

Rundskriv

Nr.	Vår ref	Dato
I-7/2020	20/4181	21. september 2020

Rundskriv om kommunale smitteverntiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang

Innhold

Rundskriv om kommunale smitteverntiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang	1
1 Formålet med rundskrivet	2
2 Forholdet mellom nasjonale og kommunale smitteverntiltak som begrenser sosial omgang	3
2.1 Behovet for lokal regulering	3
2.2 Forholdet mellom lokale tiltak og reguleringen av arrangementer i covid-19-forskriften	4
3 Rettslige rammer for kommunale tiltak etter smittevernloven	5
3.1 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5	5
3.2 Forholdet til Grunnloven og EMK	8

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8011 Dep	Teatergt. 9	22 24 90 90	Helserettsavdelingen	Ragnhild Angell Holst
0030 Oslo		Org no.		22 24 84 58
postmottak@hod.dep.no	www.hod.dep.no	983 887 406		

4	Kommuners erfaringer med lokale smittevernvedtak som begrenser den sosiale omgangen	9
5	Involvering av berørte parter og kunngjøring.....	10
6	Håndheving og sanksjonering.....	11
7	Utformingen av lokale tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang.....	11
7.1	Overordnet om behovet for klare regler og valget mellom ulike tiltak.....	11
7.2	Hvordan kan forbudet avgrenses?	12
7.3	Tiltakets varighet.....	15
7.4	Forslag til utforming.....	15

1 Formålet med rundskrivet

Formålet med rundskrivet er å gi kommunene veiledning om lokale smitteverntiltak som forbyr sammenkomster over en viss størrelse, eller på annen måte begrenser den sosiale omgangen mellom personer. Kommuner som beslutter å innføre slike tiltak, må selv vurdere den nærmere utformingen av reglene og om vilkårene i smittevernloven er oppfylt på vedtakstidspunktet.

Departementet gjør i rundskrivet rede for de rettslige rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Rundskrivet gir også veiledning om hvordan kommunale vedtak som forbyr sammenkomster over en viss størrelse, kan utformes, og hvilke avgrensningsspørsmål som bør tas i betraktning.

Regjeringens mål er å holde spredningen av SARS-CoV-2 under kontroll. Det innebærer å holde sykdomsbyrden lav og sørge for at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten. Samtidig må vi være forberedt på å slå ned lokal eller nasjonal oppblussing av smitte.

Covid-19-pandemien er i stadig utvikling og følges nøye av Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet. Vurdering av smitteverntiltakene skjer løpende utfra gjeldende smittesituasjon. Siden slutten av juli har det oppstått flere lokale smitteutbrudd i ulike deler av landet, og enkelte kommuner har som følge av dette fattet kortvarige vedtak om ulike smitteverntiltak, herunder forbud mot sammenkomster over en viss størrelse.

I perioder med økende smitte er det viktig å begrense kontakten mellom personer. Det er også viktig å verne om kommunenes smitteoppsporingskapasitet. Det kan være større grunn til å innføre restriksjoner i en periode der smittefaren øker fordi mange aktiviteter vil foregå innendørs, samtidig som vi går inn i forkjølelses- og influensasesongen.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at det kan være behov for at kommunene vurderer lokale smitteverntiltak som begrenser adgangen til å samles i større grupper, dersom det oppstår eller er fare for lokal smitteoppblomstring og et forsvarlig smittevern tilsier at det

er nødvendig med restriksjoner ut over det som følger av nasjonale tiltak. Det er samtidig viktig at slike vedtak er begrunnet, og at de er utformet på en klar måte. Det er også viktig å unngå usikkerhet om forholdet mellom nasjonale og lokale regler.

2 Forholdet mellom nasjonale og kommunale smitteverntiltak som begrenser sosial omgang

2.1 Behovet for lokal regulering

Smittevernloven har som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet. Tiltakene som iverksettes lokalt og nasjonalt av helsemyndigheter og andre myndigheter, må virke sammen i en helhet, slik at tiltakene gir en effektiv og forholdsmessig samlet respons på situasjonen vi står i.

Det følger av den langsiktige strategien for håndteringen av covid-19¹ og beredskapsplanen for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien² at pandemien skal håndteres på en helhetlig måte, og at det skal gjøres sammen, kontrollert og over tid. Det er et mål at samfunnet kan drives mest mulig normalt innenfor det som gir et forsvarlig smittevern.

I forbindelse med utbruddet av covid-19 er det siden 12. mars 2020 iverksatt en rekke nasjonale tiltak³, blant annet nasjonale tiltak om stenging av virksomheter og andre tiltak som skal begrense at folk samles. Ved lokale smitteutbrudd kan det likevel være behov for mer inngripende lokale tiltak enn det som følger av det nasjonale regelverket.

Kjennskap til lokale forhold er grunnleggende for at smittevernet skal fungere godt. Kommunens og kommunelegens ansvar fremgår av smittevernloven §§ 7-1 og 7-2. Den enkelte kommune er selv ansvarlig for at egne smitteverntiltak er i samsvar med regelverket. Kommunene kan vedta strengere regler enn det som følger av nasjonalt regelverk, men det er ikke adgang til å lempe på de nasjonale reglene. Som det fremgår av kommuneloven § 2-1, er kommunene egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Forbud mot private sammenkomster over en viss størrelse eller andre begrensninger i adgangen til å omgås griper inn i privatsfæren. Det må treffes en balanse mellom nødvendige smittevern hensyn og hensynet til privatliv og forsamlingsfrihet.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/langsiktig-strategi-og-plan-for-handteringen-av-covid-19-pandemien-og-justering-av-tiltak/id2701518/>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beredskapsplan-for-smitteverntiltak-ved-okte-smittespredning-under-covid-19-pandemien/id2705749/>

³ Forskrift 27.3.2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet ([covid-19-forskriften](#))

Sammenkomster med flere enn 20 personer vil i mange tilfeller kunne gjennomføres på en smittevernfaslig forsvarlig måte, mens sammenkomster med færre enn 20 personer i en annen sammenheng vil kunne føre til betydelig smittespredning. Det tilsier at tiltakene må utformes i lys av den konkrete smittesituasjonen. Der det dreier seg om lokale smitteutbrudd, er det primært lokale tiltak som bør vurderes.

2.2 Forholdet mellom lokale tiltak og reguleringen av arrangementer i covid-19-forskriften

Covid-19-forskriften § 13 bestemmer at det ikke er tillatt å gjennomføre arrangementer på offentlig sted med mer enn 200 personer til stede samtidig. Med offentlig sted menes et sted bestemt for alminnelig ferdsel eller et sted der allmennheten ferdes. Likestilt med offentlig sted er lokaler og utendørs arealer som leies eller lånes ut, inkludert hoteller, grendehus, forsamlingshus, konferansesaler og haller. Ansatte og oppdragstakere som står for gjennomføringen av et arrangement, kommer i tillegg til de 200.

Med arrangementer menes både idrettsarrangementer, kulturarrangementer og andre arrangementer, herunder private arrangementer som bryllup og bursdager.

De som er til stede, skal kunne holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand. Dette innebærer at det skal være tilstrekkelig plass til at alle som er til stede, kan holde minst 1 meter avstand, samt at det ikke skal legges til rette for aktivitet som krever kortere avstand enn 1 meter. Det er gjort unntak i bestemmelsen fra dette kravet ved gjennomføringen av nærmere angitte aktiviteter.

Arrangøren skal iverksette tiltak som bidrar til at syke ikke er til stede på arrangementet, og gjøre det mulig å ivareta god hygiene. Arrangøren bør følge relevante standarder om smittevern.

Arrangøren skal ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6. Dersom det er nødvendig å nedtegne en egen oversikt over de tilstedeværende med kontaktopplysninger for å finne tilbake til deltakerne, skal oversikten oppbevares på en forsvarlig måte og slettes etter 10 dager. Arrangøren skal informere de som er til stede om at det nedtegnes en egen oversikt.

Ved arrangementer som har skjenkebevilling, skal servering av alkohol skje ved bordservering. Utøvelse av skjenkebevilling etter alkoholloven kapittel 4 og 5 og forskrift om alkoholordningen for Svalbard kapittel 3 skal opphøre kl. 24.00. Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter dette.

For arrangementer som varer over lengre tid, kan kohorter med inntil 200 deltakere skiftes ut i løpet av dagen. Kohortene må skiftes ut på en smittevernfaslig forsvarlig måte, og det må ikke være kontakt mellom kohortene.

Covid-19-forskriften § 13 gjelder ikke i private hjem, men det er anbefalt at private sammenkomster gjennomføres med maksimalt 20 personer. Dersom den lokale

smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å regulere hvor mange som kan være til stede samtidig i private hjem, krever det en kommunal forskrift med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav a. Når det gjelder vurderingen av om det bør innføres bestemmelser som retter seg mot samlinger i private hjem og utformingen av slike bestemmelser, vises det til punktene 3 og 7.

Forskriften § 13 gjelder arrangementer. Bestemmelsen omfatter ikke tilfældige samlinger av personer i parker, på strender eller andre steder. Lokale vedtak kan derfor også være aktuelt dersom smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å regulere hvor mange personer som kan være til stede på samme sted, uavhengig av hva slags samling det dreier seg om. Når det gjelder vurderingen av om det bør innføres slike bestemmelser, og utformingen av dem, vises det til punktene 3 og 7.

Forskriften § 13 skiller ikke mellom arrangementer i privat og offentlig regi. Et privat bursdagsarrangement på et offentlig sted eller i et leid lokale omfattes av arrangementsbestemmelsen, på lik linje med en konsert som er åpen for betalende publikum. Lokale vedtak kan derfor også være aktuelt dersom smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig med ulike regler for henholdsvis private og offentlige arrangementer. Det vises til punktene 3 og 7.

Forskriften § 13 forbyr gjennomføring av arrangementer med mer enn 200 personer til stede samtidig og stiller vilkår for gjennomføringen av arrangementer med færre deltakere. Lokale vedtak kan derfor være aktuelt dersom den lokale smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å redusere antallet personer som kan være til stede på arrangementer på offentlig sted og i leide eller lånte lokaler eller arealer, ut over det som følger av de nasjonale reglene eller dersom det er behov for tilleggskrav til gjennomføring av arrangementene.

3 Rettslige rammer for kommunale tiltak etter smittevernloven

3.1 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5

Smittevernloven § 4-1 bokstav a

Smittevernloven er en beredskaps- og fullmaktslov. Den gir nasjonale og lokale myndigheter hjemmel til å sette inn tiltak raskt når en beredskapssituasjon oppstår. Når det vurderes å iverksette et smitteverntiltak, må det tas utgangspunkt i situasjonen og tilgjengelig informasjon på vedtakstidspunktet. Smittevernloven er også en rettssikkerhetslov, hvilket fremgår av § 1-1 tredje ledd. Hensynet til samfunnets interesser må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern.

Utbruddet av covid-19 er definert som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven. Dette medfører at samtlige regler i loven kan komme til anvendelse, blant annet kommunens adgang til å vedta egne regler om smitteverntiltak etter § 4-1. Smittevernloven § 4-1 gir hjemmel til å vedta en rekke ulike

befolkningsrettede smitteverntiltak. Forarbeidene⁴ peker på at slike befolkningsrettede tiltak kan være aktuelle for sykdommer som overføres ved dråpesmitte eller inhalasjon (luftbåren smitte), og som derfor særlig lett smitter fra person til person. Slik smitte kan lett overføres i et samfunn med dets normale aktiviteter. For å motvirke at situasjoner som innebærer økt risiko for smitteoverføring skal oppstå, har smittevernloven hjemler for å motvirke nær kontakt mellom mange mennesker.

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a vedta "forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet".

Det fremgår av forarbeidene⁵ at hensikten med bestemmelsen er å gi adgang til å hindre at flere mennesker samles hvis dette representerer en fare for overføring av smitte. Hensynet til å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført er vil kunne slå igjennom som et overordnet hensyn i slike tilfeller. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for å forby alle typer møter, uansett om de er i offentlig eller privat regi og om de er politiske eller upolitiske. Også blant annet offentlige eller private, politiske eller upolitiske, idrettsarrangementer, utstillinger, konserter og lignende kan forbys. Bestemmelsen er også ment å gi adgang til å forby private sammenkomster hvis vilkårene for øvrig er til stede, men det vil likevel ikke være adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Derimot vil det kunne være adgang til å pålegge restriksjoner i den sosiale omgangen i et større bofellesskap eller bokollektiv.

I bestemmelsen er det videre direkte uttrykt at det er adgang til å foreta andre begrensninger enn et totalt forbud, hvis disse begrensningene tjener formålet tilstrekkelig.

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

Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5

Tiltak etter smittevernloven skal oppfylle de grunnleggende kravene i § 1-5. For det første skal smitteverntiltak være basert på en «klar medisinskfaglig begrunnelse», for det andre være «nødvendig av hensyn til smittevernet» og for det tredje fremstå «tjenlig etter en helhetsvurdering». Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet og i forståelse med den som tiltaket retter seg mot. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Også etter smittevernloven § 4-1 stilles det krav om at tiltaket må være nødvendig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig etter §§ 4-1 og 1-5 vil i utgangspunktet være den samme.

⁴ NOU 1990:2 kapittel 8.8.1

⁵ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 144-145.

Kravene til å utrede konsekvenser og til nødvendighets- og helhetsvurderinger vil slå sterkere inn etter en viss tid når man får mer oversikt og en mer klarlagt situasjon.

Kravet til medisinskfaglig begrunnelse

Smitteverntiltak skal ha en klar medisinskfaglig begrunnelse. Kravet til medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19.

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

Nødvendighetskravet

Smitteverntiltak må være nødvendige av hensyn til smittevernet og for å forebygge eller motvirke smittespredning. Det innebærer at tiltaket må være *egnet* til å forebygge eller hindre smittespredning, men det kreves ikke sikker kunnskap om at tiltaket vil ha effekt. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. 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.

Vurderingen av om tiltaket er nødvendig, må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses, risikoen for smittespredning i de enkelte kommunene og når smitte oppstår. I situasjonen med covid-19 har det vært og er foreløpig fortsatt stor grad av usikkerhet og sykdommen synes å ha stor skadeevne. Dersom vedtaket ikke er nødvendig, skal det ikke settes i verk. Nødvendighetskravet følger også av § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses.

Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering

Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører, for eksempel om man hindrer prosesser som er nødvendig for å holde samfunnet i gang og i hvilken grad man griper inn i privatpersoners grunnleggende rettigheter. Dersom nytten av tiltaket er liten eller tvilsom, mens skadevirkningene er store, bør ikke tiltaket iverksettes. Lokale tiltak som har liten smitteverneffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Tiltak som iverksettes for å avdempe negative konsekvenser av et smitteverntiltak, kan gjøre at smitteverntiltakene samlet sett likevel fremstår som tjenlige etter en helhetsvurdering.

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.

Departementet legger til grunn at tiltak som retter seg mot private sammenkomster, er egnet til å motvirke økt smittespredning. Målet bør være å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse

Det er kommunestyret som har myndigheten til å fatte vedtak etter § 4-1 første ledd. Kommunestyret kan etter § 7-1 sjette ledd delegerer sin myndighet etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ.

I hastesaker kan kommunelegen etter § 4-1 femte ledd utøve den myndighet kommunestyret har etter bestemmelsen. Det fremgår av forarbeidene at kommunelegens hastekompetanse skal sikre at det kan innføres tiltak "uten særlig forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte". Dersom tiltak som er innført ved bruk av hastekompetanse, skal videreføres, vil det normalt ikke lenger dreie seg om en hastesak i lovens forstand. Slike saker bør derfor behandles av kommunestyret eller etter ordinær delegering av myndighet i samsvar med kommunelovens regler. Dersom situasjonen endres, kan imidlertid hastekompetanse igjen være aktuelt.

Også kommuneloven § 11-8 gir muligheter for å kunne fatte hastevedtak. Forarbeidene⁶ sier at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles som en hastesak.

3.2 Forholdet til Grunnloven og EMK

Forbud mot private og andre sammenkomster eller begrensninger i antallet personer som kan delta på slike sammenkomster, reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i EMK. Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 bestemmer at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem. Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 bestemmer at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Inngrep i disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikkel 8 og 11.

⁶ Prop.46 L punkt 17.4.9

Det er den enkelte kommunen som må vurdere om Grunnlovens og EMKs krav er oppfylt dersom det vedtas forbud mot sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles.

Slik det fremgår over, gir smittevernloven § 4-1 bokstav a hjemmel til å forby både sammenkomster i private hjem og andre forsamlinger dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Kommunene må selv vurdere om vilkårene i § 4-1 bokstav a og § 1-5 er oppfylt, slik at tiltaket har hjemmel i lov.

Det legges til grunn at hensynet til å verne befolkningen mot covid-19 ved å forebygge eller motvirke at viruset blir overført mellom personer, er et legitimt formål.

Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet ikke må gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor privatlivet eller forsamlingsfriheten. Tiltaket må heller ikke gis lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlige vurderinger av behovet for å opprettholde det.

Også smittevernloven stiller krav om forholdsmessighet. Der et smitteverntiltak gjør inngrep i grunnlovfestede rettigheter, skal det mer til for at det anses forholdsmessig. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er.. Retten til privatliv og forsamlingsfrihet må blant annet veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringslivet og samfunnet for øvrig.

Politiets håndheving av smitteverntiltak som retter seg mot det som foregår i private hjem, reiser også spørsmål om forholdet til forbudet mot husransaker i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, se punkt 6.

4 Kommuners erfaringer med lokale smittevernvedtak som begrenser den sosiale omgangen

Som følge av lokale smitteutbrudd har enkelte kommuner i august og september 2020 fattet kortvarige vedtak om blant annet forbud mot sammenkomster over en viss størrelse. Helsedirektoratet har utført en kartlegging av de aktuelle kommunenes tidlige erfaringer med slike lokale forbud. Som ledd i beredskapsarbeidet vil det også i tiden fremover være nyttig for kommuner å innhente erfaringer fra andre kommuners håndtering av smitteutbrudd, herunder erfaringer med tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang. Departementet oppfordrer til slik erfaringsutveksling mellom kommuner.

Blant tiltakene som har vært fastsatt på kommunalt nivå, er forbud mot sosiale sammenkomster med andre enn egne husstandsmedlemmer, forbud mot private sammenkomster med flere enn 20 personer og strengere antallsbegrensninger for arrangementer på offentlig sted enn det som følger av covid-19-forskriften § 13. Enkelte kommuner har også forbudt private sammenkomster med et lavere antall personer enn 20, fordi det har vært nødvendig for å stanse smittespredning og slå ned pågående utbrudd.

Disse tiltakene har blitt innført etter vurderinger av at vilkårene i smittevernloven § 1-5 har vært oppfylt. Det er viktig at slike tiltak benyttes når det er nødvendig.

Kommunenes erfaringer så langt tilsier at slike regler kan ha en effekt ved at befolkningen blir langt mer bevisst. Tydelige regler gjør også at det er lettere for foreldre å hindre store fester blant ungdom. Kommunale regler kan forebygge store sammenkomster med lav smittekontroll, ettersom noen ser større grunn til å rette seg etter forbud og pålegg enn etter retningslinjer og anbefalinger.

5 Involvering av berørte parter og kunngjøring

Informasjon til befolkningen og kunngjøring

For at befolkningsrettede smitteverntiltak skal virke etter sin hensikt, er det avgjørende at innbyggerne gjøres kjent med innholdet i reglene. Vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, er forskrifter, og skal som hovedregel kunngjøres i Norsk lovtidend (se Lovdata.no/info/kontakt), jf. forvaltningsloven § 38. Kommunene bør sørge for å formidle informasjon, råd og veiledning til publikum og til andre berørte parter gjennom flere kanaler, for eksempel ved bruk av media, sosiale medier, SMS eller e-post.

Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner

Kommunene oppfordres til å etablere god dialog med næringslivet i forkant av og ved gjennomføringen av smitteverntiltak som kan berøre næringsinteresser. Parter som i særlig grad berøres av tiltakene, bør så langt det lar seg gjøre involveres i samsvar med forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det bør vurderes om lokale avdelinger av NHO og LO og eventuelt hjørnesteinsbedrifter skal gis anledning til å uttale seg. Kommuner som deltar i interkommunale politiske råd, oppfordres til å utveksle erfaringer og til å samordne eventuelle tiltak i den grad det er hensiktsmessig. Slike prosesser kan legge til rette for at avbøtende tiltak som demper negative konsekvenser av smitteverntiltakene kan iverksettes.

Det kan være vanskelig for små kommuner å vedta inngripende tiltak hvis ikke nabokommunene gjør det samme. Lik regulering vil kunne bidra til at reglene i mindre grad kan omgås, for eksempel ved at fester flyttes over kommunegrensen. Dersom lokal smitte rammer flere kommuner i en bo- og arbeidsmarkedsregion, anbefales det at kommunene i regionen samordner beredskapsplaner for å sikre at smitteverntiltakene utgjør en samlet respons.

Dialog med politiet

Kommunen bør ha dialog med politiet før det innføres tiltak som forbyr eller begrenser den sosiale omgangen. Det er viktig at kommunen i sin vurdering av hensiktsmessigheten av å vedta et lokalt forbud er kjent med politiets rammer for å kunne håndheve forbudet. Det bør tas i betraktning at politiet i sin operative virksomhet må prioritere mellom ulike oppdrag og hendelser. Politiet vil kunne ha begrenset kapasitet til å håndheve lokale forbud mot private sammenkomster eller lignende. Det kan dessuten være krevende for politiet å håndtere ulike regler på tvers av kommunegrenser. Politiets viktigste oppgave er

å forebygge, også når det gjelder brudd på smittevernlovgivningen. Det er også viktig å sikre at lokale vedtak er utformet på en måte som gjør at de er mulig å håndheve. Det bør for eksempel fremgå klart hvem som kan holdes ansvarlig for overtredelsen, jf. punkt 7.3.

6 Håndheving og sanksjonering

Etter covid-19-forskriften § 18 fører kommunen tilsyn med at virksomheter etterlever forskriften. Kommunalt tilsyn er i utgangspunktet ikke egnet ved forbud mot private samlinger over en viss størrelse eller lignende begrensninger i den sosiale omgangen. Kommunene vil imidlertid kunne gjennomføre kontroller på steder der man erfarer at mange mennesker samles, og i den forbindelse gi råd og veiledning om reglene.

Brudd på vedtak etter smittevernloven er straffbart, jf. smittevernloven § 8-1, som fastsetter at forsettlig eller uaktsom overtredelse av vedtak med hjemmel i loven kan straffes 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.

Politiet kan gripe inn for å stanse eller avverge lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3. Politiet har derfor i utgangspunktet hjemmel til å gripe inn overfor brudd på lokale smitteverntiltak. Politiet kan også gripe inn overfor forstyrrelser av den offentlige ro og orden, eller for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet.

I praksis kan det likevel være utfordrende for politiet å håndheve lokale vedtak som retter seg mot sammenkomster i private hjem. Grunnloven § 102 første ledd andre punktum forutsetter at politiet må ha mistanke om overtredelse av et straffebud for å ta seg inn i et privat hjem (uten samtykke). Politiet vil derfor ofte ha begrenset mulighet til å undersøke om smittevernreglene overholdes.

Politiloven gir anledning til å gripe inn der en sammenkomst forårsaker støy i nabolaget. Det vil typisk være i disse tilfellene at politiet får kjennskap til en sammenkomst. Forbud mot private sammenkomster over en viss størrelse vil derfor neppe utvide politiets mulighet til å gripe inn overfor samlinger som representerer en smittefare. Politiet har i tråd med dette gitt uttrykk for at de ikke ser behov for slike forbud.

Lokale forbud mot private sammenkomster eller andre begrensninger i den sosiale omgangen vil derfor i første rekke kunne ha forebyggende effekt. Politiet vil også ha en forebyggende tilnærming til denne typen forbud.

7 Utformingen av lokale tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang

7.1 Overordnet om behovet for klare regler og valget mellom ulike tiltak

De nasjonale reglene for arrangementer gjelder for arrangementer på offentlig sted eller i lokaler eller arealer som leies eller lånes ut, men ikke for arrangementer som finner sted i private hjem.

Erfaringene fra flere lokale smitteutbrudd har vist at en av de viktigste driverne av smitteutbrudd er nærkontakt ved sammenkomster i sosiale sammenhenger. Det er derfor av betydning at det ved behov kan iverksettes tiltak som retter seg mot slike sammenkomster, også når de finner sted i private hjem.

Dersom smittespredningen i en kommune gjør det nødvendig, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5, fastsette kommunale forskrifter som forbyr møter eller sammenkomster med flere enn et visst antall personer, eller som stiller krav til gjennomføringen av slike samlinger. Dersom andre typer begrensninger anses tilstrekkelige for å forebygge eller motvirke smittespredningen, bør det ikke nedlegges forbud mot sammenkomster.

Det kan for eksempel være aktuelt å stille krav til gjennomføringen av møter og sammenkomster som ikke omfattes av covid-19-forskriften § 13. Slike krav kan gå ut på at det må være mulig å holde en viss avstand, at det skal føres oversikt over deltakere, eller andre tiltak som vurderes smittevernlig nødvendige i lys av smittesituasjonen i kommunen. Et kommunalt vedtak som har til formål å begrense smittespredning i samlinger av personer, kan innrettes på mange ulike måter. For å unngå for streng regulering i den private sfæren bør forbud og andre begrensninger som retter seg mot sammenkomster med færre enn 20 personer, være tidsbegrensede og tilpasset smittesituasjonen. For at et forbud mot private sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles skal virke etter sin hensikt, bør det utformes slik at det er enkelt å etterleve og å håndheve. Det innebærer blant annet at det må fremgå klart hvilke handlinger som rammes, og hvordan forbudet relaterer seg til nasjonale regler om gjennomføring av arrangementer i covid-19-forskriften § 13.

I prinsippet kan kravene også rette seg mot sammenkomster i private hjem, men de vil da i første rekke ha preventiv effekt, se punkt 6. Dersom det anses nødvendig å vedta forbud mot enkelte typer sammenkomster, må kommunen ta stilling til hvordan forbudet skal avgrenses.

Kravet om at smitteverntiltak skal være forholdsmessige, innebærer at det er det minst inngripende, men tilstrekkelig effektive tiltaket som bør velges. Det må fremgå av begrunnelsen for vedtaket hvorfor det – ut fra den konkrete smittesituasjonen på vedtakstidspunktet – anses nødvendig å begrense den sosiale omgangen i den utstrekningen vedtaket gjør. Kommunen bør derfor vurdere hvordan tiltaket kan målrettes mot de risikoforholdene som kjennetegner smittesituasjonen i egen kommune. Når lokale regler utformes, må det tas i betraktning at brudd på kommunale vedtak med hjemmel i smittevernloven kan straffes, jf. punkt 6.

7.2 Hvordan kan forbudet avgrenses?

Hvilke handlinger skal rammes?

Det må for det første fremgå klart hvilke *handling*er som rammes. Det bør ikke vedtas forbud som retter seg generelt mot «møter» eller «sammenkomster». I stedet bør forbudet

utformes slik at det er en handling som forbys, for eksempel det å «arrangere» eller «delta» på en samling av en viss størrelse. Når det gjelder hvilken handling forbudet skal rette seg mot, må ulike hensyn veies mot hverandre. Hensynet til smittevern kan tilsi at det bør være forbudt å delta på et smittefarlig arrangement. Hensynet til håndheving kan derimot tale for å begrense forbudet til å gjelde den som arrangerer sammenkomsten, herunder den som stiller boligen sin til rådighet. Dersom det anses nødvendig å ramme også mer tilfeldige samlinger i parker og lignende, kan det imidlertid være nødvendig å forby deltakelse. En mulighet er å ramme den som arrangerer sammenkomster i privatboliger mv., mens det for mer tilfeldige samlinger er forbud mot å delta.

Det bør tas i betraktning at et forbud mot å delta på sammenkomster kan få utslag som oppfattes som urimelige, for eksempel der forbudet knyttes til antallet personer som deltar. Det kan være krevende for den enkelte deltaker å holde oversikt over hvor mange som til enhver tid er tilstede. Dersom forbudet rettes mot den som arrangerer sammenkomsten, kan det være grunn til å presisere hvem som regnes som arrangør.

Hva slags sammenkomster skal forbys?

Kommunen må vurdere om det er nødvendig å forby alle sammenkomster over en viss størrelse, eller om forbudet skal avgrenses ut fra hvem som deltar eller er arrangør, hvor sammenkomsten finner sted osv. Et generelt forbud mot sammenkomster med flere enn f.eks. 20 personer vil være inngripende. Det bør derfor vurderes å avgrense forbudet nærmere.

Dersom forbudet knyttes til hvem som deltar, eller antallet personer, må det tas i betraktning at smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a ikke gir adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Dersom antallet settes så lavt at det i praksis vil ramme større familier eller andre som bor sammen må det fremgå at forbudet ikke gjelder personer i samme husstand. . Jo færre personer som kan samles, desto mer inngripende vil tiltaket være.

Hvor mange personer som på en smittevernlig forsvarlig måte kan oppholde seg i et bestemt lokale, avhenger av areal, planløsning, møblering mv. Dersom det er behov for å begrense den sosiale omgangen i større grupper, tilsier hensynet til klare regler at det ikke bør treffes vedtak som krever slike konkrete vurderinger. Et forbud bør i stedet rette seg mot sammenkomster med flere enn et gitt antall personer. Helsedirektoratet har i de nasjonale anbefalingene gitt råd om at maksimalt 20 personer bør møtes i private hjem, forutsatt at det vil være mulig å holde anbefalt avstand på minst 1 meter, men antallet kan også settes høyere eller lavere dersom den lokale situasjonen tilsier det.

Forbudet kan også knyttes til hvor sammenkomsten finner sted. Det kan for eksempel være aktuelt å begrense forbudet til arrangementer som finner sted innendørs, eller som finner sted i eller i tilknytning til private hjem. Et forbud som omfatter private hjem, vil gripe inn i retten til privatliv etter GrL § 102 og EMK art. 8. Det stiller særlige krav til vedtaket, jf. punkt 3.2

Dersom forbudet ikke gjøres stedsavhengig, men rettes mot «private sammenkomster», kan det være behov for å gi eksempler på hva slags sammenkomster som skal være omfattet. Begrepet private sammenkomster kan være vanskelig å avgrense. I dagligtale omfatter dette et vidt spekter av sammenkomster med stor variasjon i antall tilstedeværende, organisering og formål. Kjernen i begrepet er at det er en samling av personer om ikke er åpen for allmennheten, gjerne venner og familie. Det kan omfatte alt fra mindre familiebesøk i private hjem til bryllup med 200 deltakere som arrangeres på hotell. I avgrensningen av hva kommunen ønsker å regulere særskilt, må kommunen legge avgjørende vekt på hva formålet med reguleringen er og hvilken atferd det er ønskelig å regulere. Etter departementets vurdering er det trolig mest hensiktsmessig å gi konkrete eksempler i forskriften på sammenkomster som omfattes, uten at listen gjøres uttømmende. Det bør vurderes om det er tilstrekkelig gode smittevernfarene grunner til å skille mellom private og andre sammenkomster.

Møter og sammenkomster i det offentlige regi, slik som møter i kommunestyret e.l., vil i utgangspunktet ikke falle inn under ordlyden «private sammenkomster». Det samme må gjelde møter og sammenkomster som ledd i arbeid eller undervisning. Dersom smittesituasjonen tillater det, bør arbeid og undervisning gjennomføres som normalt. Det kan være større grunn til å forby rene sosiale sammenkomster som har tilknytning til arbeid eller undervisning, slik som klasseavslutninger eller julebord. Det kan være uklart om en sosial sammenkomst som har sterk tilknytning til arbeid eller undervisning, er å regne som en «privat sammenkomst». Kommunen bør derfor vurdere hvordan denne typen sammenkomster skal reguleres.

Forholdet til covid-19-forskriften § 13

Ved utformingen av bestemmelsen bør det fremgå klart hva som er forholdet mellom det lokale vedtaket og den nasjonale reguleringen av arrangementer i covid-19-forskriften § 13.

Et forbud som gjelder private sammenkomster eller sammenkomster som sådan vil kunne ramme arrangementer som faller inn under covid-19-forskriften § 13. Eksempelvis vil et generelt forbud mot å arrangere private sammenkomster med flere enn 20 personer, ramme bryllupsfester, som faller inn under § 13 første ledd bokstav c. Dersom det ikke anses nødvendig å forby arrangementer som gjennomføres i tråd med kravene i covid-19-forskriften, må forbudet utformes på en måte som åpner for det. Det kan for eksempel være aktuelt å avgrense forbudet ut fra hvor sammenkomsten finner sted. Et lokalt forbud som gjelder sammenkomster som finner sted i private hjem, vil være klart avgrenset mot covid-19-forskriften § 13, som ikke gjelder arrangementer i private hjem. En annen mulighet er å gjøre uttrykkelig unntak fra forskriften for arrangementer som faller inn under covid-19-forskriften § 13.

Unntak og dispensasjoner

Kommunen bør også vurdere om det er behov for unntak, og om kommunen har ressurser til å åpne for dispensasjoner og tillatelser på nærmere vilkår. Dersom forskriften skal

gjelde for en kort periode, vil det være mindre behov for å gi unntak og dispensasjoner. Kommunene anbefales å lage regler som ikke krever at det i en beredskapssituasjon brukes ressurser på å gi dispensasjoner eller tillatelser.

Behov for regional regulering

Smitteutbrudd kan ofte spre seg utover enkeltkommuner, og det kan raskt oppstå situasjoner som av andre grunner skaper behov for en felles regional tilnærming eller regulering. Smittevernloven § 4-1 andre ledd gir da hjemmel for Helsedirektoratet til å fatte vedtak som nevnt i første ledd for hele eller deler av landet. Hvis det viser seg å være krevende for de berørte kommunene å få i stand en felles regional regulering og det er behov for å få på plass en regulering raskt, kan en eller flere kommuner melde fra til Helsedirektoratet om at det er behov for et regionalt vedtak.

7.3 Tiltakets varighet

Det bør vurderes om tiltakets varighet skal angis i vedtaket. Det kan for eksempel bestemmes at forskriften oppheves ti dager etter ikrafttredelsen, eventuelt på en nærmere angitt dato. Dersom det fortsatt er behov for det, kan tiltaket videreføres etter en fornyet vurdering. Hvor stor grunn det er til å gjøre et tiltak tidsbegrenset, beror blant annet på hvor inngripende det er. Kommunen har uansett en plikt til å oppheve eller begrense tiltaket når det ikke er nødvendig lenger, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd. Det må derfor foretas en løpende vurdering av om tiltaket fortsatt er nødvendig.

7.4 Forslag til utforming

Det er den enkelte kommune som må ta stilling til om lovens vilkår for å forby sammenkomster er oppfylt, og hvordan et forbud i tilfelle bør utformes for at det ikke skal være mer inngripende enn nødvendig.

Eksemplene nedenfor er ment som utgangspunkt og må tilpasses den konkrete situasjonen i den enkelte kommune. De er ikke ment å være uttømmende forslag til regulering. Punktene 3 og 7.1 til 7.3 gir veiledning om hvilke vurderinger som er relevante når det skal tas stilling til hvordan et forbud skal utformes.

Klammene markerer alternative formuleringer og tillegg som kan være aktuelle. Dersom forbudet retter seg mot sammenkomster som finner sted i private hjem e.l., kan det utformes slik:

Det er ikke tillatt å [arrangere] [delta på] sammenkomster som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der flere enn [antall] personer fra forskjellige husstander er til stede samtidig. [Som arrangør regnes den som er ansvarlig for gjennomføringen av sammenkomsten, herunder den som stiller sin bolig til rådighet.]

Dersom det skal stilles krav til gjennomføringen av sammenkomster i private hjem e.l., kan det utformes slik:

Den som arrangerer en sammenkomst som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der [flere enn [antall]] personer fra ulike husstander er til stede samtidig, skal

- a) sørge for at de som er til stede, skal kunne holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand
- b) ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6
- c) *[eventuelle andre krav som anses nødvendige]*

[Som arrangør regnes den som er ansvarlig for gjennomføringen av sammenkomsten, herunder den som stiller sin bolig til rådighet.]

Dersom «arrangør» er definert tidligere i bestemmelsen, er det ikke behov for å gjenta definisjonen

Dersom forbudet retter seg mot private sammenkomster generelt, kan det være behov for å presisere hva som menes med private sammenkomster. Det kan tenkes flere ulike avgrensninger, avhengig av hvilke sammenkomster det er nødvendig å forby. Den nærmere avgrensningen må bero på smittesituasjonen.

Bestemmelsen kan for eksempel utformes slik:

Det er ikke tillatt å [arrangere] [delta på] private sammenkomster der flere enn [antall] personer fra forskjellige husstander er til stede samtidig. Som privat sammenkomst regnes blant annet

- a) fester, selskaper og andre [sosiale] tilstelninger
- b) sosiale sammenkomster i tilknytning til arbeid eller skole, men ikke møter eller sammenkomster som ledd i arbeidet eller undervisningen
- c) *[eventuelle andre eksempler som klargjør hva som menes]*

[Som arrangør regnes den som er ansvarlig for gjennomføringen av sammenkomsten.]

[Det er likevel tillatt å [arrangere] [delta på] sammenkomster der inntil [antall] personer er til stede på offentlig sted eller i lokaler eller arealer som leies eller lånes ut, når kravene i covid-19-forskriften § 13 overholdes.]

Med hilsen

Kari Sønderland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ragnhild Angell Holst
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste:

Landets kommuner
Fylkesmennene

Kopi:

Departementene
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet

KS
LO
NHO
Virke