

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
29.01.2021

Vår referanse

Deres referanse

Høring – forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 8.1.2021 og til høringsnotat av samme dato. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 380 000 medlemmer fordelt på 13 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å komme med innspill.

1. Innledning

Innledningsvis vil vi bemerke at høringsfristen er for kort med hensyn til å foreta en forsvarlig vurdering av forslaget som departementet foreslår. Høringsnotatet reiser svært kompliserte og prinsipielle spørsmål knyttet til smittevernfaglige vurderinger, grunnlovfestede rettigheter, samt forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Samtidig har vi forståelse for at utviklingen av pandemien tilsier at spørsmålet må avklares hurtigere enn det som gjelder under normale omstendigheter, men en frist på tre uker er etter vårt syn for kort. Av den grunn vil ikke Unios høringssvar berøre alle enkeltheter i forslaget, men være uttrykk for vårt syn på et overordnet nivå.

Regjeringen foreslår innført en hjemmel som gir fullmakt til å forskriftsfeste portforbud for å forebygge og motvirke covid-19, når det er strengt nødvendig av hensyn til å trygge folkehelsen. Regjeringen ønsker debatt om det bør fremmes et slikt lovforslag, om innretningen og de nærmere vilkår, samt hvordan Stortinget bør involveres. Det er hjemmel for portforbud som et smitteverntiltak regjeringen foreslår. Det betyr blant annet at portforbud bare kan iverksettes når det er klart medisinskfaglig begrunnet, jf. smittevernloven § 1-5. Det betyr også at den foreslåtte bestemmelsen ikke gir grunnlag for bruk av portforbud i andre tilfeller, eksempelvis for å sikre ro og orden.

2. Oppsummering

Unio går imot forslaget om å innføre en lovhjemmel i smittevernloven som gir regjeringen adgang til å innføre portforbud i forskrift. Dersom hjemmel for å innføre portforbud likevel innføres, mener vi at portforbudets omfang må begrenses i størst mulig grad. Det vil ved en eventuell forskrift om bruk av portforbud være svært viktig at portforbudet gjøres så kort som mulig og innenfor avgrensede områder med avklarte tidspunkter innenfor døgnet.

Unio anerkjenner at regjeringen og Stortinget har plikt til å beskytte og verne om sine innbyggere, i ytterste konsekvens gjennom svært inngripende tiltak, i forbindelse med pandemien. Vi ser at regjeringen har gode intensjoner i høringsforslaget og blant våre profesjonsforbund er det forståelse for at regjeringen må bruke sterke virkemidler i kampen mot pandemien, særlig i befolkningstette områder, hvor mange mennesker lever og ferdes.

Unio ser likevel portforbud som et særdeles inngripende tiltak i retten til bevegelsesfrihet som griper inn i enkeltpersoners handlingsfrihet og retten til respekt for privatlivet. Det skal etter vår oppfatning svært mye til for at tiltaket etter en helhetsvurdering vil anses forholdsmessig.

Våre hovedfokus i høringssvaret er om portforbudet vil fremstå som et nødvendig og forholdsmessig smittevern­faglig tiltak, hva et slikt forslag vil bety for tillit mellom myndighetene og befolkningen, om forslaget er for vidtgående i forhold til grunnleggende rettigheter og om det er mulig å håndheve forslaget på en fornuftig og praktisk måte.

3. Tillit mellom myndigheter og befolkning

Kanskje den viktigste innvendingen mot å åpne for et så inngripende tiltak som portforbud, er at dette kan påvirke tilliten mellom myndighetene og befolkningen. Undersøkelser viser at etterlevelsen av tiltakene så langt har vært svært høy, noe som er sentralt for å bekjempe pandemien. Etterlevelse av tiltak handler i stor grad om tillit til de vurderingene som myndighetene gjør omkring smitteverntiltakene og at tiltakene oppleves som proporsjonale og hensiktsmessige. Motstanden mot portforbud har vært stor. Unio frykter at innføring av så omfattende tiltak vil være uheldig for tilliten til myndighetene under pandemien og også til maktbruken etter at pandemien er under kontroll. I den sammenheng viser vil til den nylige fremlagte rapporten «Politiets innbyggerundersøkelse 2020». Der fremgår det at hele 82 prosent har ganske stor eller svært stor tillit til politiet. Tillit er ikke noe man automatisk får, men må gjøre seg fortjent til. Tillit må forvaltes med klokskap og for politiet er ofte tillit avgjørende for en løsning av et oppdrag.

Innføring av hjemmel for portforbud vil oppfattes som å åpne for et tvangstiltak som ikke passer inn i et tillitsbasert samfunn. Et så vidt inngripende tiltak vil ha flere klare likhetstrekk med en straffereaksjon, og vil nok av mange både oppfattes og oppleves slik. Med dagens virkemidler er det stor slitasje blant store grupper av befolkningen. Skal vi lykkes med å bekjempe viruset, er vi avhengige av befolkningens tillit, og at de virkemidler som allerede er innført benyttes fullt ut, f.eks. smittesporing, testing av utenlandsk arbeidskraft mfl. Tillit er imidlertid skjørt og forslaget har et potensial til å skade tilliten i befolkningen, selv om hjemmelen ikke blir brukt. Forslaget tjener da mot sin hensikt.

Portforbud er et tiltak som kan ramme sosialt skjevt. I den grad et forbud vil være geografisk begrenset, vil det typisk ramme folk i tett bebyggelse med trangere boforhold. Dette vil kunne ramme studenter særlig hardt, som ofte bor alene i små boenheter. Dette vil svekke solidariteten i samfunnet, og gjøre at mange mister troen på at frivillige tiltak fører frem.

4. Nødvendig og forholdsmessig smittevern­faglig tiltak

Ved utbredt eller ukontrollert smitte i befolkningen og manglende kontroll og kapasitet i smitteoppsporing og i helse- og omsorgstjenesten, vil det være aktuelt å ta i bruk ulike former for nedstenging og eventuelt portforbud.

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.

Forslaget mangler etter vår vurdering en tilstrekkelig smittevern­faglig forankring, som vi mener er en viktig forutsetning for å fremme et slikt forslag. Viktigheten av faglig forankring trekkes også frem i høringsnotatet. Unio merker seg at hverken Helsedirektoratet eller Folkehelseinstituttet har underbygget at det er behov for et slikt tiltak, og de fraråder langt på vei tiltaket i sine innspill til regjeringen. Helsedirektoratet peker i sin vurdering blant annet på at regjeringen allerede disponerer et utvalg virkemidler med en slik omfattende effekt at portforbud ikke vil gi noen stor smitteverns­messig mergevinst, og fremhever i sin faglige vurdering de vesentlige negative konsekvensene tiltaket vil ha, særskilt for barn og unge. Folkehelseinstituttet er kritisk til at et portforbud vil være et virkemiddel som smittevern­faglig kan begrunnes og tar også opp at et portforbud kan utfordre menneskerettighetene. Det uttales blant annet at et portforbud er «et unødvendig grovt virkemiddel». Folkehelseinstituttet peker også på at tiltaket sannsynligvis ikke vil bli forholdsmessig og derfor ikke er et tjenlig smitteverntiltak.

Folkehelseinstituttets mener likevel at et portforbud kan tenkes å være et aktuelt virkemiddel, men bare i en desperat situasjon: «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 frittstående smitteførende personer i samfunnet er høy, og sykehusene er i ferd med å kollapse.»

Helsedirektoratet åpner for at portforbud kan være et smittevern­faglig nødvendig virkemiddel: «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.»

Unio mener at drøftingene til Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttets viser at departementet ikke har fremlagt tilstrekkelig medisinsk­faglige vurderinger som gir regjeringen et tilstrekkelig faglig grunnlag for å innføre en slik hjemmel. Lovforslaget er forankret i et tiltak om å verne om folkehelsen. Unio mener det er høyst betimelig å reise spørsmål om et portforbud vil gagne folkehelsen. Hensynet til folkehelsen kan også være et argument for ikke å innføre portforbud. Et portforbud vil særlig ramme mennesker i sårbare livssituasjoner, som allerede betaler den høyeste prisen for dagens reguleringer. Mange har ikke vært tilstrekkelig ivaretatt ved gjennomføring av smitteverntiltak under pandemien. I en situasjon hvor den mulige gevinsten ved portforbud kan være vanskelig å anslå, mener vi at forslaget ikke vil være proporsjonalt.

5. Vidtgående inngrep

Forslaget utfordrer både menneskerettigheter og Grunnloven. Et portforbud vil være et særdeles inngripende tiltak i retten til bevegelsesfrihet. Det vil også kunne medføre betydelige begrensninger i retten til respekt for privatliv, familieliv, retten til forsamlingsfrihet og retten til tros- og livssynsfrihet. Barn og unge, utviklingshemmede, mange eldre og mennesker med alvorlig psykisk helsesvikt befinner seg i sårbare livssituasjoner. Unio mener et portforbud vil innebære en isolering som medfører en uforholdsmessig stor belastning og utrygghet. De berørte vil bli frarøvet muligheter for sosialisering – eksempelvis utsatte barn og unge, som står i fare for å bli utsatt for mer vold og overgrep. Tiltaket kan ramme sosialt skjevt og være hardere for husstander med liten plass. Det samlede inngrepet i rettigheter vil være svært omfattende.

Flere av Unios forbund har gjennom sin profesjon en plikt til å opptre solidarisk med mennesker i krise og sårbare livssituasjoner. Vårt samfunn er tuftet på et grunnleggende felleskap og ivaretagelse av hverandre som gjør seg særlig gjeldende i den situasjonen landet befinner seg i.

Grunnleggende rettigheter og den frihet som vårt samfunn og samhold er bygget på, samsvarer ikke med bruk av portforbud i fredstid og står i et problematisk forhold til sentrale bestemmelser i Grunnloven, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og Barnekonvensjonen mv.

6. Eksisterende lovhemler

Gjennom pandemien har myndighetene i medhold av smittevernloven gjennomført en rekke tiltak som i stor grad fremdeles pågår. Inngripende virkemidler er benyttet, blant annet omfattende nedstengninger av det norske samfunnet. Det ser ut som norske myndigheter med dette i stor grad så langt har lyktes i bestrebelsene for å begrense forekomsten av covid-19. Påbudene og rådene har blitt møtt med forståelse fra det norske folk.

En del av tiltakene, som for eksempel innreiseforbud, stengte grenser, krav om testing og pålagte karantener, har hatt redusert styrke på grunn av for lempelige unntak eller svak kontroll. En bedring av allerede iverksatte tiltak vil trolig gi bedre smittevern enn å iverksette portforbud.

Departementet peker selv i høringsnotatet på at dersom det oppstår en situasjon med ukontrollert smitte, vil svært mange andre smitteverntiltak være innført, hvilket innebærer at tilleggseffekten av portforbud vil være begrenset. Departementet anser at man derfor må vurdere grundig om tiltaket er forholdsmessig og nødvendig. Unio deler dette synet.

Smittevernloven hjemler rett til å gripe inn med befolkningsrettede og individrettede tiltak for å sikre smittevernet. Loven bygger på minste inngreps prinsipp og oppstiller et grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Med hjemmel i smittevernloven, kan det på nærmere bestemte vilkår treffes beslutninger om lokale og nasjonale tiltak – for eksempel møteforbud og isolering, stenging av virksomheter som skole, barnehager, bedrifter og arbeidsplasser. De vide hjemler som allerede eksisterer i gjeldende lovgivning, og som er benyttet, tilsier at behovet for nye hjemler ikke er påtrengende.

Smittevernloven § 7-12 oppstiller en særlig forskriftshjemmel for tilfeller der en allmennfarlig sykdom truer folkehelsen. I medhold av bestemmelsen kan det ved forskrift settes inn tiltak, og om nødvendig tiltak som avviker fra gjeldende lovgivning, når det er fare ved opphold.

Det er med dette lagt til grunn av smittevernloven § 7-12 i akutte og alvorlige situasjoner hjemler portforbud ut fra nødrettsbetraktninger. Der covid-19 etter en medisinfaglig vurdering truer folkehelsen, og portforbud er nødvendig av hensyn til smittevernet og tjenlig etter en helhetsvurdering, kan regjeringen følgelig innføre portforbud hvis det er fare ved opphold. Det ligger parlamentarisk kontroll i at vedtaket skal meddeles Stortinget så snart som mulig og at Stortinget kan oppheve portforbudet. Behovet for en ytterligere forskriftshjemmel må etter Unios syn vurderes i lys av dette. Den eksisterende hjemmel tilsier at myndighetene allerede har tilstrekkelig adgang til å iverksette et portforbud ut fra en nødrettslig betraktning.

7. Håndheving

Politiet forventes å få en sentral rolle ved kontroll, håndheving og sanksjonering av et vedtak om portforbud. Politiet er i utgangspunktet ikke dimensjonert for å håndtere et tiltak som portforbud – som vil kreve omfattende ressurser – og samtidig kunne ivareta sine øvrige oppgaver. Det gjelder selv om enkelte vanlige oppgaver må antas å falle bort eller reduseres i omfang ved et portforbud. I tillegg må det tas høyde for at også politiet, i en situasjon med ukontrollert smitte, vil kunne ha betydelig antall ansatte som selv er smittet eller er i karantene eller isolasjon, og som derfor ikke kan utføre politioppgaver. Det kan derfor være hensiktsmessig at også andre sektorer og aktører bidrar til å sikre at befolkningen overholder påleggene. Smittevernloven § 4-10 åpner for at «andre myndigheter» kan pålegges plikter etter loven. Denne hjemmelen vil også kunne benyttes i forbindelse med håndhevingen av et eventuelt portforbud.

Høringsnotatet foreslår Sivilforsvaret som den mest naturlige aktøren til eventuelt å kunne gi politiet bistand for å bemanne kontrollposter eller drive patruljevirkosomhet. Høringsnotatet foreslår at Sivilforsvaret vil kunne tildeles begrenset politimyndighet med hjemmel i politiloven, saklig avgrenset til håndtering av portforbud. En slik tildeling vil kreve økt bruk av ressurser fra politiet ved at enhver som skal ha begrenset politimyndighet etter denne hjemmelen skal fremlegge uttømmende og utvidet politiattest. I tillegg er det et særskilt krav til gjennomført opplæring for å få begrenset politimyndighet som vil være utfordrende ut fra et tidsperspektiv og det forhold at vi står midt oppi en pandemi. Unio er derfor av den formening at det er for mye som er uklart omkring forslaget om bistand fra Sivilforsvaret – til bemanning av kontrollposter, patruljering samt tildeling av begrenset politimyndighet – til at vi kan støtte forslaget.

8. Konklusjon

Unio mener at grunnleggende rettigheter i borgernes frihet, forholdsmessighet i de smittevernfnaglige tiltak, tillitsutfordringer og håndhevingsutfordringer taler imot forslaget om å innføre en egen hjemmel som vil gi regjeringen mulighet til å iverksette portforbud. Unio støtter ikke forslaget.

Unio er kritisk til forslag om gjennomføring av portforbud som smittevernstiltak, enten dette skal skje gjennom forslag til ny § 4-3b i smittevernloven eller etter nødrettsbetraktninger i medhold av fullmaktsbestemmelsen i § 7-12. Unio mener at nødvendig og tilstrekkelig smittevern kan oppnås gjennom andre og mindre inngripende virkemidler som allerede foreligger i dag, og ved en bedre gjennomføring og oppfølging av disse fra myndighetenes side.

Dersom hjemmel for å innføre portforbud likevel innføres, mener vi at portforbudets omfang må begrenses i størst mulig grad. Det vil ved en eventuell forskrift om bruk av portforbud være svært viktig at portforbudet gjøres så kort som mulig og innenfor avgrensede områder med avklarte tidspunkter innenfor døgnet og at Stortinget har mulighet til raskt å utøve konstitusjonell kontroll.

Vennlig hilsen
Unio



Ragnhild Lied
Unio-leder