

26. januar 2021

Sak 14/21 Høring: Forslag til endringer i smittevernloven (portforbud)

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om endring i smittevernloven som regulerer når det kan være aktuelt å innføre såkalt portforbud som et smitteverntiltak. Forslaget er utarbeidet sammen med Helse- og omsorgsdepartementet. Høringsnotatet ligger [her](#). Med høringsforslaget inviterer regjeringen til debatt om det bør fremmes et lovforslag om portforbud for Stortinget, om innretningen av og vilkårene for et eventuelt portforbud og om hvordan Stortinget bør involveres.

Høringen er sendt til foreningene og det er per nå kommet inn innspill fra Veterinærforeningen (gjengitt i tekst) og fra Samfunnsviterne (vedlagt).

Under følger en sammenfatning av forslagene i høringsnotatet og sekretariatets vurderinger og anbefalinger til styret.

Bakgrunn og formål

Formålet med høringen er å sikre at regjeringen har nødvendige fullmakter til å vedta et så inngripende tiltak som portforbud dersom det skulle vise seg absolutt nødvendig. Med «portforbud» menes her et forbud mot å oppholde seg på steder hvor allmennheten kan ferdes. Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for det meste av smitteverntiltak, etter forholdene også portforbud. Det er imidlertid ingen bestemmelse som direkte gjelder portforbud. Forslaget som sendes på høring, er ment å sikre et konkret og sikkert rettslig hjemmelsgrunnlag for å innføre portforbud (jf. høringsnotatet s.4).

Rammer og vilkår for en ny bestemmelse

Departementet understreker at et forslag om en hjemmel for å kunne innføre portforbud, og enhver forskrift om å iverksette et portforbud, må ligge både innenfor rammene av smittevernlovens generelle bestemmelser og innenfor de rammene som kan utledes av Grunnloven og våre folkerettslige forpliktelser. Departementet foreslår følgende vilkår for å kunne iverksette portforbud:

Avgrensning til covid-19

Departementet foreslår at bestemmelsen er avgrenset til den pågående covid-19-pandemien. Konkret er formålet med bestemmelsen å *begrense spredning* av covid-19. I tillegg vil et portforbud bidra til å redusere eller hindre kritiske kapasitetsutfordringer innenfor helsevesenet.

Departementet påpeker at det er hjemmel for portforbud som et *smitteverntiltak* som foreslås i høringen (jf. høringsnotatet s 9). De understreker at en eventuell bruk av portforbud utelukkende skal begrunnes i *folkehelsen*. Andre hensyn, som hensynet til å *hindre offentlig uro*, eller til å *formidle at situasjonen er svært alvorlig* eller *kontrollhensyn* vil etter departementets vurdering være utenforliggende.

Vilkår knyttet til smittesituasjonen eller konsekvensene av denne

Spørsmålet her er om det bør settes vilkår knyttet til smittesituasjonen. Departementet mener at det kan være vanskelig å definere en konkret smitteterskel og at dette kan gi for liten fleksibilitet og mulighet til å vurdere et portforbud utfra helheten i situasjonen. Et alternativ er å angi et vilkår knyttet til konsekvensene av smittesituasjonen, eksempelvis knyttet til kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten eller manglende mulighet for å gjennomføre smitteoppsporing. Departementet mener imidlertid at andre vilkår er mer hensiktsmessige enn disse og ber særskilt om høringsinstansenes innspill til dette.

Krav til nødvendighet

Departementets utgangspunkt er at det allerede vil følge av smittevernlovens generelle bestemmelser at det skal svært mye til før et portforbud kan vedtas. Alle tiltak som vurderes må ha en klar medisinskfaglig begrunnelse og være nødvendige og forholdsmessige, jf. smittevernloven § 1-5. Men selv med dette som utgangspunkt mener departementet at det kan være grunn til å presisere gjennom ordlyden i bestemmelsen at det skal mye til før bestemmelsen kan brukes. Departementet foreslår at det tas inn i ordlyden at portforbud bare er aktuelt når og i den utstrekning det er «strengt nødvendig» for å trygge folkehelsen. Også andre formuleringer, som «tvingende nødvendig», kan være aktuelle.

Krav til begrunnelse og forholdet til Stortinget

Dersom det fastsettes en forskrift om portforbud, skal Stortinget straks informeres. Stortinget skal da få en grundig begrunnelse som inkluderer det smittevernfaglige behovet for portforbudet og hvorfor et portforbud er strengt nødvendig og forholdsmessig. I dette ligger at det må forklares hvorfor ikke alternative og mindre inngripende tiltak er tilstrekkelige. Begrunnelsen skal være offentlig. Stortinget kan innen sju dager oppheve forskriften helt eller delvis.

Nærmere om utformingen av forskriften

Høringsnotatet vurderer også en rekke elementer som må være sentrale i utformingen av forskriften. Det gjelder:

1. Geografisk omfang. Departementet viser her til FHI og Helsedirektoratet som mener at et eventuelt portforbud må være minst mulig omfattende og begrenset til de områder hvor smittesituasjonen er alvorlig. Dette får støtte i høringsnotatet.
2. Varighet i dager. Det foreslås at portforbudet kan vedtas for inntil 21 dager, men med mulighet for forlengelse i inntil 14 dager etter fornyet vurdering. Departementet ber om høringsinstansenes syn på varigheten av en forskrift om å innføre eller forlenge et portforbud.
3. Tidspunkt på dagen. Departementene antar at det mest aktuelle er et portforbud kveld og natt.
4. Unntak for portforbudet. Ved utforming av unntak fra et portforbud må det tas hensyn til både samfunnets og den enkeltes grunnleggende behov. Departementet mener at hvem som skal inkluderes i unntaket må vurderes konkret ved vedtakelse av den enkelte forskrift, men adgang til kjøp av mat og medisiner, adgang til daglig rekreasjon og lek for barn er nevnt som eksempel, og det er også adgang til å oppsøke nødvendig helsehjelp, inkludert nødvendig veterinærmedisinsk hjelp (jf. høringsnotatets. 53). Departementene vil utarbeide en oversikt over virksomheter og personellgrupper som kan ha behov for unntak fra enkelte smitteverntiltak ved et portforbud.

Departementet understreker videre at et portforbud vil ramme enkelte grupper særlig hardt og presiserer at portforbud ikke må stenge for et minimum av menneskelig kontakt. Departementet ber om innspill til hvilke grupper som vil få det særlig vanskelig, og til hvilke tiltak som kan være aktuelle for å gjøre situasjonen bedre for dem.

Eksempler på sårbare grupper som departementet trekker frem er:

- Personer som opplever vold og trusler i hjemmet
- Barn, og særlig barn med særlige omsorgs- eller oppfølgingsbehov
- Bostedsløse
- Personer med psykiske helseproblemer eller rusmiddelproblemer
- Personer i ulike institusjoner som i praksis får avkortet besøksmuligheter
- Ensomme, sørgende

Videre redegjør notatet for straff, håndheving og kontroll, særlige forhold om Svalbard og forholdet til innreiserestriksjoner. Til slutt bli det kort redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser. Dette inkluderer tapt verdiskaping og samfunnsøkonomiske og sosiale kostander.

Sekretariatets vurdering

Til spørsmålet om det bør fremmes et lovforslag om portforbud for Stortinget

Sekretariatet mener primært at det ikke bør fremmes et lovforslag om portforbud for Stortinget på det grunnlaget som foreligger. Dersom det likevel fremmes må det klargjøres tydeligere hvilke vilkår som vil inngå i forskriften, at hjemmelen er klart begrenset til Covid 19 og må kun tas i bruk dersom det er tvingende nødvendig for å ivareta folkehelsen.

Etter sekretariatets vurdering vil forslaget i for stor grad gripe inn i den enkeltes frihet og rettigheter til at det kan rettferdiggjøres. Dette er i tråd med innspillet fra Samfunnsviterne. Veterinærforeningen har i sitt innspill ikke tatt stilling til dette overordna spørsmålet.

Med den siste utviklingen med situasjonen i Nordre Follo ser vi selvsagt behovet for å kunne innføre svært inngripende tiltak, men som departementet selv skriver, så gir smittevernloven allerede hjemler for inngripende tiltak for å hindre eller redusere kontakten mellom mennesker, slik som nedstenging av ulike former for virksomheter og aktiviteter. Slike tiltak har også vært gjennomført over flere perioder det siste året og befolkningen har i all hovedsak vist forståelse og tillit til myndighetene, og støttet opp om tiltakene. Dette har vist seg å være svært verdifullt i håndteringen av koronapandemien. Ved å indikere at portforbud kan bli nødvendig i en krisesituasjon kan den tillitsbaserte sosiale kontrakten, som det norske tillitssamfunnet bygger på, svekkes.

Det vises også i høringsnotatet til at både Helsedirektoratet og særlig FHI er kritiske til innføring av portforbud. FHI skriver i sitt innspill at: «*Samlet sett vurderer vi at den marginale gevinsten av portforbud, selv i dets strengeste form, er liten*» og videre «*Det er jo ikke det at folk er utenfor boligen som er problemet, men at de har smittefarlig kontakt med andre. Dersom man gjennom andre tiltak reduserer antallet kontakter, blir portforbud unødvendig. Det er altså et unødvendig grovt virkemiddel*» (kilde: NRK).

Høringsnotatet kan, slik sekretariatet vurderer det, ikke godt nok redegjøre for at portforbud er et nødvendig og proporsjonalt virkemiddel og at det har effekt og merverdi utover de tiltakene som allerede er tilgjengelig for å redusere kontakt. Effekten av å stramme inn på andre områder som krav om testing ved innreise og pålagt karantene for arbeidere som kommer reisende fra utlandet vil samlet kunne være større enn for innføring av portforbud, slik at det vanskelig kan ses at portforbud vil være et nødvendig tiltak i lys av alt eksisterende øvrige tiltakshjemler. Samfunnsviterne peker på at bruken av portforbud er dessuten uproporsjonal i forhold til andre tiltak, som f.eks. håndteringen av smittesituasjonen i skolen, der lærere og elever daglig eksponeres for mulig smitte så lenge skoler er helt eller delvis åpne.

Sekretariatet ber om styrets tilbakemelding på dette overordna spørsmålet.

Alternativet er å si ja til å vedta et konkret og sikkert rettslig hjemmelsgrunnlag, gitt at det klargjøres tydeligere hvilke vilkår som vil inngå i forskriften og at hjemmelen er klart begrenset til Covid 19. Sekretariatet mener imidlertid at redegjørelsen rundt vilkår er mangelfull (se vurdering under) slikt at en beslutning om ny lovhjemmel nå uansett ikke er å anbefale.

Til vilkårene

I vurderingen av innrettingen av en lovhjemmel om portforbud og vilkår for utforming av forskrift kommer departementet inn på viktige og sentrale elementer. Vi mener imidlertid at utredningen ikke gir grunnlag for konklusjon, og at portforbud ikke er godt nok utredet og konkretisert.

Det er uklart *når* tiltaket skal settes i verk, når tiltaket er «strengt nødvendig» og når nedstenging og andre tiltak i så fall ikke lengre er tilstrekkelig. Departementet vurderer det selv dithen vilkår knyttet til smittesituasjonen (som smitteutvikling eller smittetilstand) ikke er å anbefale. Departementet gir i teksten uttrykk for at det vil være aktuelt med portforbud i nivå 5, men uten at dette konkluderes på. I dag står vi overfor en situasjon hvor flere kommuner er definert på smittetilstand 5 som følge av situasjonen i Nordre Follo. Inngripende tiltak er innført på kort varsel og det er vanskelig å se for seg hva innføring av portforbud ville hatt av effekt på smittespredningen utover de tiltak som er innført i den konkrete situasjonen. Dersom man skulle sette et vilkår knyttet til smittesituasjonen eller konsekvensene av den, mener vi at vilkåret i så fall må knyttes til en situasjon med svært kritisk kapasitet i helse- og omsorgstjenesten, men at det også må ses i sammenheng med andre faktorer.

Departementet tar opp spørsmålet om portforbudet skal gjelde nasjonalt eller bare for ett eller flere områder (fylker, kommuner, bo- og arbeidsregioner), og vurderer det slik at portforbudet må begrenses til områder der tiltaket vil ha tilstrekkelig virkning. Dette støtter vi. Portforbud på kvelds- og nattetid vil ha liten effekt i områder med spredt bosetting. Vi vil peke på at også innenfor enkeltkommuner kan finnes både tettbeboede områder, men også områder hvor det vil være stor avstand mellom hus og store naturarealer og hvor portforbud vil oppleves svært lite hensiktsmessig.

Det er foreslått at portforbudet skal innføres med en varighet på inntil 21 dager. For et så inngripende tiltak for befolkningen og med fare for store økonomiske tap for næringslivet er 21. dager svært lenge. Vi mener derfor at 14. dager bør være et maksimum, og med mulighet til forlengelse i ytterligere 14. dager.

Hvem som eventuelt bør omfattes av unntaksbestemmelsene er det også nødvendig å avklare nærmere før man går inn for et slikt lovforslag. Blant annet viser Veterinærforeningen til at ivaretagelse av kjæledyrs dyrevelferd ikke er definert som en samfunnskritisk funksjon og at portforbud med det også vil ha en konsekvens for dyrevelferd. Ved et eventuelt portforbud for et

geografisk avgrenset område, er det følgelig svært viktig at det innenfor dette området gjøres unntak for veterinærmedisinsk hjelp, jf også høringsnotatet på s. 53.

Videre er det, til tross for at man oppstiller unntak for en rekke grupper, åpenbart at et portforbud vil ramme skjevt, slik vi ser at tiltakene som er innført i dag allerede gjør. Det vil særlig ramme barn og unge og personer med spesielle behov. Vi vil i tillegg trekke frem studenter. Studentene kan bli rammet dobbelt i en situasjon med portforbud. Mange bor alene og langt fra familie. Pr. i dag er også det meste av undervisningen digital og man møter verken medstudenter eller ansatte ved studiestedene. Allerede nå ser vi hvor vanskelig det er å imøtekomme disse gruppenes behov under nedstengning og vi ser at ikke at man skal kunne klare å sikre deres behov gjennom en slik forskrift.

Vi mener videre at de økonomiske omkostninger og negative virkninger på folks velferd og helse ikke er godt nok utredet. Man bør derfor ikke beslutte å innføre en slik hjemmel uten å ha en grundig vurdering av rammer og vilkår og av effekt og merverdi utover allerede tilgjengelige smitteverntiltak. Dette gjelder ikke minst psykososiale forhold for enkeltindividene. For mange som allerede sliter vil beskjed om portforbud kunne være krevende, uansett om den begrenses til kveld- og nattestid. Det er viktig at det i slike vurderinger involveres bistand fra medisinsk og psykologisk fagekspertise.

Om hvordan Stortinget bør involveres

Departementet foreslår at dersom det fastsettes en forskrift om portforbud så skal Stortinget straks informeres og forelegges en grundig begrunnelse som inkluderer det smittevernfarene behovet for portforbudet og hvorfor et portforbud er strengt nødvendig og forholdsmessig. Stortinget kan innen sju dager oppheve forskriften helt eller delvis. I dette ligger en god kontrollmekanisme, men man kan stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig med innføring av et så inngripende tiltak folk privatliv og bevegelsesfrihet. Sekretariatet vurderer forslaget om Stortingets involvering som helt sentralt for en eventuell hjemmel om portforbud og mener man her bør se til koronaloven §5 som sier at *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.* Sekretariatet ber om styrets vurdering av dette.

Forslag til vedtak:

Styret vedtar at Akademikerne sender inn hørings svar til Justis- og beredskapsdepartementet i tråd med vurderingene i saksfremlegget og med de tillegg som fremkom i styrets behandling av saken.

Vedlegg

Vedlegg 1: Innspill fra Samfunnsviterne

Til Akademikerne

Oslo, 21.01.21

Høring - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Samfunnsviterne er bekymret over de signalene regjeringen sender med å utrede muligheten for å ta i bruk portforbud i Norge for hindre spredning av Covid-19. Portforbud er et svært inngripende tiltak som man ikke har tradisjon for i Norge eller andre Nordeuropeiske land. Bruken av portforbud er dessuten uproporsjonal i forhold til andre tiltak, som f.eks. håndteringen av smittesituasjonen i skolen, der lærere og elever daglig eksponeres for mulig smitte så lenge skoler er helt eller delvis åpne. Ingen er uenige om at Covid-19 markerer en alvorlig situasjon vi ikke har vært oppe i tidligere. Likevel er det å utrede et mulig portforbud ikke veien å gå. Norge er et samfunn bygget på tillitt. Ved å indikere at portforbud kan bli nødvendig i en krisesituasjon, kan den sosiale kontrakten som tillitssamfunnet bygger på, svekkes.

Samfunnsviterne vil også peke på at tiltak for å hindre spredning av Covid-19 til nå har vist seg i all hovedsak vellykkede i Norge, og at det allerede finnes et bredt virkemiddelapparat tilgjengelig uten å måtte gå veien om portforbud.

Mvh

Gunn Elisabeth Myhren
Generalsekretær
Sign.