



HALDEN
KOMMUNE

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO
Norway

Deres referanse:
21/157 - ABR

Vår referanse:
2021/421 - 4

Saksbehandler:
Sven Stranger

Dato:
29.01.2021

Høring - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud).

Vi viser til høringsbrev 08.01.21.

Halden kommunestyre vedtok i møte 28.01.21 (med 23 mot 16 stemmer) følgende høringsuttalelse:

Høringssvar – Forslag om forskriftshjemmel til innføring av nasjonalt eller regionalt portforbud

Halden kommune viser til høringsnotat 8. januar 2021 med høringsfrist 31.januar 2021 om ovennevnte.

Halden kommune går imot forslaget om å innføre lovhjemmel i smittevernloven til å gi Kongen i statsråd adgang til å innføre portforbud i forskrift og støtter opp om KS sin anmodning om at hvis hjemmel for å innføre portforbud likevel innføres må berørte kommuner ha rett til å bli konsultert i den grad portforbud vurderes innført regionalt.

Høringsforslaget innebærer et svært inngripende tiltak som bryter med norsk rettstradisjon og kan ha konsekvenser for fremtidig rettspraksis. Høringsforslaget er problematisk, både opp mot grunnleggende menneskerettigheter og Grunnlovens bestemmelser.

For at forslaget skal ha hatt mulighet for en grundig behandling hos høringsinstanser har tidsfristen vært alt for knapp.

Etter Halden kommune syn er det viktig å hindre spredningen av covid-19. Det må som ledd i dette, være tilgjengelig virkemidler som skal sikre folkehelsen, samt unngå at spesialisthelsetjenesten og helse- og omsorgshelsetjenesten overbelastes.

**Postadresse**

Halden kommune

Postboks 150, 1751 Halden

Besøksadresse

Storgata 8, 1771 Halden



69 17 45 00



Halden.kommune.no



Facebook.com/halden.kommune.no

o



Postmottak@halden.kommune.no

Bank

5315.05.15218

Org.nr.

959 159 092

Forslaget om portforbud mangler etter vår vurdering likevel en tilstrekkelig smittevernlig forankring. Viktigheten av faglig forankring trekkes også frem i høringsnotatet. Blant annet pekes det på at det i smittevernloven § 1-5 fremgår at «smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering».

Halden kommune merker seg at hverken Helsedirektoratet eller Folkehelseinstituttet (FHI) har underbygget at det er behov for et slikt tiltak, og de fraråder også dette tiltaket i sine innspill til Regjeringen.

Etter Halden kommunes vurdering mangler derfor Regjeringen et tilstrekkelig faglig grunnlag for å innføre en slik hjemmel.

I henhold til smittevernlovens § 4 er det kommunestyret som er gitt myndighet til å fastsette andre inngripende smitteverntiltak i den enkelte kommune, som møteforbud, stenging av virksomhet, begrensninger i kommunikasjon, og isolasjon. Skulle en hjemmel for å innføre portforbud likevel innføres må berørte kommuner ha rett til å bli konsultert i den grad portforbud vurderes innført regionalt. I den grad det likevel er aktuelt for regjeringen å gå videre med forslaget må de berørte kommunene involveres i beslutningsprosessen avhengig av anvendelsesområdet for forskriften. Involveringen bør lovfestes.

Utskrift av sakens behandling er også vedlagt.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Sven Stranger
fagleder/seniorrådgiver
Juridisk

Vedlegg

- 1 Høring - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)
- 2 Høringssvar - forskriftshjemmel til innføring av nasjonalt eller regionalt portforbud (2)
- 3 Høringsbrev - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)
- 4 Høringsnotat - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret		28.01.2021

Utsendte vedlegg

- 1 Høringssvar - forskriftshjemmel til innføring av nasjonalt eller regionalt portforbud (2)
- 2 Høringsbrev - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)
- 3 Høringsnotat - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Medsaksbehandlere

Navn: Kjersti Gjøsund,
Sven Stranger

Adm.enhet:

Bidrag til saken:

Høring - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Høringssak – Regjeringen foreslår klar forskriftshjemmel med klare rammer om portforbud for å stoppe smittespredning.

Kommunedirektørens innstilling:

Halden kommune støtter Regjeringens forslag om innføring i smittevernloven av klar lovhjemmel og klare rammer for innføring av portforbud i ekstreme smittespredningssituasjoner.

Saksutredning:

Regjeringen v/Justisdept. sender i brev 08.01.21 på høring forslag om å innføre forskriftshjemmel for alminnelig portforbud i smittevernloven.

Høringsfrist 31.01.21.

Vedlagt for nærmere om forslaget:

*JD sitt høringsbrev og høringsnotat.

* Høringsnotat KS – Portforbud

Bakgrunn:



Som ledd i regjeringens arbeid med håndteringen av Covid-19-pandemien sender Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i fellesskap på høring forslag om endringer i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer. Vi siterer noen punkter fra Departementets oversending:

«Formålet med høringsnotatet er å sikre at det foreligger nødvendige fullmakter også til å vedta et så strengt tiltak som portforbud dersom det skulle vise seg absolutt nødvendig. Erfaringer fra pandemien, ikke minst fra andre land, viser at det kan bli nødvendig med svært omfattende og inngripende tiltak, og at situasjonen kan endre seg på kort tid.»

«Portforbud var nevnt som et mulig smitteverntiltak i det mest dramatiske scenariet allerede i 4 regjeringens beredskapsplan 10. juni 2020, og regjeringen ønsker nå å foreslå en klar lovhjemmel for tiltaket med en mekanisme for å inkludere Stortinget. Departementene foreslår på denne bakgrunn en ny § 4-3 b i smittevernloven som gir fullmakt til Kongen til å forby personer å oppholde seg på steder der allmennheten kan ferdes, men tiltaket kan bare settes i verk innenfor strenge rammer og med nødvendige unntak.»

«Bruk av et så inngripende virkemiddel vil være aktuelt i ekstreme situasjoner med manglende kontroll over smittespredningen og over konsekvensene av smitten, eksempelvis knyttet til kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten. Selv om Norge ikke er i en slik situasjon i dag, viser erfaringen fra Europa at også Norge må være forberedt på en slik situasjon.»

«Departementene foreslår dette nye tiltaket i høringsnotatet for å sikre et konkret og sikkert rettslig grunnlag dersom portforbud ved en ytterligere negativ utvikling skulle bli nødvendig. Det er ikke med dette besluttet om eller eventuelt når det skal fremmes en proposisjon for Stortinget, men departementene ser for seg at det kan være ønskelig å fremme for Stortinget et helhetlig forslag om hvordan et portforbud kan hjemles og rammes inn, med offentlig høring og meningsutveksling, selv om det ikke er aktuelt å bruke hjemmelen slik smittesituasjonen er nå. Alternativet ville ha vært å vente uten en slik prosess og eventuelt gripe til midlertidige reguleringer i medhold av den generelle fullmaktsbestemmelsen i smittevernloven § 7-12 dersom smittesituasjonen forverres dramatisk og gjør tiltak som portforbud strengt nødvendig.»

Det vises for øvrig til vedlegg «Høringsnotat – Forslag om endringer i smittevernloven (portforbud).

Lovutkastet lyder slik:

I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer skal ny § 4-3 b lyde:

§ 4-3 b Forbud mot å oppholde seg der allmennheten kan ferdes (portforbud)

Når det er strengt nødvendig av hensyn til å trygge folkehelsen, kan Kongen for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 i forskrift fastsette regler som begrenser adgangen til opphold på steder der allmennheten kan ferdes, herunder regler som forbyr opphold på slike steder.

Forskriften kan gjelde for inntil 21 dager og kan forlenges med inntil 14 dager om gangen. I den utstrekning det er nødvendig, kan det i forskriften gjøres unntak fra gjeldende lovgivning.

Forskrift etter første ledd skal blant annet fastsette hva slags steder begrensningene gjelder for, og på hvilke tidspunkter de skal gjelde.

Forskriften skal uformes slik at den ikke stenger for et minimum av menneskelig kontakt for den enkelte.

Forskriften må sikre ivaretagelsen av kritiske og viktige samfunnsfunksjoner og må legge til rette for at barn og andre sårbare grupper blir ivaretatt.

Forskrift etter første ledd er ikke til hinder for at det foretas nødretts handlinger.

Forskrift etter første ledd skal meddeles Stortinget straks den er vedtatt.

Stortinget kan innen sju dager etter vedtakelsen oppheve forskriften helt eller delvis.

I meddelelsen til Stortinget skal det gis en begrunnelse for forskriften. Det skal gis en vurdering av det smittevern faglige behovet for forskriften og hvorfor den er strengt nødvendig. Det skal også gis en vurdering av forskriftens forholdsmessighet og en begrunnelse for hvorfor andre beskyttelsestiltak ikke anses tilstrekkelige. Begrunnelsen skal gjøres offentlig.

I forskrift etter første ledd kan det gis bestemmelser om plikt til å fremlegge dokumentasjon for at man oppfyller vilkår for å oppholde seg på steder der allmennheten kan ferdes, og krav til slik dokumentasjon.

II Loven trer i kraft straks.

Vurdering:

Kommunaldirektøren har hatt begrensede ressurser og kort tid til å vurdere departementets høringsnotat, men gjør allikevel en vurdering basert på en mer generell og praktisk tilnærming.

Saken omhandler og foreslår hjemmel for portforbud som et smitteverntiltak i ekstreme situasjoner.

Som det fremkommer i høringsnotatet vil det være særlig strenge vurderinger knyttet til bruken av et portforbud;

«Før man går til så inngripende tiltak som et portforbud vil være, legges det til grunn at alle øvrige aktuelle tiltak er satt i verk eller grundig vurdert, men funnet utilstrekkelig slik situasjonen er på det aktuelle tidspunktet.»

Folkehelseinstituttet uttaler i høringsnotatet:

«Så vidt vi kan bedømme, kan et portforbud forsvares smittevern­faglig og juridisk bare i en desperat situasjon der alle andre kontaktreduserende tiltak er godt gjennomført, men har vist seg å ikke bremse epidemien, prevalensen av frittgående smitteførende personer i samfunnet er høy, og sykehusene er i ferd med å kollapse.»

Helsedirektoratet er langt på vei enig med Folkehelseinstituttet, men synes mer åpen for at et portforbud kan være et smittevern­faglig nødvendig virkemiddel, og oppsummerer sin vurdering av et mulig portforbud slik: *«Portforbud er et tiltak som kan anses å være nødvendig av hensyn til smittevernet i ekstreme situasjoner, der man vurderer at stenging av alle ikke-essensielle virksomheter ikke vil være nok til å redusere mobiliteten og kontakten i befolkningen i tilstrekkelig grad.»*

Et portforbud vil være et inngripende tiltak for de det gjelder for, som griper inn i enkeltpersoners handlingsfrihet og retten til respekt for privatlivet. Det skal mye til for at tiltaket etter en helhetsvurdering vil anses forholdsmessig.

Kommunedirektørens erfaring hittil fra pandemiens start med lockdown 12. mars 2020 til i dag er at statlige myndigheter og Folkehelseinstituttet hele tiden har gjort gode vurderinger og tilstrebet balanse mellom i tiltak basert på tiltakenes grad av inngripen i folks hverdag og privatliv, sett opp mot tiltakets smittebegrensende effekt og verdi.

Gjennom pandemien har mediene kringkastet bilder av situasjoner i andre europeiske land, også land ganske nær oss. Vi har vært vitne til at smitten kan bre seg raskt og ukontrollert, og det kan være situasjoner som krever meget rask handling og innføring av kraftige tiltak. Kommunedirektøren er av den mening at det, med slike scenarier i bakhodet, er naturlig at et tiltak som portforbud er med i porteføljen og har en klar lov­hjemmel

Kommunedirektøren vil samtidig nevne at utformingen av portforbud med sine nødvendige avgrensinger og unntak vil være en viktig prosess. Til dette er å si at smittevern­loven *«bygger på det minste inngreps prinsipp. Det betyr at det tiltaket som er minst inngripende, men samtidig er tilstrekkelig effektivt, fortrinnsvis velges. Tiltakene må vurderes løpende i takt med smittesituasjonen. Det skal ikke brukes mer inngripende tiltak enn det som til enhver tid er nødvendig av hensyn til smittevernet, jf. NOU 1990: 2 side 108.»*

Kommunedirektøren legger til grunn at dette etter­leves, og når myndighetene finner grunn til å innføre portforbud, da er det en ekstrem og akutt situasjon som omgående må møtes med et slikt ekstremt tiltak.

I forhold til kontrollen av bruken knyttet til portforbud foreslås det at Stortinget har 7 dager på å vurdere om en forskrift om portforbud skal oppheves. Det gir en rimelig tid for Stortinget til å foreta vurderinger. Stortinget da kan bestemme om forskrift skal løpe videre eventuelt oppheves helt eller delvis. Videre heter det,

«I meddelelsen til Stortinget skal det gis en begrunnelse med vurdering av det smittevern faglige behovet for portforbudet og hvorfor det er strengt nødvendig og forholdsmessig, herunder, hvorfor ikke alternative beskyttelsestiltak er tilstrekkelig. Begrunnelsen skal gjøres offentlig.»

Kommunedirektøren ser positivt på en slik åpenhet.

Kommunenes Sentralforbund sitt hovedstyre har fått utarbeidet et forslag til høringssvar som også tilbys brukt av kommunene om det finner støtte der – vedlagt.

KS går i mot forslaget om å innføre hjemmel til alminnelig portforbud og mener at i et tillitsbasert og lite tettbeholdt samfunn som vårt vil dette være et altfor inngripende tiltak uten verken faglig grunnlag i folkehelse eller i lovtekniske hensyn.

Konklusjon:

Det fremkommer av høringsnotatet at Regjeringen allerede gjennom smittevernloven §7-12 har en mulighet til å gjennomføre midlertidig regulering dersom smittesituasjonen forverres dramatisk og gjør tiltak som portforbud strengt nødvendig.

Dette høringsnotatet og prosessen gjennomføres for å gi en bedre forankring i lovverket knyttet til et slikt inngripende tiltak, samt rammer og retningslinjer for bruk av et så vidt kraftig inngrep mot befolkningen som det et alminnelig portforbud er.

Kommunedirektørens oppfatning er at lovforslaget på denne bakgrunn bør støttes, og mener at vi i kommunene som direkte har arbeidet med og har ansvaret for bekjempelsen av smittespredning og opprettholdelse av helsetilbudet lokalt nok akkurat i denne saken kjenner den praktiske virkelighetens behov best, og muligens kan vurdere den bedre enn den mer teoretiske tilnærming man har valgt i forslaget til høringssvar sentralt fra KS.

Regjeringens forslag til lovendring om klar lovhjemmel og klare rettslige rammer for innføring av et evt. portforbud anbefales således støttet fra Halden kommune.



Saksframlegg

Dokumentnr.: 21/00177-2

Saksbehandler: Tor Allstrin

Dato: 14.01.2021

Sak nr.	Behandlet av:	Møtedato
	Hovedstyret	22.01.2021

HØRINGSSVAR – FORSKRIFTSHJEMMEL TIL INNFØRING AV NASJONALT ELLER REGIONALT PORTFORBUD

Forslag til vedtak:

Administrasjonen gis fullmakt til å inngi høringsuttalelse innenfor følgende ramme:

1. KS går imot forslaget om å innføre lovhjemmel i smittevernloven for å gi Kongens i Statsråd adgang til å innføre portforbud i forskrift.
2. Hvis hjemmel for å innføre portforbud likevel innføres må berørte kommuner ha rett til å bli konsultert i den grad portforbud vurderes innført regionalt.

Saksframstilling

1. Nærmere om forslaget

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har i et høringsnotat 8. januar 2021 forslått endring i smittevernloven som gir Kongen i statsråd myndighet til å innføre portforbud.

Lovforslaget lyder:

«§ 4-3 b Forbud mot å oppholde seg der allmennheten kan ferdes (portforbud)

Når det er strengt nødvendig av hensyn til å trygge folkehelsen, kan Kongen for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 i forskrift fastsette regler som begrenser adgangen til opphold på steder der allmennheten kan ferdes, herunder regler som forbyr opphold på slike steder. Forskriften kan gjelde for inntil 21 dager og kan forlenges med inntil 14 dager om gangen. I den utstrekning det er nødvendig, kan det i forskriften gjøres unntak fra gjeldende lovgivning. Forskrift etter første ledd skal blant annet fastsette hva slags steder begrensningene gjelder for, og på hvilke tidspunkter de skal gjelde. Forskriften skal uformes slik at den ikke stenger for et minimum av menneskelig kontakt for den enkelte. Forskriften må sikre ivaretagelsen av kritiske og viktige samfunnsfunksjoner og må legge til rette for at barn og andre sårbare grupper blir ivaretatt. Forskrift etter første ledd er ikke til hinder for at det foretas nødrettshandlinger. Forskrift etter første ledd skal meddeles Stortinget straks den er vedtatt. Stortinget kan innen sju dager etter vedtakelsen oppheve forskriften helt eller delvis.

I meddelelsen til Stortinget skal det gis en begrunnelse for forskriften. Det skal gis en vurdering av det smittevern faglige behovet for forskriften og hvorfor den er strengt nødvendig. Det skal også gis en vurdering av forskriftens forholdsmessighet og en begrunnelse for hvorfor andre beskyttelsestiltak ikke anses tilstrekkelige. Begrunnelsen skal gjøres offentlig. I forskrift etter første ledd kan det gis bestemmelser om plikt til å fremlegge dokumentasjon for at man oppfyller vilkår for å oppholde seg på steder der allmennheten kan ferdes, og krav til slik dokumentasjon.»

Høringsfristen er 31. januar 2021.

2. Administrasjonens vurdering

2.1 Innledning

Forslaget gir Kongen i Statsråd kompetanse til å fastsette forskrifter på nærmere angitte vilkår om portforbud. Forslaget medfører et svært inngripende tiltak som reiser en rekke spørsmål om forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene. Advokatforeningen uttaler bl.a. til forslaget:

«Å stenge folk inne gjør vi ellers bare som straff. Et portforbud vil være et så inngripende tiltak at det langt på vei kan sammenlignes med soning hjemme med elektronisk fotlenke. For at det skal være forenlig med Grunnloven og menneskerettighetene, vil det kreves en nokså ekstrem nødsituasjon.»

Forslaget reiser også mer prinsipielle spørsmål om dette i det hele tatt er et verktøy det er ønskelig at myndighetene skal ha tilgjengelig i Norge.

Administrasjonen tilrår at KS så vel på prinsipielt som på faglig grunnlag går imot forslaget. I den grad regjeringen likevel vil fremme et forslag må det arbeides for at kommunene gis en lovfestet rolle til å bli konsultert før vedtakelsen av en mulig forskrift, hvis regjeringen planlegger å gjøre den gjeldende regionalt eller i en enkelt kommune.

2.2 Faglig vurdering av forslaget

Etter administrasjonens vurdering er det ikke noe faglig grunnlag hverken ut fra folkehelsen eller rent lovgivningsteknisk for forslaget. Det vises for det første til Folkehelseinstituttets rapport 21. desember 2020: «*Kunnskap, situasjon, prognose, risiko og respons i Norge etter uke 51*» hvor portforbud er vurdert (s.46):

- «*Tiltaket har svært store omkostninger.*»
- «*Et portforbud kan neppe bli forholdsmessig og er derfor ikke et tjenlig smitteverntiltak. Et portforbud vil også utfordre menneskerettighetene. Lokale myndigheter bør drøfte situasjonen med Folkehelseinstituttet før et slikt tiltak vurderes innført.*»

Regjeringens egne faglige rådgivere advarer mot å innføre et slikt inngripende tiltak. Forslaget er basert på erfaringer fra enkelte andre land i Europa med ofte svært høy befolkningstetthet. Departementene vurderer at det foreligger behov for slike inngripende verktøy i den grad smittesituasjonen får en ukontrollert økning med ukjente smitekilder. Det kan imidlertid opplyses at ingen av de øvrige nordiske landene har klare portforbudsregler, selv om det er igangsatt en vurdering på Island.

Etter administrasjonens vurdering vil arbeid med å begrense smittespredning i stor grad bero på tillit. Innføring av portforbud vil oppfattes som et tvangstiltak som ikke passer inn i et tillitsbasert samfunn. Det vises til at det allerede med dagens virkemidler er stor slitasje blant store grupper av befolkningen. Forslaget utfordrer også både menneskerettigheter og Grunnloven. Et portforbud vil være et svært inngripende tiltak i retten til bevegelsesfrihet. Det vil også kunne medføre betydelige begrensninger i retten til respekt for privatliv, familieliv og hjem, retten til forsamlingsfrihet og retten til tros- og livssynsfrihet, og det samlede inngrepet i rettigheter vil være omfattende.

Administrasjonens vurdering om å gå imot imot forslaget, er også i tråd med synspunktene som KS fremmet i høringsuttalelsen av 20. desember 2019 til forslagene fra utvalget som foreslo «*Forslag til krisefullmaktslov*», jf. NOU 2019:1, hvor også pandemier var omhandlet. KS påpekte i den forbindelse blant annet at Norge allerede har «*rettslige verktøy som kan stille oss godt i krisesituasjoner*», samt at den norske tilnærmingen til nødrett kan være bedre egnet enn eksplisitte krisefullmakter for regjeringen. KS fremhevet dessuten viktigheten av kvalitetssikring av krisebestemmelser.

I forlengelsen av sistnevnte er det også grunn til å fremme kritikk at det er fremmet et lovforslag med en slik skjellsettende karakter med en så kort høringsfrist.

I den grad det likevel er aktuelt for regjeringen å gå videre med forslaget må de berørte kommunene involveres i beslutningsprosessen avhengig av anvendelsesområdet for forskriften. Involveringen bør lovfestes. Administrasjonens vurdering er dette vil være særlig aktuelt i den grad det vurderes portforbud regionalt. Involveringen må i så fall skje etter mønster fra lovmedvirkningsordningen hvor berørte kommuner må koordinere konsultasjonen. I høringsnotatet argumenterer regjeringen for at et så inngripende virkemiddel som portforbud må være et statlig vedtak, jfr. også høringsnotatets forslag om å gi Stortingets rett til å oppheve forskriften helt eller delvis. Administrasjonen er enig i dette, men vil påpeke at i henhold til smittevernlovens § 4 er det kommunestyret som er gitt myndighet til å fastsette andre inngripende smitteverntiltak i den enkelte kommune, som møteforbud, stenging av virksomhet, begrensninger i kommunikasjon og isolasjon. I en alvorlig smittesituasjon regionalt eller lokalt er det svært viktig at ulike tiltak som fastsettes av lokale og nasjonale myndigheter ses i sammenheng. Etter administrasjonens vurdering er det derfor nødvendig at staten forplikter seg i forskriften til en formell involvering av berørte kommuner, dersom et så inngripende tiltak som portforbud overfor kommunenes og statens felles innbyggere faktisk vurderes.

Lasse Hansen

Helge Eide/Tor Allstrin

