

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Vår ref:  
21/10294

Dato:  
31.01.2021

## Høringsinnspill til forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Bakgrunn for forslag om ny § 4-3 b om forbud mot å oppholde seg på steder der allmennheten kan ferdes (portforbud)

Regjeringen har sendt på høring forslag om ny § 4-3 b i smittevernloven som vil gi Regjeringen fullmakt til å forby personer å oppholde seg på steder der allmennheten kan ferdes. Regjeringen har i høringsnotatet forklart dette slik:

Smittevernloven gir allerede grunnlag for en rekke inngripende tiltak for å hindre eller redusere kontakten mellom mennesker, som nedstenging av ulike former for virksomheter og aktiviteter. Regjeringen vurderer nå utforming av hjemmel for portforbud som et mulig smitteverntiltak siden det ikke i dag foreligger klar lovhjemmel, og viser til at 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. [...]

Departementene foreslår at det i en ny lovbestemmelse oppstilles nærmere vilkår for når et portforbud kan iverksettes, hvor lenge et portforbud kan vare, hvem som bør unntas fra et portforbud, hvordan Stortinget skal involveres mv. Det foreslås at bestemmelsen er avgrenset til covid-19-pandemien. [...]

Et annet svært inngripende tiltak er nedstenging av det vesentlige av aktiviteten i samfunnet, ofte omtalt som «lockdown». Departementene har vurdert det slik at det allerede i dag foreligger tilstrekkelige grunnlag i smittevernloven til å gjennomføre en slik nedstenging dersom det skulle bli aktuelt, og foreslår derfor ikke endringer på dette punktet. Det gjelder også ulike former for sosial nedstenging, som det å begrense besøk i private hjem.

## Folkehelseinstituttet overordnede innspill

Folkehelseinstituttet har gitt merknader til et tidlig forslag (Oppdrag fra HOD nr. 256 om overordnet smittevernfaglig vurdering av strenge tiltak av 10. desember 2020 og Svar til Foreleggelse av utkast til lovforslag for Helsedirektoratet og FHI av 4. januar 2021), og fastholder disse. Noen av innspillene er tatt hensyn til i høringsnotatet. FHIs hovedsynspunkt er at tiltaket ikke er tilstrekkelig nødvendig av smittevernfaglige hensyn, og at hjemmelsgrunnlaget fremstår som usikkert. Folkehelseinstituttet vil derfor ikke anbefale at lovforslaget fremmes slik det nå foreligger.

## Smittevernfaglig vurderinger

Under pandemien har de viktigste tiltakene siden starten vært å finne de smittede (ved testing) og mistenkt smittede (ved smittesporing) og skille disse fra andre mennesker ved henholdsvis isolering og karantene. Dermed forebygger man videre smitte fra dem.

I og med at de smittede kan bli smittsomme *før* de får symptomer pluss at covid-19 kan forløpe med ingen eller svært milde symptomer, er det ikke mulig å ha kontroll på alle mulige smitekilder. Derfor har det vært nødvendig å supplere med tiltak som reduserer kontakt mellom *alle* mennesker uten kunnskap om deres smittestatus. Blant disse tiltakene er for eksempel stenging av virksomheter og begrensninger i deltakerantallet på sammenkomster.

Insidensen av covid-19 i det aktuelle området gis ved formelen  $I(t) = \beta cP(t)$  der  $\beta$  er smittsomheten i kontakt mellom en smittet og usmittet,  $c$  er kontakthypigheten og  $P(t)$  er den aktuelle prevalensen av «frittgående» smitteførende personer, altså smittede som ikke er diagnostisert som smittet eller mistenkt smittet og dermed ikke i karantene eller isolasjon.

Insidensen kan reduseres ved å redusere de tre faktorene nevnt over. Hver av dem er proporsjonale med insidensen; for eksempel gir en halvering av kontakthypigheten gir en halvering av insidensen:

1. Redusere smittsomhet  $\beta$  ved utstrakt munnbindbruk, håndhygiene og hostehygiene.
2. Redusere kontakthypighet  $c$  ved kontaktreduserende tiltak.
3. Redusere prevalens av frittgående smitekilder  $P(t)$  ved å intensivere testing, isolering, smitteoppsporing og karantene samt råd om å holde seg hjemme ved symptomer.

En effekt på smittevernet oppnås ved at folk har færre kontakter med andre mennesker for da reduseres faren for at en uvitende smittekilde skal treffe andre.

Portforbud vil selvsagt føre til dette, men færre kontakter kan også oppnås på andre måter. Det er ikke det at folk er utenfor boligen som er problemet i seg selv, men om de eventuelt har smittefarlig kontakt med andre. Et portforbud rammer både de tusen personene som går tur hver for seg i skogen og de ti som samles tett i parken for å prate. Dersom man gjennom andre tiltak reduserer antallet kontakter, er portforbud unødvendig.

Myndighetene har allerede hjemmel til å forby alle arrangementer; stenge alle serveringssteder, kulturtilbud, underholdningstilbud, idrettsaktiviteter, barnehager, skoler, universiteter, kollektivtransport og mange flere tiltak som reduserer kontakt mellom mennesker. Hvis alle disse er innført, og myndighetene har gjort alt som er nødvendig for å få dem til å virke, og myndighetene

deretter har kontrollert at de virker, er det ikke mange gjenværende kontaktmuligheter mellom folk annet enn å møtes utendørs. Dette er imidlertid mindre smittefarlig, og utendørs er det enkelt å holde avstand. Dessuten kan man da heller vurdere lokale eller nasjonale forbud mot større ansamlinger av mennesker.

Det legges også opp til en rekke unntak for portforbudet og til at det skal gjelde bare deler av døgnet. I europeiske land har portforbudet gjerne vært gjeldende om kvelden og natta. Dette kan forstås som en undergraving av formålet og begrunnelsen, med tanke på at portforbud kun skal være nyttig om natten når de fleste uansett er hjemme, men ikke på dagtid når mange er ute.

**Den marginale tilleggsgevinsten av portforbud blir minimal og er ikke forholdsmessig til ulempene med tiltaket.**

## Begrunnelse i smittevern og folkehelse

Departementet peker på at et portforbud utelukkende skal begrunnes i *smittevern og folkehelse*, herunder helsetjenestens kapasitet. Departementet avviser for eksempel helt at hensynet til å *hindre offentlig uro* kan være en hovedbegrunnelse eller delbegrunnelse. Dette er vi enig i, men vi synes standpunktet svekkes på tre felter:

Departementet åpner for at epidemiens *konsekvenser for helse- og omsorgstjenesten* kan bidra til å begrunne portforbud. Vi er redd for at dette kan brukes feil, slik vi så under det såkalte hytteforbudet, der det var hensynet til hyttekommunenes helsetjenestekapasitet dersom hyttegjestene ble syke, som begrunnet forbudet. Vi ser at reell overbelastning av sykehusene kan bli en viktig følge av en epidemi som løper løpsk, men dette er argumenter for et godt smittevern, ikke for unødvendige tiltak.

Videre åpner departementet for at portforbudets *signaleffekt* – å formidle at situasjonen er svært alvorlig – kan «brukes med varsomhet», men at dette kan «i seg selv ikke være et hensyn som kan begrunne portforbud». Vi mener at heller ikke dette bør være et gyldig *tilleggsargument*; for da kan dette bidra til å senke terskelen for å ta i bruk portforbud.

Endelig åpner departementet for at myndighetenes *evne til å kontrollere* innbyggernes etterlevelse av alternative smitteverntiltak, kan bidra til å begrunne portforbud, altså et argument om bekvemmelighet og kanskje ressurser. Vi mener at heller ikke dette bør være et gyldig *tilleggsargument*; for da veksler man myndighetenes ressursbruk med innbyggernes frihet. I tillegg rammes også dem som lojalt følger de andre smitteverntiltakene.

## Hjemmelsgrunnlaget

FHIs prinsipielle merknader om hjemmelsgrunnlaget knytter seg til følgende:

1. Kombinasjon svært inngripende tiltak, upresis/vid hjemmel og marginal effekt medfører høy sannsynlighet for at innføring av portforbud ikke står seg menneskerettslig sett.

2. Portforbud omtales i høringsnotatet som et svært inngripende tiltak. Portforbud har ikke blitt benyttet i Norge i moderne tid, og forslaget møter relativt stor motstand. Dette vil igjen kunne påvirke befolkningens vilje til å følge andre smittevernfaglige anbefalinger og påbud/forbud, noe som igjen slår tilbake på tiltakets effekt og dermed også det menneskerettslige grunnlaget.
3. Portforbud er et svært inngripende tiltak som ifølge høringsnotatet kun skal innføres dersom det er absolutt nødvendig. Tilsvarende følger av det menneskerettslige prinsippet om at et inngripende utgjør et menneskerettighetsbrudd dersom det finnes reelle mindre inngripende alternativer. En erfaring så langt er usikkerhet om den faktiske realiseringen av vedtatte tiltak. Det kan være mange og ulike grunner for dette, hvor noen knytter seg til folks vilje og evne til å følge anbefalinger og krav og andre knytter seg til myndighetenes utforming, formidling, tilrettelegging, kontroll og sanksjoner. Poenget her er at forholdsmessighetsvurderingen ved innføring av portforbud ikke kan gjøres isolert til dette tiltaket alene, men vil trekke med seg en vurdering av om myndighetene har satt av tilstrekkelige ressurser for å sørge for at de mindre inngripende tiltakene faktisk gjennomføres. Et annet moment er at det i mange tilfeller kan være slik at det som noen oppfatter som mindre inngripende tiltak enn portforbud, for andre vil oppfattes som mer inngripende (for eksempel kontroll av tiltak). Disse forholdene må tas med i betraktning ved innføring og realisering av ulike tiltak, selv om myndighetene gis et relativt vidt skjønnsmessig spillerom her.
4. Høringsnotatet trekker frem at innføring av portforbud vil ha en oppdragende virkning og være kostnadseffektivt («formidle at situasjonen er svært alvorlig» og «kontrollhensyn», se side 45). Det er vanskelig å se at særlig det første momentet er gyldig i en menneskerettslig vurdering av tiltaket. I tillegg vil en slik tilnærming undergrave det som til nå har vært det mest effektive verktøyet i smittehåndteringen, nemlig at befolkningen har stort tillit til at myndighetene håndterer dette på en god måte og derfor velger å følge anbefalinger og krav.
5. Det er i høringsnotatet understreket at et portforbud ikke vil være absolutt, men at unntak vil gis f.eks. for personer med samfunnskritiske oppgaver eller der det rammer utsatte individer og grupper uforholdsmessig hardt. En slik tilpasning vil være nødvendig både av samfunnsmessige hensyn og av de menneskerettslige rammene. Samtidig undergraver nettopp dette behovet for og dermed gyldigheten av å innføre portforbud: dersom lignende effekt kan oppnås gjennom mindre inngripende tiltak og/eller tiltak rettet inn mot individer eller grupper, vil portforbudet vanskelig kunne forsvares menneskerettslig.
6. Lovforslaget knytter innføring av portforbud til smittevernloven og covid-19-pandemien. FHI er betenkt over at et så inngripende og nytt tiltak foreslås innført «i kampens hete», siden den situasjonen vi nå står i stor grad vil være bestemmende for argumentasjon og debattklima. Tilsvarende er det uheldig at det foreligger så vidt lite dokumentasjon og utredningsgrunnlag og at høringsfristen er svært kort. I tillegg er FHI betenkt over at innføring av portforbudshjemmel i Norge i fredstid knytter seg til smittevernloven alene, og ikke mer prinsipielt til ulike situasjoner som vil kunne begrunne portforbud. Det er en viss

risiko for at dette slår tilbake på oppslutningen om og tilnærmingen til smittevernarbeidet i fremtiden.

Vennlig hilsen

Gun Peggy Knudsen  
Assisterende direktør

*Elektronisk godkjent*