



Dato: 26.01.2021 Arkivkode: N-200 Bilag nr: Arkivsak ID: 21/171 J.post ID: 21/14730
Saksbehandler: Tomasz Edsberg
Saksansvarlig: Bente Rudrud Herdlevær

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Formannskapet	27.01.2021	036/21
Formannskapet	29.01.2021	038/21

Høringsuttalelse - forslag om endring av smittevernloven (portforbud)

Formannskapet-29.01.2021- 038/21

Vedtak:

Bærum kommune går imot forslaget om å innføre særskilt lovhjemmel i smittevernloven til å gi Kongen i statsråd adgang til å innføre portforbud i forskrift.

Formannskapet-27.01.2021- 036/21

Vedtak:

Saken utsettes til behandling i ekstraordinært møte i formannskapet 29.01.2021.
Stein Stugus forslag følger saken uten votering.

Formannskapet-27.01.2021-036/21

Vedtak:

Saken utsettes til behandling i ekstraordinært møte i formannskapet 29.01.2021.
Stein Stugus forslag følger saken uten votering.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Formannskapet gir sin tilslutning til kommunedirektørens forslag til høringssvar fra Bærum kommune.

SAKEN I KORTE TREKK

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. Høringsnotat omhandler en forskriftshjemmel til å kunne innføre et nasjonalt eller regionalt portforbud. Kommunen fikk oversendt saken fra KS 18.januar, og høringsfristen er allerede 31. januar.

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 smittevernfarene 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.»

Bærum kommunes høringsuttalelse:

1. Innledning

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet vedlagt høringsnotat hvor det foreslås å innføre adgang til å vedta portforbud, jf. forslag til ny § 4-3b i smittevernloven.

Bærum kommune slutter seg til at det er behov for en klarere rettslig hjemmel for innføring av portforbud enn gjeldende forskriftshjemmel i smittevernloven § 7-12. Hvis det skal innføres en lovhjemmel, er Bærum kommune også enig i at denne må inneholde nærmere rammer, vilkår og føringer for bruk av tiltaket, slik departementet foreslår. Bærum kommune er videre enig i at det er behov for en demokratisk lovprosess, og støtter derfor departementets tilnærming med et grundig høringsnotat og høring før eventuelt vedtak.

1. Merknader til den medisinskfaglige begrunnelsen for portforbud

Bærum kommune bemerker at den medisinskfaglige begrunnelsen for å bruke portforbud som smitteverntiltak mot Covid-19 ut fra høringsnotatet fremstår som usikker. De fremste statlige fagmiljøene, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, synes begge å mene at den positive smittevernfarene tilleggseffekten av et portforbud vil være begrenset ved siden av andre tiltak som må anses langt mindre inngripende overfor brede lag av befolkningen. Høringsnotatet legger samtidig til grunn at den *rettslige* terskelen for å vedta et portforbud skal være høyere enn for andre tiltak etter smittevernloven, noe som blant annet forutsetter en særlig klar og/eller sterk medisinskfaglig begrunnelse for å oppfylle det foreslåtte inngangsvilkåret («strengt nødvendig») og kravet til proporsjonalitet. Dette er et tilsynelatende paradoks som bør adresseres i det videre arbeidet med lovforslaget.

Sett hen til den helt nylige utviklingen hvor svært inngripende tiltak er satt inn i totalt 25 kommuner på det sentrale Østlandet for å hindre spredning av muterte varianter av viruset, legger Bærum kommune til grunn at innføring av en hjemmel for å vedta portforbud klart vil øke muligheten for at portforbud rent faktisk vil kunne bli brukt i Oslo og de nærmeste nabokommunene. Bærum kommune har gjennom andre halvår 2020 høstet betydelig erfaring med befolkningens forhold til ulike smitteverntiltak. Basert på denne, ønsker kommunen å understreke viktigheten av at et tiltak som griper så sterkt og bredt inn i innbyggernes hverdagsliv og personlige frihet som et portforbud vil gjøre, må oppleves som klart målrettet eller svært overbevisende begrunnet for å bli akseptert. Bred aksept av tiltak er videre viktig for å sikre etterlevelse og unngå negative samfunnseffekter som redusert mental folkehelse og redusert tillit til myndighetene. For å sikre at det er tilstrekkelig grunn til å ha – og eventuelt bruke – portforbud som smitteverntiltak i Norge, mener Bærum kommune at det generelle medisinskfaglige behovet for et slikt tiltak bør underbygges og konkretiseres nærmere enn det som er gjort i høringsnotatet. Bærum kommune merker seg at våre nærmeste naboland, Danmark og Sverige, ikke har sett behov for å ha portforbud i sin tiltaksportefølje.

Det er mulig de nye og mer smittsomme variantene av viruset kan underbygge behovet for portforbud som tiltak, men dette er ikke nærmere drøftet i høringsnotatet.

2. Merknader til utformingen av bestemmelsen

Hvis det innføres en hjemmel for å vedta portforbud, har Bærum kommune følgende merknader til departementets forslag til utformingen av bestemmelsen og dens vilkår:

Det kan, ut fra høringsnotatet, synes uklart hvor høy den rettslige terskelen «strengt nødvendig» er ment å være. I notatet diskuteres valget av ordlyd opp mot terskelen «tvingende nødvendig», som er et vilkår for varetektsfengsling av siktede under 18 år, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd, uten at det fremgår hva departementet mener om forholdet mellom de to alternativene eller hvorfor «strengt nødvendig» er valgt. Videre understreker departementet at vilkåret («strengt nødvendig») «ikke er ment å oppstille en annen terskel eller et annet vurderingstema enn det som følger av smittevernloven § 1-5», men kun er valgt for å minne om proporsjonalitetskravet.

Sammenholdt med blant annet føre vår-prinsippet, som også fremheves i høringsnotatet, skaper dette tvil om hvorvidt terskelen for å bruke portforbud som et mulig smitteverntiltak er satt høyt nok. Bærum kommune legger til grunn at portforbud etter sin art er et så sveipende og inngripende tiltak at det ikke bør kunne brukes uten at et særskilt, strengt inngangsvilkår er oppfylt. Vilkåret «tvingende nødvendig», etter mønster fra straffeprosessloven § 184 andre ledd, anses egnet, og bør i lovforarbeidene presiseres slik at det er klart at alle alternative muligheter skal være vurdert som ikke anvendelige for at vilkåret kan anses oppfylt.

Slik bestemmelsen foreslås utformet, kan den teoretisk sett synes å gi adgang til å innføre et totalforbud mot å forlate hjemmet for store grupper av befolkningen, så lenge forbudet åpner for «et minimum av menneskelig kontakt for den enkelte». Slik Bærum kommune oppfatter høringsnotatet, er dette ikke tilsiktet og vil heller neppe kunne bli aktuelt, men Bærum kommune mener likevel bestemmelsen bør utformes slik at den sikrer alle innbyggere en adgang til å forlate hjemmet minst én gang i døgnet. Nærmere regler for hvor mye sosial kontakt og rekreasjon, mv., som skal tillates og hvordan øvrige avbøtende tiltak skal utformes, bør skje konkret i den forskriften som innfører det aktuelle besøksforbudet, slik som foreslått i høringsnotatet.

Bærum kommune slutter seg til høringsnotatets vurderinger om at personer i kritiske samfunnsfunksjoner, barn og sårbare grupper må skjermes gjennom konkret utformede unntak og begrensninger hvis et portforbud innføres. Bærum kommune bemerker samtidig at hvis relativt mange virksomheter defineres som 'samfunnskritiske', med den følge at svært mange ansatte får unntak fra et vedtatt portforbud, så er det fare for at øvrige deler av befolkningen vil miste tiltro til begrunnelsen og behovet for tiltaket.

Bærum kommune støtter Asker kommune i at hjemmeboende eldre med pleiebehov eller annet behov for oppfølging bør anses som en sårbar gruppe som må ivaretas ved et eventuelt portforbud.

3. Behov for nasjonal veileder om kommunenes oppfølging, mv.

Hvis det vedtas en hjemmel for portforbud, støtter Bærum kommune Asker kommune i at det bør utarbeides en nasjonal veileder for hvordan dette skal følges opp av kommunene som blir berørt av et eventuelt portforbud. Veilederen bør definere hvilke befolkningsgrupper som skal følges opp av kommunen under et portforbud, og på hvilken måte, herunder hvordan disse sårbare gruppene kan ivaretas i en situasjon med ukontrollert smitte i samfunnet og svært inngripende smitteverntiltak. Veilederen bør også inneholde klare kriterier for hva som anses å være samfunnskritiske funksjoner. Bærum kommune forutsetter at kommunene gis en garanti for at ekstraordinære utgifter til for eksempel oppfølging av sårbare grupper som rammes av et portforbud, i en slik krisesituasjon dekkes fullt ut av statlige midler.

Behandlingen i møtet 29.01.2021 Formannskapet

Forslag fremmet av Morten Skauge, H

Bærum kommune går imot forslaget om å innføre særskilt lovhjemmel i smittevernloven til å gi Kongen i statsråd adgang til å innføre portforbud i forskrift.

Forslag fremmet av Stein Stugu, R

Under pandemien har de viktigste tiltakene vært å finne de smittede (ved testing) og mistenkt smittede (ved smitteoppsporing) og skille disse fra andre mennesker ved henholdsvis isolering og karantene. På den måten har man kunnet forebygge videre smittespredning fra disse personene. Det er ikke mulig å ha kontroll på alle mulige smitekilder, særlig fordi de smittede kan være smittsomme før de får symptomer, samt at covid-19 kan forløpe uten eller med svært milde symptomer. Derfor har det vært nødvendig å supplere med tiltak som reduserer kontakt mellom alle mennesker uten kunnskap om deres smittestatus. Blant disse tiltakene er stenging av virksomheter og begrensninger i deltakerantallet på sammenkomster. Smitteoverføring skjer i stor grad når mennesker er sammen over tid, spesielt når det mingles, og særlig ved høylytt tale, latter eller sang. Det er derfor viktig å redusere antall deltakere på slike sammenkomster, enten det er i privat regi eller på profesjonelle arrangementer eller utesteder. Disse erfaringene om hvordan smitteoverføring særlig skjer, gjør det mulig med målrettet stenging av virksomheter og begrensninger i deltakerantallet på sammenkomster. Den smittevernfaglige begrunnelsen for portforbud ligger i at tiltaket virker kontaktreduserende mellom personer som ikke vet at de er smitteførende, og andre personer. Det kan føre til færre kontakter mellom folk og dermed gi en viss ekstra smitteverneffekt. Dersom man har iverksatt målrettede tiltak mot de arenaene hvor smitteoverføring lettest skjer, vil imidlertid tilleggseffekten av portforbud være beskjedne, samtidig som et portforbud er et særdeles inngripende tiltak. Smitterisikoen ved å passere hverandre, eller være nær hverandre i kortere perioder, er nemlig beskjedne, særlig utendørs. Bærum kommune er derfor enig med Folkehelseinstituttet, som sier at et portforbud bare kan forsvares smittevernfaglig og juridisk i en desperat situasjon der alle andre kontaktreduserende tiltak er godt gjennomført, men har vist seg å ikke bremse pandemien, prevalensen av frittstående smitteførende personer i

samfunnet er høy, og helsevesenet er i ferd med å kollapse. Videre er Bærum kommune også enig med Folkehelseinstituttet når de er kritiske til portforbud som et virkemiddel ut ifra en smittevernlig begrunnelse, og i likhet med dem mener også vi at et portforbud er et unødvendig grovt virkemiddel. Mot den relativt beskjedne effekten portforbud kan ha som smittereduserende tiltak er det viktig å veie viktigheten av grunnleggende menneskerettigheter, liberale verdier, tillit og frivillighet opp mot effekten. Bærum kommune er bekymret for utviklingen av tilliten mellom myndigheter og egen befolkning dersom portforbud skal være aktuelt tiltak, og understreker at portforbud ikke bør være et virkemiddel staten bruker i fredstid i Norge, selv ikke i en pandemi. Portforbud er fremmed for norsk og skandinavisk rettstradisjon, og både Danmark og Sverige har valgt å ikke innføre hjemmel for portforbud. Norge er et samfunn bygget på tillit. Både tillit mellom folk, og tilliten mellom befolkningen og folkevalgte og myndighetene. Erfaringen fra mars 2020 viser at innbyggerne holdt seg lojalt til råd om å holde seg mest mulig hjemme. Erfaringen fra Bærum også i høst viser videre at byens befolkning slutter godt opp om inngripende tiltak når smittesituasjonen har påkrevd det, selv tiltak som var mye strengere enn i resten av landet. Disse tiltakene har hatt god effekt, samtidig som de hadde klare kostnader for Bærums befolkning. Erfaringen fra land som har brukt portforbud har ikke vært udelt gode. Norge har også langt lavere befolkningstetthet enn de fleste andre europeiske land. Det er bra at regjeringen legger til grunn en mulig differensiering av portforbudet, hvor kommuner og regioner som ikke er hardt rammet kan unntas, og i kommuner med spredt bosetning gir det lite mening å innføre portforbud, spesielt ved lave smittetall.

Kommunen mener videre at det er hevet over enhver tvil at folkehelseaspektet ved at befolkningen holder seg fysisk aktiv, er ute i frisk luft og opplever tillit til å følge generelle råd fra myndigheter og folkevalgte er viktigere, både på kort og lang sikt ved å la være å bruke portforbud som virkemiddel mot spredning av Covid19. Bærum kommune mener at smittevernloven har hjemler nok til å håndtere fremtidige smitteutbrudd, og at tilliten mellom myndigheter og befolkning må beholdes og ligge til grunn også for fremtidige strategier mot pandemien. Samtidig erkjenner Bærum kommune at differensiering mellom områder etter smittenivå er et positivt aspekt ved forslaget, og dersom portforbud blir aktuelt forutsetter Bærum kommune at lokale folkevalgte blir tatt med på råd ved en eventuell innføring av portforbud i vår kommune. Som påpekt i høringsbrevet, vil et portforbud være blant de mest omfattende og inngripende tiltak man kan se for seg i et demokratisk samfunn. Det er derfor helt på sin plass at lovutkastet stiller klare krav til begrunnelsens innhold, og det vil være absolutt nødvendig at denne begrunnelsesplikten etterleves dersom et portforbud er aktuelt å innføre. Bærum kommune mener at det bør vurderes å nedfelle i loven at begrunnelsen må gis samtidig med vedtakelsen av forskriften. Bærum kommune merker seg at lovforslaget betyr at portforbud bare kan besluttes av nasjonal myndighet, selv der hvor portforbudet avgrenses til en enkelt eller et fåtall kommuner. Bærum kommune mener at det i slike tilfeller må formuleres som en lovpålagt forpliktelse at den berørte kommunen eller de berørte kommunene blir konsultert før portforbud besluttes. Bærum kommune mener at det i slike tilfeller må formuleres som en lovpålagt forpliktelse at den berørte kommunen eller de berørte kommunene gjennom deres folkevalgte blir tatt med på råd ved en eventuell innføring av portforbud.

Avslutningsvis vil Bærum kommune peke på at en treukers høringsfrist på et så totalt inngripende tiltak er for kort, og at saken krever en mye mer omfattende og prinsipiell debatt enn det er lagt opp til fra regjeringen sin side. Bærum kommune vil med dette be regjeringen legge bort forslaget om portforbud og bygge videre på den norske samfunnsmodellen med samarbeid og tillit for å oppnå målene vi i fellesskap har for å bekjempe en verdensomspennende pandemi.

Votering:

Kommunedirektørens forslag fikk 2 stemmer (2Ap) og falt.

Fellesforslag H, V, Frp fremmet av Morten Skauge (H) ble enstemmig vedtatt.

Stein Stugus forslag fikk 3 stemmer (R, 2Ap) og falt.

Formannskapet-29.01.2021- 038/21:**Vedtak:**

Bærum kommune går imot forslaget om å innføre særskilt lovhjemmel i smittevernloven til å gi Kongen i statsråd adgang til å innføre portforbud i forskrift.

Behandlingen i møtet 27.01.2021 Formannskapet**Forslag fremmet av Stein Stugu, R**

1. Formannskapet sender høringsuttalelse med forbehold om kommunestyrets behandling.
2. Saken sendes til kommunestyret til endelig behandling.
3. Bærum kommune vedtar høringsuttalelse i overensstemmelse med Bergen kommunes forslag til høringsuttalelse som avviser å gi regjeringen hjemmel til å innføre portforbud.

Forslag fremmet av Lisbeth Hammer Krog, H

Saken utsettes til behandling i ekstraordinært møte i formannskapet 29.01.2021.

Stein Stugus forslag følger saken uten votering.

Votering:

Ordfører Lisbeth Hammer Krogs forslag ble enstemmig vedtatt.

Formannskapet-27.01.2021- 036/21:**Vedtak:**

Saken utsettes til behandling i ekstraordinært møte i formannskapet 29.01.2021.

Stein Stugus forslag følger saken uten votering.