



Froland kommune

Frolandsveien 995
4820 FROLAND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Lasse Svenstrup Andersen, 37 01 75 28

Froland kommune: lovlighetskontroll av lokal forskrift etter smittevernloven - koronavirus (covid-19)

Det vises til Froland kommunes [lokale smittevernforordning](#) (Lovdata: FOR-2021-03-26-1006) om Smitteverntiltak for å forebygge og motvirke overføring av koronaviruset (SARS CoV-2). Forskriften ble gjort gjeldende frem til 29.04.2021.

Statsforvalterens lovlighetskontroll:

Froland kommunes midlertidige forskrift tilfredsstillende ikke det grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5, og er derfor å anse som ulovlig.

Rettslig grunnlag:

Fylkesmannen har fått i oppgave fra Regjeringen å følge med på lokale tiltak/forskrifter, og veilede kommunene i fylket.

Ved behov skal det gjøres lovlighetskontroll etter lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juli 2018 nr. 83 § 27-1. Fylkesmannen kan etter § 27-1 andre ledd selv ta initiativ til lovlighetskontroll. Aktuelt i denne sammenheng er lokale forskrifter eller vedtak etter lov om vern mot smittsomme sykdommer av 5. august 1994 § 4-1 (smittevernloven).

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) Kap. VII har egne regler om forskrifter.

Smittevernloven § 1-5. Grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak

Smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.

Smittevernloven § 8-1. Straff

Med unntak av overtredelse av plikter etter § 5-1 eller plikter som omfattes av helsepersonellovgivningen, straffes forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven her eller vedtak gitt med hjemmel i loven med bot eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse som følge, er straffen bot eller fengsel inntil 4 år.

Smittevernloven er en fullmaktslov som skal sikre at nødvendige tiltak iverksettes og samordnes, den er samtidig en rettssikkerhetslov som skal sikre grunnleggende rettigheter.



Menneskerettighetene er inkorporert i Grunnloven og en del av norsk rett, Grunnloven Kap. E. Grunnloven sikrer for eksempel «rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt» i § 102.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 12 og 13 skal bla. sikre retten til privatliv og retten til å bevege seg fritt. Smitteverntiltak som strider mot menneskerettighetene eller grunnloven vil ikke være lovlige tiltak, enten det er fattet enkeltvedtak eller forskrift.

Rundskriv I-7/2020 (utdrag):

Når et tiltak ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd.

Lokale tiltak som er strengere enn nasjonale tiltak, må derfor være begrunnet i et særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser

I den medisinskfaglige begrunnelsen må det tas utgangspunkt i smittevernfaglige vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, må det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales, må hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper, og hensynet til så langt mulig å sikre normal drift internt i Norge.

Innhenting av opplysninger:

Statsforvalteren ba i vårt brev datert 30.03.2021 om at:

kommunen innen onsdag 07.04.2021 kl. 12:00 oversender sakens dokumenter sammen med kommuneoverlegens oppdaterte risikovurdering for den lokale forskriften.

Videre ber vi om kommunedirektørens vurdering av den lokale forskriften. lovlighet sett opp mot at dette er inngripende tiltak, jf. Rundskriv I-7/2020 og smittevernloven § 1-5.

Straks disse opplysningene er forelagt oss vil vi gjøre en lovlighetskontroll av kommunens forskrift sett opp mot dagens situasjon og tiltakenes art.

Kommunens svar 07.04.2021:

Svar fra kommuneoverlegen og jussnettverket (som begge er felles for Arendal og Froland) er avgitt samlet både for Arendal og Froland.

Vi har fått oversendt møteprotokoll fra Froland formannskap 26.03.2020, sitat:

Basert på smittetallene den siste uken vurderer kommunedirektøren situasjonen slik at kommunen nå har fått kontroll på utbruddet.

Kommuneoverlegen er imidlertid bekymret for situasjonen knyttet til påsken. Denne bekymringen deles av kommunedirektøren. Vi går inn i påsken med en rekke utbrudd med muterte virus andre steder i landet, og et svært høyt nasjonalt smittetrykk. Forebyggende tiltak er derfor etter kommunedirektørens vurdering avgjørende for å hindre utbrudd som følge av økt mobilitet knyttet til ferieavviklingen.

Varighet

De første dagene etter påske er det viktig å ha veldig god testkapasitet for dem som kommer hjem fra påskeferie. FHI anbefaler kommunene å oppfordre til testing. Da det vil gå noen dager etter påske før kommunen får oversikt over om påsken har ført til nye smitteutbrudd anbefaler kommunedirektøren at forskriften opprettholdes til og med 29. april.



Statsforvalteren har ikke fått noen tilbakemelding på at disse vurderingene er endret, og vi denne legger til grunn i den videre saksbehandlingen

Kommuneoverlegen mener at situasjonen nå er rolig, og smittesporingsteamet har kontroll og klarer å holde tritt med antallet nye tilfeller. Kommunen er imidlertid bekymret for at påsken skal ha ført til økt smitte i kommunen og mener det er nødvendig å holde på tiltakene ut uken til situasjonen er mer avklart. Hensikten med å opprettholde tiltakene er å sikre nødvendig kapasitet til smittesporing. Dette mener kommuneoverlegen har en *medisinskfaglig klar begrunnelse* og før øvrig er i tråd med smittevernloven § 4-1 jfr. § 1-5.

Vurdering:

Statsforvalteren har uttrykt sin støtte til at det har vært nødvendig med inngripende tiltak fordi smitten i nærområdene har vært høy. Det er forventet og påkrevet at kommunen iverksetter de tiltak som er nødvendige dersom smittesituasjonen tilsier dette. Også andre kommuner i Agder har vedtatt antallsbegrensninger for besøk i eget hjem med inntil fem (5) besøkende. Statsforvalteren slår fast at forskriften var nødvendig da den ble vedtatt.

Når en kommune vedtar en forskrift med hjemmel i smittevernloven så gjør de samtidig overtredelser av forskriften straffbare, jf. smittevernloven § 8-1. Begrunnelsen for å slike regler blir derfor meget viktig.

Det Statsforvalteren vurderer i denne saken om forskriften er *nødvendig ut fra dagens situasjon*.

Froland kommune utmerket seg sammen med Arendal kommune ved å gi en lokal forskrift svært lang virketid. Kristiansand kommune, som har hatt en meget utfordrende situasjon med høyt smittetrykk, følger fra 27.03.2020 de nasjonale regler og anbefalinger. Andre kommuner i Agder har nå avsluttet sine lokale reguleringer gjennom forskrifter vedtatt i medhold av smittevernloven. Etter statsforvalterens henvendelse til kommunen er det nå klar at Froland kommune vil justere virketiden til 12.04.2020.

Det fremgår av rundskriv I-7/2020 at:

«Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, må det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.»

Statsforvalteren legger til grunn at smittenivået nå er lavt og under kontroll. Den *medisinskfaglige begrunnelsen* for å opprettholde tiltakene er etter vår vurdering forebyggende, da kommuneoverlegen legger vekt på at man frykter økt smitte og belastning på smittesporingsteamet etter påsken. Ved gjennomgang av smittesituasjonen med alle kommuneoverlegene onsdag 07.04.2020 kom det frem at det ikke var noen oppblomstring av smitte, og at påsken ikke hadde medført økning i smitten i Agder. Det har vært få sporadiske tilfeller av smitte i Froland de siste ukene, smitten må betraktes som lav mens den i nabokommune Arendal har vært moderat.

Nødvendighetskravet skal ha sammenheng med effekten av tiltak. Det er klart at alle tiltak som begrenser møtepunkter og kontaktpunkter der folk kan bli smittet, *kan* ha en effekt. Det er ikke nok at tiltakene til en viss grad kan forventes å noe eller en viss effekt. Sett opp mot de nasjonale tiltak som gjelder, så er det ikke nødvendig med lokale tiltak når smittesituasjonen er under kontroll.

Det må også gjøres en helhetsvurdering av type tiltak og hvordan disse virker inn på dem som får sine grunnleggende friheter innskrenket. Rundskriv I-7/2020 slår fast : *«Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak.»* Statsforvalteren kan ikke se at en slik konkret vurdering er gjort rede for av kommunen, annet enn at man mener at forskriften er forholdsmessig.

Å samles i eget hjem er beskyttet av grunnloven og menneskerettighetene, og kan ikke uten videre reguleres. Myndighetene har på den annen side en menneskerettslig forpliktelse til å sikre liv og helse. Det er ikke uten grunn at regjeringen har vært tilbakeholdne og ikke regulerer antallet besøk i egne hjem i den nasjonale covid-19-forskriften.

Pålagt hjemmekontor kan for noen være en stor belastning både praktisk, økonomisk og gå ut over effektiviteten. For andre vil det oppleves som mindre inngripende. Det er et prinsipp i smittevernloven at frivillighet skal være



første tiltak. Vi legger til grunn at de aller fleste vil følge anbefalinger både fra nasjonale og lokale myndigheter, samt egen arbeidsgiver, og at et slikt påbud er uforholdsmessig. Det samme gjelder utvidet karantene for husstanden. Et slikt tiltak bør ikke tas i bruk før smittesituasjonen tilsier det, jf de nasjonale tiltak som gjelder.

Oppsummert:

Statsforvalteren mener at kommunen ikke utelukkende kan vedta lokale forskrifter av forebyggende hensyn. Tiltakene må være forankret i den lokale smittesituasjonen, dvs. at denne må være forverret sett ut fra regionalt eller nasjonalt nivå. Tiltakene griper inn i grunnleggende friheter og er ikke forholdsmessige.

Vedtak

Statsforvalteren har av eget tiltak foretatt en lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 21-1 annet ledd. Etter kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav a) kan det gjøres en lovlighetskontroll om et vedtak har et lovlig innhold.

Froland kommunes midlertidige forskrift tilfredsstiller ikke det grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5, og er derfor å anse som ulovlig da den ikke oppfyller det grunnleggende vilkårene.

Vi ber om at kommunen oversender vårt vedtak til lovdata for formell opphevelse av forskriften.

Med hilsen

Anne Sofie Syvertsen (e.f.)
fylkeslege

Lasse Svenstrup Andersen
seniorrådgiver
Helse- og sosialavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent