



**Politidirektoratet**  
Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo

**Oslo politidistrikt**

Deres referanse:

Vår referanse:  
21/3684 - 25

Dato:  
28.01.2021

## **Svar på høring - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud) Ekstern foreleggelse for etaten**

### **Generelt**

Oslo politidistrikt (OPD) viser til Politidirektoratets (POD) oversendelse 14. januar 2021 av "Høring – forslag om endring i smittevernloven (portforbud)" fra Justis- og beredskapsdepartementet (JBD). Fristen for svar til POD er oppgitt å være forlenget til 26. januar.

Merk at dette dokumentet erstatter svar på høring datert 25. januar i år fordi det var uteglemt et avsnitt om demonstrasjonsfriheten.

OPD vil innledningsvis gi uttrykk for en grunnleggende skepsis til tiltaket portforbud. Det er meget inngripende, både for enkeltpersoner og for samfunnet. Det er et svært fremmed tiltak i det norske samfunnet og det vil kunne stille politiet i en situasjon som utfordrer politirollen og kan undergrave den tillitten politiet er avhengig av i befolkningen. Portforbud bør derfor bare besluttes i den utstrekning det absolutt nødvendig. Når det er sagt er OPD positiv til at regjeringen velger å utrede portforbud før behovet har oppstått, slik at prosessen kan bli grundig og opplyst.

Det fremgår av høringsnotatet at "[p]olitiet forutsettes å få en sentral rolle ved kontroll, håndheving og sanksjonering av et vedtak om portforbud." (s. 61). OPD vil derfor hovedsakelig kommentere utfordringer som kan oppstå ved håndheving av portforbud. Håndheving av stenging av virksomheter (lockdown) representerer ikke i samme grad som portforbud en ny type tiltak og antas derfor å by på færre utfordringer når det gjelder håndheving.

OPD har valgt ikke å kommentere spørsmål om behovet for portforbud, terskelen for vedtakelse, behovet for unntak og de foreslåtte rettsikkerhetsmekanismene - ut over det som har direkte betydning for håndheving. OPD deler i hovedsak departementets syn på hvilke begrensninger (og muligheter) som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter.

**Oslo politidistrikt**

---

## **Håndheving av portforbud**

### **Generelt**

Håndheving av portforbud kan skje på ulike måter. Den første og minst inngripende måten er gjennom informasjon, veiledning og dialog. Håndheving kan videre skje gjennom kontroller i form av at personer plikter å stanse og redegjøre for eller dokumentere at de har adgang til å være ute i det offentlige rom – uten at det brukes fysisk makt verken for å gjennomtvinge kontrollen eller sørge for etterlevelse av portforbudet. Den tredje måten å håndheve på er gjennom straffeforfølging. Den fjerde måten å håndheve på er ved bruk av fysisk makt, slik som å etablere fysiske sperringer, stanse personer med makt, hindre personer adgang til steder, frakte personer hjem og fysisk tilbakeholdelse i hjemmet.

Det fremgår av høringsnotatet at "departementet [vil] understreke at også dette oppdraget først og fremst bør søkes løst gjennom dialog og rådgivning" likevel slik at "[f]or å sikre god etterlevelse av et portforbud vil det være viktig at politiet har tilstrekkelige hjemler for kontroll og håndheving." (s. 61). OPD deler denne generelle betraktningen.

Erfaringer rundt håndhevelse av dagens covid-19-regelverk tilsier at befolkningens motivasjon til å etterleve et såpass inngripende tiltak som portforbud vil være avhengig av effektiv strafforfølging, ved siden av dialog og veiledning. En mindre del av befolkningen vil antakelig ikke vise noen respekt for portforbudet, slik man har sett i forbindelse med karantenereglene og forbud mot private fester mv. Dette tilsier at regelverket også må legge til rette for effektiv strafforfølging. Den delen av befolkningen som lojalt vil følge opp portforbudet vil nok også ha en sterk forventning om at klare brudd på portforbudet sanksjoneres. For øvrig er OPD enig med departementet i at straff bør forbeholdes alvorlige og/eller gjentatte overtredelser. Bruk av fysisk makt bør bare skje hvor det vurderes som helt nødvendig for å oppnå en vesentlig helsegevinst.

Hvis det etableres omfattende portforbud og politiet får en sentral rolle i håndhevingen vil politiet raskt kunne utfordres ressursmessig. Politiet er som det også er beskrevet i høringsnotatet ikke dimensjonert for både å kunne håndheve et omfattende portforbud og ivareta de øvrige politiopp gavene tilfredsstillende. Videre vil håndheving ved bruk av politiet kunne slå negativt ut for befolkningens tillitt til politiet, noe som i det lange løp også kan gå ut over politiets øvrige oppgaver. Dette antas å bli særlig problematisk hvis utformingen av et portforbud har liten aksept hos publikum eller hvis det blir nødvendig å bruke fysisk makt i håndhevelsen.

I de følgende punktene vil OPD se på faktorer som etter vårt syn er sentrale for en lovlig og hensiktsmessig håndheving av portforbud.

### **Den nærmere utformingen av portforbudet**

Hvis et portforbud skal ivareta alle de personlige og samfunnsmessige hensynene som blir berørt og ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig og forholdsmessig vil det nødvendigvis måtte utformes forholdsvis detaljert for å fange opp alle aktuell unntak og nyanser. Det vil kunne være behov for å beskrive krav og rettigheter med utpreget skjønsmessige begreper både for å "treffe" behovet og for å sikre legitimiteten til reglene. For eksempel vil det være nær umulig å gi en rettferdig og uttømmende beskrivelse av hvilke helsetilstander som berettiger å forlate hjemmet for å søke helsehjelp. I stedet vil det kunne være aktuelt å benytte begreper som "nødvendig helsehjelp" eller tilsvarende.

Omfattende og skjønnspregede regler er krevende å håndheve uansett håndhevingsmåte. Man kan risikere at politiet eller andre som utfører kontrollerer havner i diskusjoner om hvor "pjuks" man må være for å kunne oppsøke lege, om en billettkontrollør har en samfunnskritisk funksjon som er unntatt, eller om det er adgang til å forlate hjemmet to ganger hvis man skal luften hunden og på apoteket. Slike diskusjoner vil tære på både respekten for reglene og tillitten til politiet/myndighetene.

Det er derfor viktig at reglene utformes så klare og entydige som det lar seg gjøre. Dette gjelder særlig omfanget av unntak fra reglene og kravet til dokumentasjon av at man omfattes av et unntak. Hvis det innføres tidsbegrenset adgang til å forlate hjemmet må det etableres en ordning som gjør det mulig å kontrollere tidsbruken. Det kan også være behov for å presisere i hvilken grad portforbudet omfatter "halvoffentlige" områder som private bakgårder og liknende områder hvor allmennheten har en viss adgang.

(Avsnittet nedenfor er nytt i denne versjonen)

Det er videre behov for at bestemmelser om portforbud er klare med hensyn til om de omfatter demonstrasjoner og andre former for politiske markeringer i det offentlige rom. Dette spørsmålet har vært reist tidligere, blant annet i forbindelse med "black lives matters" – demonstrasjonene i juni i fjor. Forbudet mot arrangementer omfatter i dag ikke politiske markeringer slik OPD forstår bestemmelsene. Det gjennomføres jevnlig politiske markeringer i det offentlige rom og politiet har hittil nøydt seg med å veilede med hensyn til smittevern. Etter OPDs syn vil det være et visst rom for å begrense retten til demonstrasjoner og andre politiske markeringer av hensyn til smittevern, men det krever at reglene er tydelige på dette, og bygger på en grundig vurdering av hensynet til smittevern veiet mot hensynet til blant annet ytringsfriheten. OPD vil finne det meget problematisk å håndheve smittevernregler som forbyr politiske markeringer hvis reglene ikke bygger på en offentlig tilgjengelig og grundig avveining av disse hensynene. Det skal legges til at det den siste tiden har vært flere markeringer av grupperinger som er meget kritiske til regjeringens smittevernpolitikk. Slike markeringer blir spesielt utfordrende både operativt og rettslig.

### **Rettslige krav til de ulike håndhevingsformene**

I dette punktet vil OPD kommentere rettslige krav til de ulike håndhevingsformene.

Håndheving i form av *informasjon, veiledning og dialog* vil i utgangspunktet ikke kreve hjemmel i lov som en følge av legalitetsprinsippet og derfor kan utføres av enhver representant for det offentlige, eventuelt også private aktører på det offentliges vegne.

*Kontroll og det å kreve fremlagt dokumentasjon* som håndhevingsform vil kreve hjemmel i lov både etter EMK og Grunnloven fordi det medfører et (beskjedent) inngrep i bevegelsesfriheten i form av en plikt til å bli på stedet til kontrollen er gjennomført, samt at det påligger en plikt til å dokumentere hvorfor man er ute. Etter OPDs syn har politiet i dag bare delvis hjemmel for å kunne gjennomføre en slik kontroll. Mistankebasert kontroll kan tenkes gjennomført med straffeprosessuelle tvangsmidler i form av pågrepelse og ransaking. Dette fremstår som lite hensiktsmessig og vil forutsette en mistanke som ofte ikke vil være tilstede. Politiet har gjennom strl. § 162 en alminnelig adgang til å avkreve personalia så lenge det foreligger en saklig tjenestemessig begrunnelse. Dette vilkåret vil være oppfylt ved kontroll i forbindelse med portforbud. Men denne bestemmelsen åpner ikke for at personer må dokumentere personalia eller dokumentere lovlig opphold utenfor hjemmet. Den åpner heller ikke for å foreta andre undersøkelser som kan avklare om man har lov til å være utenfor hjemmet. Politiloven § 7 som blant annet gir hjemmel for å anholde personer kan være aktuell som

kontrollhjemmel i forbindelse med portforbud, men forutsetter at det er rimelig grunn til å tro at det foreligger straffbart brudd på bestemmelsene om portforbud. Selv om mistankekravet er lempeligere enn i straffeprosessloven kan ikke denne bestemmelsen brukes til rutinekontroller eller stikkprøvekontroller. Bestemmelsen åpner heller ikke for å avkreve dokumentasjon.

Det er OPDs syn at en effektiv kontroll forutsetter at politiet kan stanse personer og avkreve dokumentasjon på at de har lov til å forlate hjemmet - uavhengig av om det foreligger mistanke om brudd på bestemmelsene om portforbud. Hvis politiet (eller andre med tildelt begrenset politimyndighet) skal kunne foreta slik kontroll er det nødvendig at en slik kontrolladgang inntas i et vedtak (forskrift) om portforbud. Etter OPDs syn vil forslaget til ny § 4-3b femte ledd gi tilstrekkelig lovhjemmel for å vedta slike bestemmelser. Det som bør beskrives nærmere er følgende elementer:

- Det geografiske anvendelsesområde for kontrolladgangen (i og nær områder med portforbud).
- Det saklige område (kontrollere om personer er omfattet av portforbudet).
- Materielle vilkår (kontrollvirksomhet som ikke trenger bygge på mistanke).
- Personell og prosessuell kompetanse (hvem kan beslutte/gjennom kontrollføre og hvordan kontrollen skal dokumenteres).

Det må videre vurderes om det skal være straffesanksjonert å unndra seg kontroll eller ikke oppfylle dokumentasjonskravet (dette er en annet spørsmål enn om portforbudet i seg selv er straffesanksjonert). OPD vil anbefale at plikten straffesanksjoneres fordi fravær av straffesanksjoner kan føre til økt behov for håndhevelse ved bruk av fysisk makt.

*Håndheving i form av straffeforfølging* vil primært skje som en etterfølgende reaksjon og antas å ha en allmennpreventiv virkning, likevel slik at det kan tenkes bruk av pågrepelse eller andre straffeprosessuelle tvangsmidler som også kan ha en stansende eller avvergende virkning. Etter OPDs vurdering vil en effektiv straffeforfølging forutsette at det foreligger en plikt til å dokumentere eventuelle unntak fra portforbudet og en adgang til å kontrollere om denne plikten overholdes. Uten slik dokumentasjonsplikt og kontrolladgang vil det kunne være vanskelig å ta stilling til om det foreligger et brudd på portforbudet. Det vil medføre en usikker bevissituasjon eller at det må brukes omfattende ressurser på å dokumentere om det foreligger brudd på reglene. Strafferammen for brudd på reglene om portforbud bør gi grunnlag pågrepelse etter strpl. § 171, særlig med tanke på å kunne gripe inn effektivt der det foreligger gjentakelses- eller unndragelsesfare (og unntaksvis også bevisforspillelsesfare). Endelig bør politiet gis kompetanse til å avgjøre spørsmålet om tiltale, slik at reaksjoner kan komme så raskt som mulig.

*Håndheving i form av bruk av fysisk makt*, vil kreve en klar hjemmel i lov enten maktbruken har en passiv form (etablere fysiske sperringer) eller rettes aktivt mot personer. Enkelte av de fysiske tiltakene som kan være aktuelle har tilstrekkelig hjemmel i politiloven (§ 7). Dette gjelder blant annet det å etablere sperringer, nekte adgang til områder og å fjerne personer fra områder. Tiltak som kan være aktuelle, men som ikke har tilstrekkelig hjemmel i politiloven er tilbakeføring i form av å kjøre personer hjem, samt det å holde personer tilbake i hjemmet. Hvis det er ønske om at politiet (eller andre) skal bruke makt for å holde personer tilbake i hjemmet eller tilbakeføre personer til hjemmet, må det få en klar hjemmel i formell lov. Det vil ikke være tilstrekkelig å beskrive en slik håndhevelsesadgang i et vedtak (forskrift) gitt med hjemmel i smvl. § 4-3b uten at adgangen til å gi slike bestemmelser fremkommer av lovteksten. Hvis regjeringen ønsker denne formen for håndheving må derfor lovteksten endres slik at det klart fremkommer at det er adgang til å gi slike bestemmelser. Tilbakeføring og

tilbakeholdelse er meget inngripende tiltak, og OPD kan ikke se at det er et behov for denne formen for håndhevelse nå.

### **Hvem skal stå for håndhevingen?**

Som det fremkommer av høringsnotatet vil politiet være en sentral aktør når det gjelder håndheving, men hvis det blir etablert omfattende og/eller langvarig portforbud vil ikke politiet ha nok ressurser til en effektiv håndheving. Det er flere andre aktører som kan være aktuelle for håndheving, men disse vil ha ulike forutsetninger for å gjennomføre håndhevingsoppgavene.

Håndheving i form av informasjon, veiledning og dialog krever ikke hjemmel i lov og antas ikke å by på noen særskilte utfordringer. Dette kan derfor i utgangspunktet gjøres av enhver som er ansatt i det offentlige eller engasjert på vegne av det offentlige.

Håndheving som innebærer bruk av fysisk makt bør alene foretas av politiet. Bruk av fysisk makt i en sivil kontekst krever i tillegg til formell politimyndighet kunnskaper om de rettslige rammene for bruk av makt og ferdigheter i anvendelse av fysisk makt. Det vil kreve omfattende opplæring og trening hvis andre grupper av personell skal få de samme forutsetningene for en forsvarlig utøvelse av fysisk makt som det ordinært politi med full politimyndighet har. Dette gjelder også grupper som har erfaring med eller grunnlag for bruk av makt basert på andre rettslige grunnlag, eksempelvis vektere og militært personell. Det fremstår ikke som realistisk å gi slik opplæring. OPD vil anta at behovet for å bruke fysisk makt i håndhevingen vil være så beskjedent at politiet vil ha kapasitet til å håndtere det.

Håndheving i form av straffeforfølgning kan alene utføres av politiet og påtalemyndigheten, likevel slik at andre aktører kan anmelde mistanker om brudd på bestemmelsene om portforbud, og fremskaffe informasjon som vil inngå i straffesaken.

Den formen for håndheving hvor det er mest aktuelt å bruke andre aktører er kontroller. Som nevnt over vil effektive kontroller som ikke er mistankebasert kreve egne regler om dette, slik forslaget til § 4-3b siste ledd åpner for å vedta. Det forutsettes av politiet vil bli gitt slik kontrollmyndighet hvis det vedtas. OPD mener at det bør åpnes for at også andre grupper kan gis slik kontrollmyndighet. Kontrollmyndighet for andre grupper kan etableres ved å tildele de aktuelle gruppene begrenset politimyndighet etter pl. § 20 tredje ledd. OPD vil ikke anbefale denne fremgangsmåten. Tildeling av begrenset politimyndighet vil etablere flere plikter og rettigheter enn det som er nødvendig for å gjennomføre denne kontrolloppgaven. Blant annet som en konsekvens av de pliktene som følger med begrenset politimyndighet er det et krav om opplæring som etter gjeldende praksis er på minimum 40 timer. Det er ikke realistisk å gjennomføre slik opplæring. OPD vil anbefale at et vedtak (forskrift) om portforbud fastsetter hvilke andre grupper enn politiet som kan utøve kontrollvirksomhet. Med en slik fremgangsmåte kan rettigheter og plikter avgrenses til det som er absolutt nødvendig for gjennomføring av kontrolloppgaven, og opplæringskravet antas å kunne reduseres vesentlig. Kontrollører som ikke tilhører politiet må utstyres med en legitimasjon som viser at de har kontrollmyndighet. Det er etter OPDs syn ikke nødvendig eller forsvarlig at kontrollører utenfor politiet får myndighet til å gi pålegg eller bruke fysisk makt. Det vil gi en noe redusert effektivitet sammenliknet med kontroll med politipersonell som har slik myndighet, men OPD antar at kontrollvirksomheten i seg selv – samt trusselen om straff ved brudd på reglene – likevel vil gi effektiv håndheving.

Vi vil i det følgende kort kommentere aktører utenfor politiet som kan være aktuelle for håndheving i form av kontroller.

Forsvaret, og da særlig HV-personell er en aktuell ressurs. Erfaringer fra pandemien så langt har vist at Forsvaret har evne til å bistå det sivile samfunn på mange ulike måter. Kontroll i forbindelse med portforbud står imidlertid i en annen stilling enn den bistanden Forsvaret hittil har gitt. Portforbud har ikke vært brukt i Norge siden krigen og etablering av portforbud må i seg selv antas å oppleves skremmende og inngripende for mange. Hvis portforbudet i tillegg skal håndheves av uniformerte soldater kan det bidra til at oppleves enda mer skremmende, og det kan gi assosiasjoner til land vi ikke pleier å sammenlikne oss med. OPD antar at Forsvaret selv vil oppleve en slik oppgave som problematisk med tanke på den tillitten Forsvaret er avhengig av i befolkningen. Ytterligere en kompliserende faktor ved å bruke Forsvaret til denne oppgaven oppstår hvis det militære personellet bevæpnes, noe som ytterligere vil bidra til negative assosiasjoner. Kontrolloppdraget i seg selv vil ikke kreve eller åpne for bevæpning etter politiets våpeninstruks, men politiet er per i dag midlertidig bevæpnet på grunn av PST sin vurdering om at terrortrusselen fra ekstrem islamisme er skjerpet. Hvis slik midlertidig bevæpning også er begrunnet i egenbeskyttelse for politipersonell vil det kunne være et argument for at militært personell også må være bevæpnet når de opptrer i det offentlige rom, selv om oppdraget som sådan ikke krever bevæpning. Denne problemstillingen vil ikke oppstå for ikke-uniformert personell som bistår med kontrolloppgaver. Hvis militært personell bistår med kontroll vil det være bruk av militær makt mot innbyggerne, noe som krever hjemmel i formell lov etter GrL § 25 tredje ledd. Slik hjemmel finnes i pl. § 27a første ledd nr. 3 som åpner for at Forsvaret kan bistå ved "ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden". Det fremgår av forarbeidene at epidemier/pandemier omfattes av dette alternativet.

Sivilforsvaret kan på samme måte som Forsvaret være en aktuell ressurs for kontrollvirksomhet. Sivilforsvarets sivile uniformer og manglende bevæpning og gjør at de særskilte utfordringene som oppstår med Forsvaret ikke oppstår i samme grad.

OPD vil peke på to andre grupper som kan være aktuelle for kontrollvirksomhet: sikkerhetsbransjen (vektere) og kommunale bybetjenter. Både vektere og bybetjenter har opplæring i og erfaring med kontrolloppgaver noe som antas å gi dem gode forutsetninger for å utføre kontroll med overholdelse av portforbud. Det vil kunne redusere behovet for opplæring betydelig.

Begge disse gruppene er nevnt i høringsnotatet, men det er formuleringer som fremstår som uklare med hensyn til hvilken myndighet departementet legger til grunn at disse har. Det vises til følgende uttalelser:

"Hensynet til politiets ressursituasjon kan gjøre det nødvendig at også andre enn politiet gis oppgaver knyttet til gjennomføring av tiltak under smittevernloven. Etter departementets vurdering gir smittevernloven § 4-10 tilstrekkelig rettslig grunnlag for å sikre at dette behovet kan ivaretas." (pkt. 5.3.2.)

"Reguleringen bør også legge til rette for etablering av lokale samarbeidsmodeller der statlige og kommunale etater som har erfaring med kontrollvirksomhet, kan gis oppgaver og fullmakter til for eksempel å avkreve dokumentasjon og gi pålegg uten at politiet er til stede, eventuelt ved bruk av innleide vektere." (pkt. 6.10.2).

"Smittevernloven § 4-10 åpner som nevnt for at «andre myndigheter» kan pålegges plikter etter loven. Denne hjemmelen vil også kunne benyttes i forbindelse med håndheving av et eventuelt portforbud." (pkt. 6.10.3).

OPD vil presisere at selv om smittevernloven kap. 4 åpner for å etablere bindende straffesanksjonerte plikter, inneholder loven ingen bestemmelser som åpner for gjennomføring med tvang, slik det også fremgår av høringsnotatet på s. 12. Smittevernloven § 4-10 beskriver en plikt for andre aktører til å bistå i smittevernarbeid, men etablerer ingen særskilt myndighet for håndheving eller andre inngrep. Håndheving som innebærer tvang må bygge på andre lov-hjemler, slik som politiloven. Andre aktører som skal bistå med kontroll må derfor enten tildeles begrenset politimyndighet eller gis myndighet direkte i vedtaket (forskriften) om portforbud.

### **Andre utfordringer ved håndheving av portforbud**

Håndheving av et portforbud kan også by på noen andre utfordringer enn de som er omtalt over.

Én slik utfordring er at kravet om forholdsmessighet også gjør seg gjeldende i forbindelse med håndheving. Selv om portforbudet er velbegrunnet og oppfyller kravet om nødvendighet og forholdsmessighet er det ikke gitt at enhver håndheving – og da særlig ikke håndheving ved bruk av fysisk makt – vil være forholdsmessig. Politiet må derfor gjøre en konkret vurdering av dette i hvert enkelt tilfelle av slik håndheving. For noen grupper kan omkostningene ved håndheving bli ekstra store. Dette vil gjelde blant annet rusmisbrukere uten fast bosted. Dette er en gruppe sårbare mennesker som tilbringer mye av sin tid i områder som kan være aktuelle for portforbud. Disse vil ha begrensede muligheter for å overholde et portforbud med mindre det etableres særskilte ordninger som ivaretar deres behov. En streng håndheving av portforbud overfor denne gruppen vil kunne være en særlig belastning og må antas å ha begrenset effekt smittevernmessig. Det må også legges til at et portforbud kan skape uro i de åpne rusmiljøene og behov for ekstra politiinnsats i disse. En annen gruppe er barnerike familier i små leiligheter. For denne gruppen er omkostningene ved å overholde portforbudet vesentlig større enn for personer med romslige boforhold. En nidkjær håndheving av portforbudet overfor denne gruppen kan oppleves urimelige og undergrave respekten både for politiet og smittevernreglene.

Med hilsen

**Kai Spurkland**

*Politiadvokat 2*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*