



## STORTINGET

# Innst. 385 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget  
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 130 L (2019–2020)

---

### Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Midlertidige endringer i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet mv.)

---

Til Stortinget

#### Sammendrag

##### Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til midlertidige endringer i lov 5. august 1994 nr. 55 om smittsomme sykdommer (smittevernloven) slik at loven gir et klart hjemmelsgrunnlag for personers plikter etter nærkontakt med bekreftet smittet person og isolering av personer som har fått påvist covid-19.

Smittevernloven er loven som gir hjemmel for mange av smitteverntiltakene som er iverksatt for å bekjempe utbruddet av covid-19. Vi står nå i en situasjon med et nytt virus med usikker smittsomhet og smittemåte. Vi kan ikke med sikkerhet på nåværende tidspunkt si hvordan situasjonen vil utvikle seg og hvilke smitteverntiltak vi må ta i bruk fremover. Departementet mener beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres når vi står midt i en pandemi.

Det er imidlertid viktig at smitteverntiltakene har tilstrekkelig klar hjemmel. Det foreslås derfor i kapittel 7 i proposisjonen en ny og tydeligere hjemmel for å kunne pålegge isolering eller begrensninger i bevegelsesfriheten mv. for bekreftet smittede personer og for personer som kan antas å være smittet (smittekarantene). Disse tiltakene har i dag hjemmel i den særlige fullmak-

ten til Kongen i smittevernloven § 7-12. Departementet foreslår en lovendring for å sikre at det foreligger et klart hjemmelsgrunnlag også framover for disse smitteverntiltakene.

Selv som saken har vært på høring, har fristen for høringsinstansene vært svært kort og det foreslås derfor at endringene er midlertidige endringer. Departementet foreslår at reglene skal gjelde til 20. juni 2022.

I høringen foreslo departementet også regler om adgang til å gjennomføre tvungen isolering etter smittevernloven kapittel 5 av personer uten samtykkekompetanse som er smittet med SARS-CoV-2 i tilpasset bolig. På bakgrunn av høringen har regjeringen besluttet å ikke gå videre med dette forslaget på det nåværende tidspunktet og fremmer ikke forslag om dette i lovproposisjonen.

##### Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen gir hjemmel til at Kongen kan fastsette forskrifter om isolering eller begrensninger i bevegelsesfrihet for bekreftet smittede personer, antatt smittede og for personer som har økt risiko for å ha covid-19 etter nærkontakt med smittet eller antatt smittet. Bestemmelsen er midlertidig, med en varighet til 20. juni 2022, og gir blant annet lov hjemmel til å videreføre forskriftsbestemmelser om isolering og smittekarantene i covid-19-forskriften §§ 8 og 11.

Isolering innebærer at personer avskjæres fra omgivelsene. I smittevernsammenheng er isolering og andre begrensninger i bevegelsesfriheten tiltak som har som formål å hindre eller begrense spredningen av smitte (kontaktreduserende tiltak). Bestemmelsen omfatter ikke innreisekarantene.

Isolering eller begrensninger i bevegelsesfriheten kan ilegges personer som har, eller etter en faglig vurde-

ring antas å ha, covid-19 eller har økt risiko for å ha covid-19. Nærkontakter til bekreftet smittede personer eller antatt smittede er omfattet av bestemmelsen. Det er ikke nødvendig å ha utviklet symptomer for å omfattes av bestemmelsen.

Tiltak som hjemles i denne bestemmelsen vil være generelle befolkningsrettede tiltak. Dette vil være plikter for en ubestemt krets av personer som oppfyller kriteriene. Det kan ikke brukes tvang for å gjennomføre plikter etter bestemmelsen. Dersom det er nødvendig å bruke tvang vil smittevernloven kapittel 5 forutsette at det fattes individuelt vedtak.

Hvilke plikter personer som blir underlagt isolering eller smittekarantene får, må konkretiseres i forskriften. For eksempel kan det være at personen skal oppholde seg i eget hjem eller på annet egnet oppholdssted. Andre begrensninger i bevegelsesfrihet vil normalt være mindre inngripende enn isolering. Innholdet i pliktene til den enkelte vil være basert på en medisinskfaglig vurdering og vil justeres etter hvert som man får ny kunnskap om sykdommen, utbredelsen og risiko.

Lovhjemmelen gir adgang til å fastsette forskrifter om isolering og andre begrensninger i bevegelsesfriheten som befolkningsrettede tiltak for covid-19. Det er videre et krav at tiltaket må oppfylle de grunnleggende kravene til smitteverntiltak i § 1-5, altså være basert på en klar medisinsk-faglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Tiltak etter § 4-3 a kan vedtas for hele landet, for visse deler av landet eller visse typer områder ut fra en vurdering av for eksempel smittespredning.

I forskriftene kan det også stilles nærmere krav om undersøkelser til erstatning for, eller i forbindelse med, isolering eller begrensninger i bevegelsesfriheten. Det kan for eksempel være aktuelt å innføre testing som forutsetning for unntak fra smittekarantene. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan det pålegges krav til hvordan undersøkelse skal innrettes. Dersom det er nødvendig med pålegg om undersøkelser er det regler om dette i smittevernloven kapittel 3 og 5.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Hege Haukeland Liadal, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Erlend Larsen, Mari Holm Lønseth, Sveinung Stensland og Camilla Strandskog, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Sosialistisk Venstreparti, Nicholas Wilkinson, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir

Jørgen Bekkevold, viser til at departementets høringsnotat til denne saken inneholdt to forslag. Forslaget om tvungen isolering i tilpasset bolig fremmes ikke i proposisjon, og dette forslaget omtales derfor ikke videre i denne innstillingen.

Komiteen viser til at den har bedt om skriftlige innspill til saken, og har mottatt dette fra Advokatforeningen, Virke og Norsk Sykepleierforbund.

Komiteen mener vi må være forberedt på at pandemien kan bli langvarig, og at vi må leve med covid-19 som en folkehelsestrussel i minst ett til to år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, støtter derfor lovbestemmelsen som gir Kongen hjemmel til å fastsette forskrifter om isolering eller begrensninger i bevegelsesfrihet for bekreftet smittede personer, antatt smittede og for personer som har økt risiko for å ha covid-19 etter nærkontakt med smittet eller antatt smittet. Bestemmelsen skal være midlertidig, og gir blant annet lov hjemmel til å videreføre forskriftsbestemmelser om isolering og smittekarantene i covid-19-forskriften §§ 8 og 11.

Komiteen påpeker at smittevernloven er loven som gir hjemmel for mange av smitteverntiltakene som er iverksatt for å bekjempe utbruddet av covid-19. Smittevernloven er en generell lov og gjelder for alle smittsomme sykdommer. Loven gir både regler om ansvar og oppgaver for å forebygge smittsomme sykdommer i en normalsituasjon, og lovgrunnlag for å kunne håndtere nye og farlige smittestoffer vi ikke har kunnskap om.

Komiteen viser til at tiltak som karantene og isolasjon etter nærkontakt med person bekreftet smittet av covid-19 er regulert i covid-19-forskriften §§ 8 til 11 og er hjemlet i den særlige fullmakten til Kongen i smittevernloven § 7-12. Denne forskriftshjemmelen gir hjemmel for tidsbegrensede tiltak. Komiteen er enig i at tiltakene bør få en annen hjemmel dersom de skal vare over en lengre tidsperiode.

Komiteen deler departementets vurdering om at beredskapslovgivningen i minst mulig grad bør endres når vi står midt i en pandemi. Vi kan ikke med sikkerhet på nåværende tidspunkt si hvordan situasjonen vil utvikle seg og hvilke smitteverntiltak vi må ta i bruk fremover.

Komiteen påpeker at isolering innebærer at personer avskjæres fra omgivelsene. I smittevernsammenheng er isolering og andre begrensninger i bevegelsesfriheten tiltak som har som formål å hindre eller begrense spredningen av smitte (kontaktreduserende tiltak). Bestemmelsen omfatter ikke innreisekarantene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at isolering eller begrensninger i be-

vegelsesfriheten kan ilegges personer som har, eller etter en faglig vurdering antas å ha, covid-19, eller har økt risiko for å ha covid-19. Nærkontakter til bekreftet smittede personer eller antatt smittede er omfattet av bestemmelsen. Det er ikke nødvendig å ha utviklet symptomer for å omfattes av bestemmelsen.

Komiteen påpeker at dette åpner for forskjellig tilnærming i forskjellige landsdeler, da tiltak etter § 4-3 a kan vedtas for hele landet, for visse deler av landet eller visse typer områder ut fra en vurdering av for eksempel smittespredning.

Komiteen mener hensynene til rettssikkerhet og integritetsvern er vesentlige,

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener at det er en svært snever adgang til å benytte tvang. Adgangen til å benytte tvang vil bare foreligge i helt spesielle tilfeller hvor andre mulige tiltak er vurdert og ikke vil føre til et forsvarlig resultat. Reglene om overprøving av vedtak skal også bidra til rettssikkerhet for den enkelte.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, minner om at erfaringene med tvangsbruk etter smittevernloven viser at det sjeldent benyttes, men at det er nødvendig med effektive tiltak i de tilfellene det er behov for isolering eller legemiddelbehandling. Adgangen til hastevedtak for tvangsundersøkelse eller kortvarig isolasjon er også sjelden benyttet. Videre tyder erfaringene på at bestemmelsene tolkes restriktivt.

Komiteen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet sendte lovforslaget på en rask høring, og fikk et begrenset antall svar. Komiteen viser til at lovforslaget ble endret, og at den mest inngripende delen av dette ble ikke fremmet etter høringsrunden. Komiteen vil spesielt trekke frem Pensjonistforbundets høringsvar, hvor de uttaler:

«Noe av det viktigste man kan gjøre for å begrense smitten framover er å oppspore smittede og isolere dem samt sette i karantene de som er nærkontakter og antatt smittede. Da må hjemmelsgrunnlaget være i orden. De begrensningene som allerede er lagt på smitteverntiltak i andre deler av smittevernloven f. eks. § 1-1 og 1-5, gjelder også her. Å holde smittetrykket nede, er viktig for dem over 65 år med underliggende sykdom.»

Komiteen mener isolering av smittede vil være et av de tiltakene det kan være behov for å ha fremover, også etter at samfunnet blir mer normalisert. Komiteen deler departementets vurdering om at det i en periode fremover også kan være behov for karantene eller

andre tiltak for personer som har hatt nærkontakt med smittede personer. Komiteen mener at smitteverntiltakene som er tatt i bruk, anses som nødvendige i den ekstraordinære smittesituasjonen vi nå står i, og at tiltakene justeres hyppig når ny kunnskap er tilgjengelig og når smittepresset tilsier det.

Komiteen viser til at forslaget til ny lovbestemmelse vil gi en forskriftshjemmel der kompetansen til å fastsette forskrifter legges til Kongen. Ved fastsettelse av forskriften må den inneholde nærmere regler om isolering og smittekarantene. Tiltakene er generelle befolkningsrettede tiltak og kan ikke gjennomføres med tvang overfor personene som er omfattet. De grunnleggende kravene til smitteverntiltak i smittevernloven § 1-5 innebærer at tiltaket skal oppheves så snart det ikke lenger er nødvendig. Det kreves at tiltaket er både nødvendig og forholdsmessig, herunder at tiltaket ikke er mer inngripende enn nødvendig. For eksempel vil dette kunne medføre at tiltak kun skal gjelde for deler av landet, dersom smittesituasjonen er lokal. Vurderingene etter § 1-5 forutsetter at det er gjort en medisinskfaglig vurdering som tilsier at tiltaket vil være et effektivt virkemiddel for å hindre spredning av covid-19. Vurderingene må blant annet baseres på sykdommens alvorlighet og smittsomhet, og om isolering eller smittekarantene er effektive tiltak for å beskytte samfunnet. Dette setter rammer for hvilke forskrifter som kan vedtas etter den nye hjemmelen.

Komiteen mener forskriften må konkretisere pliktene til personer som blir underlagt isolering og smittekarantene, og pliktene kan ikke være mer inngripende enn nødvendig. På samme måte som kriteriene for å bli ilagt isolering eller smittekarantene, vil innholdet i pliktene til den enkelte måtte framgå klart av forskriften og være basert på en medisinskfaglig vurdering. Pliktene i forskriften vil måtte justeres ut fra en vurdering av hva som er nødvendig ut fra tilgjengelig kunnskap om covid-19, utbredelsen og risiko. Smittevernfaglige vurderinger som ligger til grunn for disse smitteverntiltakene, gjøres av Folkehelseinstituttet og Helsedepartementet. Hvilke restriksjoner i bevegelsesfriheten som er nødvendig, vil måtte vurderes konkret ut fra situasjonen og på hvilken måte det er nødvendig å forebygge eller motvirke spredning av sykdommen.

Komiteen påpeker at pliktene som kan pålegges den enkelte i forskrifter, vil være inngrep i privatlivet og i bevegelsesfriheten. Dette er grunnlovfestede rettigheter og rettigheter etter Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP). For å kunne gjøre inngrep i rettighetene etter Grunnloven §§ 102 og 106 og EMK art 8 nr. 2 og tilleggsprotokoll 4 nr. 2 kreves en

konkret vurdering, som må ligge til grunn for forskriftene.

Komiteen viser til at det foreslås å stille krav til undersøkelser i forbindelse med eller til erstatning for isolering eller smittekarantene, og at det i forskrift skal kunne gis nærmere bestemmelser om krav til undersøkelser i forbindelse med eller til erstatning for isolering eller smittekarantene etter den nye hjemmelen i § 4-3 a. Det kan for eksempel være aktuelt å innføre testing som forutsetning for unntak fra smittekarantene. Undersøkelse og testing som erstatning for karantene vil kunne medføre lavere tiltaksbyrde for den enkelte og samfunnet. Undersøkelser som kan gjennomføres i forbindelse med eller til erstatning for isolasjon eller begrensninger i bevegelsesfriheten, forutsetter frivillighet. Dersom det er nødvendig med pålegg om undersøkelser, er dette regulert i smittevernloven kapittel 3 og 5.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener den midlertidige varigheten av lovforslaget skal endres til 1. juli 2021, samt at en videreføring av forskriftshjemmelen kun kan skje etter en grundig høring av lovforslaget. Et slikt forslag skal sendes på høring senest innen utgangen av 2020, slik at Stortinget kan gjennomføre en ordinær behandling av et eventuelt nytt lovforslag.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Romertall II punkt 2 skal lyde:

Smittevernloven § 4-3 a oppheves 1. juli 2021»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at forslaget var på høring i under 48 timer. Disse medlemmer mener at ved inngripende tiltak som smittevernloven hjemler, er det ekstra viktig å sikre en grundig og åpen prosess. Disse medlemmer merker seg og støtter at departementet ikke viderefører forslaget fra høringsnotatet om tvungen isolering av ikke samtykkekompetente personer. Disse medlemmer merker seg videre at hjemmelen skal motvirke covid-19, mens det opprinnelige forslaget omfattet alle allmenfarlige smittsomme sykdommer.

Disse medlemmer viser til at lovforslaget i praksis innebærer en strengere strafferamme og en lavere terskel for skyld enn det covid-19-forskriften har. I forskriften er det en strafferamme på seks måneders fengsel ved brudd på bestemmelsene om karantene og isolasjon, og forskriften opererer med «grov uaktsomhet» som skyldkrav. Brudd på smittevernloven har, med mindre det er eksplisitt unntatt, en strafferamme på to år, og et skyldkrav om «uaktsomhet». Dermed kan en mulig konsekvens av lovendringen være en firedobling av strafferammen hvis man ikke følger pålegg om karan-

tene eller isolasjon. Dette berører departementet i liten grad i proposisjonen, og det illustrerer faren ved å hastebehandle denne typen lovbestemmelser.

Disse medlemmer viser til at smittevernloven § 4-1 første ledd, bokstav b, i dag hjemler pålegg om isolering og smittekarantene, men innehar en skranke på sju dager før vedtak må fornyes. Departementet mener skranken gjør det lite hensiktsmessig å benytte denne hjemmelen, men argumenterer ikke for hvorfor den nye hjemmelen ikke bygger inn en slik skranke. Hvis det ikke jevnlig vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig at et såpass inngripende tiltak er på plass, vil det fort kunne lede til at inngripende tiltak også vil gjelde i perioder med svært lav smitte. Videre viser disse medlemmer til at smittevernloven kapittel 5 sier at leger kan pålegge sine pasienter en plikt til karantene og isolasjon ved allmennfarlige smittsomme sykdommer. Dette er en lovpålagt plikt, der det ikke følger straffesanksjoner. Folkehelseinstituttet etterlyser en begrunnelse for hvorfor disse bestemmelsene ikke er anvendt, og disse medlemmer finner ikke at departementet har gitt noen god begrunnelse.

Disse medlemmer viser til høringsinnspill til komiteen fra Advokatforeningen, som fremhever at hjemmelen til å gi forskrifter er videre enn nødvendig, og at beslutningsprosessene vedrørende de aktuelle smitteverntiltak fremstår som lite presist beskrevet, slik at rettssikkerhetshensyn ikke synes tilstrekkelig ivare tatt. Advokatforeningen viser til at teksten ikke inneholder noen begrensninger i hva isolasjonen eller begrensningene kan bestå i, eller hvor lenge tiltaket kan vare. Etter Advokatforeningens syn hjemler forslaget helt klart svært inngripende individuelle plikter, men uten at det overhodet gjenspeiles i forslagens utforming.

Disse medlemmer mener innvendingene som kom frem i den korte høringsrunden, taler mot at loven skal ha en så lang virketid som frem til sommeren 2022, og kan ikke se at regjeringen i proposisjonen har forklart hvorfor loven ikke kan gis en normal behandling til høsten, gitt at Smittevernlegene og Folkehelseinstituttet i sine høringsuttalelser påpeker at gjeldende lov gir tilstrekkelig grunnlag for tiltakene. Flere høringsinstanser argumenterer med at det ikke er noe i veien for å fortsette å benytte den særskilte fullmakten som covid-19-forskriften hittil er hjemlet i, frem til en grundigere høring er gjennomført.

Disse medlemmer viser til høringsinnspill fra Advokatforeningen, der det advares mot en oppfatning om at forslag med tilknytning til covid-19 generelt forsvare ekstremt korte høringsfrister. Forslaget reiser uavklarte spørsmål, som burde vært kartlagt grundigere.

Disse medlemmer viser til at slik forslaget til lovhjemmel er utformet, kan en som har hatt nærkontakt med antatt smittet person, settes i ikke nærmere spesifisert isolat på ubestemt tid. Det sies heller ikke noe

om hvem som har kompetanse til å foreta disse vurderingene, eller hvordan de som utsettes for isolasjon eller annen begrensning kan få overprøvd beslutningene.

Disse medlemmer viser også til at det synes uklart hva som menes med fastsettelse av forskrifter til «nærmere krav til undersøkelser i forbindelse med eller til erstatning for isolering eller andre begrensninger i bevegelsesfriheten».

Disse medlemmer viser til komiteens merknader om innramming av denne lovhjemmelen, og mener at den må bety at lovendringen ikke gir fullmakt til å innføre mer inngripende smitteverntiltak enn det som har vært innført gjennom covid-19-forskriften. Disse medlemmer vil påpeke at dette blant annet gjelder strafferamme og skyldkrav ved brudd på bestemmelser om karantene og isolasjon, varigheten og innholdet i bestemmelser om karantene og isolasjon, og at det opprettholdes et tydelig skille mellom smittede og antatt smittede på én side, og nærkontakter på den andre siden.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at en slik forståelse er avgjørende for at dette medlem i innstillingen vil støtte forslag til midlertidige endringer av loven, men at det uansett ikke kan aksepteres i en lengre periode enn til 1. november 2020. Dette innebærer at regjeringen straks må utarbeide et nytt lovforslag som sendes på ordinær høring. Dersom forslaget om å redusere varigheten av midlertidig lov til 1. november 2020 ikke får flertall i Stortinget, vil dette medlem varsle at Senterpartiet da vil stemme imot hele proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Romertall II punkt 2 skal lyde:

Smittevernloven § 4-3 a oppheves 1. november 2020»

## Forslag fra mindretall

**Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:**

*Forslag 1*

Romertall II punkt 2 skal lyde:

Smittevernloven § 4-3 a oppheves 1. november 2020.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding II fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om midlertidige endringer i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet mv.)

I

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

*§ 4-3 a Forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet mv.*

Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 gi forskrifter om isolering og andre begrensninger i bevegelsesfrihet for personer som har, eller etter en faglig vurdering antas å ha, covid-19. Det samme gjelder for personer som har økt risiko for covid-19 etter nærkontakt med smittet eller antatt smittet person. I forskriftene kan Kongen fastsette nærmere krav til undersøkelser i forbindelse med eller til erstatning for isolering eller andre begrensninger i bevegelsesfriheten.

II

1. Loven trer i kraft straks
2. Smittevernloven § 4-3 a oppheves 1. juli 2021

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 12. juni 2020

**Geir Jørgen Bekkevold**

leder

**Sveinung Stensland**

ordfører





