETE BEMÆRKNINGER TIL ENKELTBESTEMMELSER

§ 2 – ANVENDELSESOMRÅDE OG UNDTAGELSER

I dette tilfælde, hvor så meget er overladt til Naalakkersuisut at fastsætte, stiller det ekstra store krav til præcision i bekendtgørelsesteksten, ikke mindst fordi det er forbundet med kriminalretligt ansvar at overtræde reglerne. Derfor er det vigtigt at skrive så præcist, som muligt, så reglerne bliver forudsigelige både at følge og at håndhæve. Hvis reglerne er upræcise, er der risiko for, at de bliver håndhævet forskelligt og vilkårligt.

I § 2, stk. 1, bør begrebet "samfundskritisk funktion" derfor uddybes lidt, så det står tydeligere beskrevet, hvad en samfundskritisk funktion er, eventuelt ved at give en ikke-udtømmende opregning af eksempler, så de relevante myndigheder kan anvende reglerne nogenlunde ensartet og ikke-diskriminerende. Dette gælder i særlig grad i forhold til anvendelsen af § 2, stk. 5, som giver Landslægeembedet meget vide rammer for fra sag til sag selv at definere, hvem der ikke skal være omfattet af reglerne.

Efter § 2, stk. 6, kan Landslægeembedet beslutte, at hele eller dele af bekendtgørelsen ikke skal gælde for børn under 12 år. Det står ikke klart, om der herved sigtes til, at Landslægeembedet konkret, fra sag til sag, kan beslutte, at børn under 12 år ikke er omfattet, eller om der

tænkes på en generel undtagelse, der kan fastsættes af Landslægeembedet.

Instituttet understreger, at alle under 18 år er mindreårige, herunder også efter FN' Børnekonvention, og at særlige hensyn skal tages hertil. Det gælder selvsagt i forhold til de kriminalretlige følger i § 9, at de ikke kan finde anvendelse på børn under den kriminelle lavalder.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at bekendtgørelsens § 2, stk. 1, og evt. stk. 5 præciseres yderligere i forhold til, hvad en "samfundskritisk funktion" er, og at § 2, stk. 6, præciseres, så det står klart, hvad der gælder eller ikke gælder i forhold til børn.

§ 4 – KRITERIER FOR UNDTAGELSE FRA KRAVET OM COVID-19-TEST FØR INDREJSE

I forlængelse af ovenstående bemærkninger er det i § 4, stk. 4, overladt til Landslægeembedet at gøre undtagelse fra kravet om fremvisning af en negativ COVID-19-test før ombordstigning på et fly til Grønland. Det fremgår ikke nærmere, hvilke tilfælde der her tænkes på, herunder om der tænkes på, at det af hensyn til Grønlands internationale forpligtelser (for eksempel respekten for familieliv) konkret kan skønnes, at en person skal tillades indrejse på trods af, at en negativ COVID-19-test ikke foreligger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at § 4, stk. 4, præciseres, så det af hensyn til at kunne forudsige retstilstanden fremgår, for eksempel i form af en ikke-udtømmende opregning af eksempler, i hvilke tilfælde Naalakkersuisut forestiller sig, at der skal gøres undtagelse fra reglen.

§ 6 – GENERELT FORBUD MOD AT DELTAGE I ARRANGEMENTER EFTER INDREJSE

Som nævnt i de generelle bemærkninger oven for, kan der foretages begrænsninger – og også ret indgribende begrænsninger – i folks frihedsrettigheder efter grundloven og menneskeretten, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis begrænsningen er nødvendig og proportional.

Instituttet er opmærksom på vigtigheden af og ønsket om at undgå en epidemi i Grønland. En epidemi vil kunne lægge et stort pres på sundhedsvæsenets kapacitet, ligesom der vil være en meget høj grad af kompleksitet forbundet med evakuering af alvorligt syge patienter og/eller intensivbehandling af mange patienter på en gang, hvis der kommer et stort udbrud af smitte i Grønland. Instituttet finder derfor,

at visse begrænsninger i forhold til indrejse vil opfylde kravet til nødvendighed.

Udkastets regler for indrejse og omgang med andre er til gengæld meget indgribende i alle indrejsendes liv. Spørgsmålet er derfor, om begrænsningen samlet set er proportional, eller om mindre kan gøre det.

Hvis alle lægger en negativ test før indrejse, er risikoen for smitte allerede bragt langt ned. Hvis der derudover testes igen efter fem dage, og der gælder almindelige retningslinjer om håndhygiejne og afstand i den mellemliggende periode, kan det overvejes, om det er nødvendigt med deciderede forbud mod almindelig omgang med andre mennesker uden for husstanden i mellemtiden.

Efter § 6, stk. 5, fastsætter Landslægeembedet nærmere retningslinjer for omfanget af forbuddet i stk. 2, dvs. forbuddet mod ophold i offentlige institutioner, lokaler, som erhvervsdrivende råder over, og hvor offentligheden har adgang, og ophold i offentlige og private plejehjem og sygehuse. Landslægeembedet fastsætter herunder retningslinjer om, hvordan personer kan få foretaget indkøb af dagligvarer og andre fornødenheder.

Bestemmelsens formulering efterlader tvivl om, hvad Landslægeembedet kan fastsætte af regler om omfanget af forbuddet, og hvad der er (ikke-bindende) retningslinjer.

Instituttet bemærker, at forbuddet i § 6 er undergivet kriminalretlige foranstaltninger. Af hensyn til forudsigeligheden af retstilstanden bør der således ikke delegeres videre til en anden myndighed at fastsætte omfanget af forbuddet. Evt. ændringer i omfanget vil kunne ske ved udstedelse af en ny bekendtgørelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Naalakkersuisut nøje holder øje med, om tiltagene er nødvendige og proportionale, herunder i særdeleshed om de bliver ved med at være nødvendige og proportionale i takt med at forholdene, smittetryk (kontakttallet) m.v. ændrer sig. Det er helt afgørende, at begrænsningerne ophæves helt eller delvist, så snart de ikke længere er nødvendige for at beskytte sundheden, herunder hvis det i stedet kan være tilstrækkeligt at give generelle anbefalinger til afstand og håndhygiejne m.v.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at § 6, stk. 5, præciseres, så det er udtømmende behandlet i bekendtgørelsen, hvilken adfærd der anses for at udgøre en overtrædelse af forbuddet i § 6, stk. 2.

§ 9 – IKRAFTTRÆDEN OG OPHÆVELSE

I lighed med andre tiltag i forhold til COVID-19 er bekendtgørelsen generelt meget indgribende og bør have undtagelsens karakter. Selv om landstingsforordningen, som bekendtgørelsen har hjemmel i, ophæves automatisk ved årets udgang, er det væsentligt, at bekendtgørelsen ikke gælder længere end absolut nødvendigt, herunder hvis den bør bortfalde før årets udgang.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i § 9 om muligt tilføjes en bestemmelse om, hvornår bekendtgørelsen ophæves.

Der henvises til Nanoq-ID nr.: 13981127.

Med venlig hilsen

Lise Garkier Hendriksen

CHEFKONSULENT