

KOMMUNENE BRYTER LOVEN – MANGLER GRUNNLAG FOR KARANTENEPÅBUD OG STENGING AV KOMMUNEGRENSER

Flere kommuner har vedtatt karanteneopbud for å hindre at folk kommer til kommunen. Dette uansett om de er syke eller ikke. Et slikt karanteneopbud er i strid med loven og ulovlig, sier leder i Norges Hytteforbund Trond G. Hagen.

Kommunene som har innført et generelt karanteneopbud for tilreisende begrunner dette med at det er flere smittede i andre deler av Norge. Kommunene er derfor redde for at reisende mellom kommuner kan komme til «vår» kommune og spre smitte. Kommunene sier med dette at resten av Norges befolkning er en smittekilde, og at de derfor kan stenge resten av landet ut. Norges Hytteforbund mener dette er i strid med loven.

Etter smittevernloven kan kommuner isolere eller begrense bevegelsesfriheten til smittede eller mistenkt smittede personer. Tvangstiltak for friske personer, som heller ikke er mistenkt å være smittede, vil være i strid med loven. «*Kommunenes karanteneopbud innebærer tvangstiltak for friske personer. Med vedtakene bryter derfor kommunene loven med disse vedtakene. Dette har vi fått bekreftet fra juridisk ekspertise*», sier leder i Norges Hytteforbund Trond G. Hagen. Han henviser til et notat av 24. mars 2020, utarbeidet av Advokatfirmaet Økland & Co DA. Firmaet er lokalisert på Romerike og med sine omkring 40 advokater et av Norges største advokatfirmaer. I notatet konkluderer advokatfirmaet med at kommunene mangler rett til å nekte personer adkomst med den begrunnelse at personene kommer fra en annen kommune. «*Etter vår oppfatning er innreiseforbudene enkelte kommuner har vedtatt klart i strid med smittevernloven*» sier daglig leder og partner i Advokatfirmaet Økland & Co DA, Audun Ludvig Bollerud. Som et eksempel viser han til Vinje kommune hvor det i forskrift kunngjort 23. mars 2020 § 1 heter:

«Alle som kjem til Vinje kommune i områdene som angitt i § 2 i denne forskrift, illegas heimekarantene i inntil 14 dagar etter ankomst.»

«*Vinje kommune fratar folk ulovlig bevegelsesfriheten i to uker. Etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d) følger det klart at de tiltak kommunen lovlig kan sette i verk kun kan gjøres gjeldende for syv dager*», sier Bollerud. Advokaten legger til at det blir interessant å se om noen rettslig vil prøve om forskriften er lovlig. I denne forbindelse viser han til § 8. I bestemmelsen forsøker Vinje kommune å frita seg for alt økonomisk tap påleggene medfører. «*Har Vinje kommune gått utenfor sin kompetanse, dvs. rett, etter smittevernloven er det åpenbart at de som påføres tap kan kreve dette dekket av kommunen*», uttaler advokat Bollerud.

Norges Hytteforbund mener nå sentrale myndigheter må gjennomgå og undersøke om de lokale forskriftene har hjemmel i lov. I Norge er det et helt grunnleggende krav at inngrep ovenfor den enkelte må ha grunnlag i lov. «*For å sikre at dette legalitetsprinsippet følges er det nå nødvendig at sentrale myndigheter følger opp og fører kontrollerer med det lokale myndigheter nå vedtar*», avslutter leder i Norges Hytteforbund Trond Hagen.

Kontaktinformasjon:

Norges Hytteforbund ved styreleder Trond Hagen, trond@norgeshytteforbund.no, tlf. 905 46 528
Advokatfirmaet Økland & Co DA ved:
advokat Audun Ludvig Bollerud, audun.bollerud@oklandco.no, tlf. 951 54 111, og
senioradvokat Kitty Moss Sørensen, kitty.sorensen@oklandco.no, tlf. 906 37 014

NOTAT

Til: Norges Hytteforbund
Fra: Advokatfirmaet Økland & Co DA v/ advokat Kitty Moss Sørensen
Dato: 24. mars 2020
Sak nr.: 16871

LOVLIGHETEN AV KOMMUNERS STENGING AV GRENSEN

1. Bakgrunn

I forbindelse med utbruddet og spredningen av Covid-19 har flere kommuner stengt grensene sine for tilreisende. Dette er gjort enten ved å innføre pliktig karantene for tilreisende utenfra eller også ved fysiske sperringer. Det er bedt om en vurdering av lovligheten av disse tiltakene.

2. Hjemmelsgrunnlag

2.1. Innledning

Smittevernloven har som formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer, jf. § 1-1. Alle smitteverntiltak som vedtas skal etter § 1-5 være basert på en "klar medisinskfaglig begrunnelse", være "nødvendig av hensyn til smittevernet" og det må fremstå "tjenlig etter en helhetsvurdering". Det er videre et forholdsmessighetskrav. Alle tvangstiltak etter loven må være forholdsmessige. Uforholdsmessige tvangstiltak er ulovlige.

2.2. Kompetansen til å fatte vedtak

Den formelle kompetansen til å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 første ledd er lagt til kommunestyret. Oppgavene kan delegeres. I praksis vil det i mange tilfeller (hastesaker) bli kommunelegen som etter § 4-1 femte ledd annet punktum vil treffe tiltak. Det er denne bestemmelsen som er brukt av kommunene knyttet til vedtakene om pliktig karantene.

Smittevernloven § 4-1 femte ledd har også bestemmelser om kommunelegens myndighet i hastesaker. Det forutsettes at kompetansen til å treffe vedtak bare foreligger når kommunestyret evt. det utvalg som er nedsatt til behandling av slike saker ikke kan treffe vedtaket uten forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte. Etter forarbeidene vil dette særlig være aktuelt ved åpenbar fare for smitteoverføring hvor det er nødvendig med øyeblikkelige tiltak, og for at de interesser som vedtaket skal ivareta ikke skal bli skadelidende.

2.3. Adgangen til isolering av personer mv.

Flere kommuner har innført pliktig karantene for folk utenfra kommunen eller regionen i forbindelse med utbruddet og spredningen av Covid-19. Karanteneplikten er hjemlet i smittevernloven § 4-1. Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret vedta "isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen".

Smittevernloven § 4-1 første ledd lyder slik:

"Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret vedta

- a) *forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet,*
- b) *stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der,*
- c) *stans eller begrensninger i kommunikasjoner,*
- d) *isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen,*
- e) *pålegg til private eller offentlige om rengjøring, desinfeksjon eller destruksjon av gjenstander eller lokaler. Pålegget kan også gå ut på avliving av selskapsdyr, utrydding av rotter og andre skadedyr, avlusing eller annen smittesanering.*

Ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom og når det er avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen, kan Helsedirektoratet treffe vedtak som nevnt i første ledd for hele landet eller for deler av landet.

Har kommunestyret eller Helsedirektoratet truffet vedtak om tiltak etter første eller andre ledd som den ansvarlige ikke retter seg etter, kan kommunestyret sørge for at tiltakene blir satt i verk. Kommunestyret kan sørge for iverksetting av tiltakene også dersom den ansvarliges holdning eller atferd kan medføre at iverksettingen blir forsinket, eller dersom det er uvisst hvem som er den ansvarlige. Tiltakene gjennomføres for den ansvarliges regning, kommunen hefter for kravet om vederlag.

Ved iverksetting av tiltak som nevnt i bokstav e, kan kommunestyret bruke og om nødvendig skade den ansvarliges eiendom. Ved iverksetting av tiltak som nevnt i første ledd bokstav d og e, kan kommunestyret mot vederlag også bruke eller skade andres eiendom. Det er et vilkår at vinningen er vesentlig større enn skaden eller ulempen ved inngrepet.

Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig. I hastesaker kan kommunelegen utøve den myndighet kommunestyret har etter denne paragrafen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak, herunder fastsette krav til metoder og midler som skal brukes og til kvalifikasjoner hos de personer som skal sette i verk tiltak. I forskrift kan det også fastsettes bestemmelser om plikt til løpende gjennomføring av tiltak som nevnt i første ledd bokstav e."

Etter forarbeidene, Ot.prp. nr. 91 (1992-93) s. 144, er det etter bokstav d) adgang til å vedta isolering av smittede eller mistenkt smittede innenfor et mindre, geografisk avgrenset område. Vedtaket må angi det geografiske området det ikke er adgang til å bevege seg utenfor eller bevege seg inn i, hvor det også må tas hensyn til "sikkerhetssoner".

Det er som nevnt et krav i smittevernloven at tvangstiltak må være forholdsmessige. Forarbeidene åpner for å vedta isolering også for "mistenkt smittede" personer. Ved å innføre et karantenepåbud for personer som har vært på reise andre steder i Norge, definerer kommunene personkretsen "mistenkt smittede" som uforholdsmessig stor. Etter vår vurdering innebærer et slikt karantenepåbud et uforholdsmessig inngrep i lovens forstand, og må anses å være i strid med forholdsmessighetskravet i § 1-5 andre ledd.

Som alternativ til total isolering kan det etter bestemmelsen f.eks. legges begrensninger på antall personer eller nærmere regulering av hvem som kan komme inn i eller ut av det smitteutsatte området.

Isolering eller begrensninger etter smittevernloven § 4-1 bokstav d) kan bare gjelde inntil sju dager om gangen. Dette betyr at hvis det er behov for å opprettholde et tiltak etter bestemmelsen utover sju dager, er det nødvendig å gjøre et nytt formelt vedtak i saken. Loven har ingen begrensning for hvor mange ganger det kan gjøres et nytt vedtak. Forarbeidene presiserer at det i praksis etter en tid vil være aktuelt å gå over til andre avløsende tiltak, og at det må ses i sammenheng med bestemmelsen i femte ledd om at et vedtak skal oppheves straks det ikke lenger er nødvendig.

Av bestemmelsens femte ledd første punktum fremgår at den som har satt i verk tiltaket, straks skal oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig.

Vanligvis vil ikke kommunestyret ty til mer inngripende tiltak etter bestemmelsen enn det som er nødvendig i det enkelte tilfellet. Tilsvarende skulle det være like selvsagt at omfanget blir redusert eller hele vedtaket opphevet når forholdene endrer seg og det enkelte tiltak ikke lenger er tilstrekkelig begrunnet. Departementet har likevel funnet grunn til at det i bestemmelsen gis klart uttrykk for en plikt til straks å oppheve eller gjøre nytt, mindre inngripende vedtak når forholdene endrer seg.

2.4. Sanksjoner/tvangstiltak

I forarbeidene til smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d) presiseres at det ikke er adgang til å bruke tvang ved gjennomføringen av tiltak etter bokstav d. Dersom noen nekter å overholde de pålagte begrensninger i bevegelsesfriheten og dette anses som så alvorlig at noe må gjøres, må det eventuelt fattes vedtak etter reglene i kapittel 5.

Smittevernloven kapittel 5 omfatter plikter og tvangstiltak for smittede personer. Eksempelvis tvungen legeundersøkelse (§ 5-2) og tvungen isolering i sykehus (§ 5-3). Her er det tale om svært inngripende tvangsmidler, som ikke kan brukes overfor friske personer. Bestemmelsene brukes for øvrig svært sjelden.

2.5. Konklusjon

Basert på forarbeidene er det vår vurdering at kommuner ikke kan pålegge friske personer karantene kun fordi de har vært i en annen kommune eller region. Dette følger også av sammenhengen i smittevernloven. Smittevernloven § 4-1 har ingen tvangsmidler og kommunene må forholde seg til lovens kapittel 5 dersom de ønsker å gjennomføre dette med tvang.

Kapittel 5 i smittevernloven gjelder "*Plikter for smittede personer – tvangstiltak*". Sammenhengen i loven tilsier at begrensningene i lovens § 4-1 kun gjelder smittede og evt. mistenkt smittede personer, og ikke friske personer. Det innebærer etter vår vurdering at innreiseforbudet enkelte kommuner har vedtatt er i strid med smittevernloven.

3. Om kommunen kan ta i bruk fysiske veisperringer

Kommunene som har innført karanteneplikt for de som reiser inn i kommunen fra andre steder i landet har også truet med å fysisk stenge veiene inn til kommunen. Dette er inngrep som krever hjemmel i lov (eller forskrift).

En gjennomgang av smittevernloven viser at denne ikke gir hjemmel for fysiske veisperringer som middel for å hindre smittespredning. Heller ikke veglova har bestemmelser om veisperringer som er relevante for vurderingen.

Vegtrafikkloven hjemler i enkelte tilfeller begrensning av trafikk og stenging av veier. Formålet med vegtrafikkloven er å bidra til størst mulig grad av trafikksikkerhet og effektiv avvikling av trafikken på vei.

Vegtrafikkloven § 7 særlige forbud mot trafikk:

"Kongen eller den han gir fullmakt kan forby bestemte grupper av kjøretøyer. Forbudet kan begrenses til å gjelde på eller utenfor visse veger og innenfor et bestemt tidsrom. Det kan på samme måte gjelde bestemte trafikantgrupper.

Det kan treffes midlertidig vedtak om forbud mot all trafikk eller om annen regulering av trafikk på veg dersom forhold på vegen eller i dens omgivelser, arbeid på vegen eller vegens tilstand tilsier det. Slikt vedtak treffes for riksveg og fylkesveg av Statens vegvesen og for kommunal veg av kommunen.

Vegdirektoratet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om at transport av visse typer farlig gods kun skal være tillatt på visse veger, til visse tider eller på andre særlige vilkår."

I kommentarutgaven til loven er de vanligste tiltakene beskrevet som blant annet restriksjoner i teleløsningen og stenging av fjelloverganger på grunn av dårlig vær. Etter forarbeidene kan det også tas hensyn til ulykker, støy og forurensning o.a. Det er imidlertid trafikksikkerhetshensyn som ligger bak bestemmelsen. Etter vår vurdering kan ikke vegtrafikkloven § 7 brukes som hjemmel for fysisk sperring av vei på grunn av faren for smittespredning.

Vi viser også til vegtrafikkloven § 9 som bestemmer hvem som kan regulere trafikken. Dette er politiets oppgave, og er også begrunnet i trafikksikkerhetshensyn. Bestemmelsen har etter vår vurdering ingen relevans i forhold til problemstillingen her.

Vår vurdering er at det ikke foreligger noen hjemmel for kommunene til å ha fysiske veisperringer som skal hindre personer i å krysse kommunegrensen.