



## Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra

Vår dato:

31.03.2020

Vår ref:

2020/2900

Deres dato:

Deres ref:

Bardu kommune  
Postboks 401  
9360 BARDU

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Kristine Sørensen Ødegård, 77642119

### Lovlighetskontroll av Bardu kommunes vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1 – vedtaket oppheves

Vi viser til Bardu kommunestyres vedtak 30.3.2020 om tiltak etter smittevernloven § 4-1 og oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet til fylkesmennene om å kontrollere lovligheten av lokale karantenevedtak.

\*\*\*

**Etter lovlighetskontroll opphever fylkesmannen Bardu kommunestyres vedtak om lokale tiltak etter smittevernloven § 4-1. Det fremgår ikke av vedtaket at de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5 og vilkårene i loven § 4-1 første ledd er oppfylt.**

\*\*\*

#### Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har 30.3.2020 fått i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å kartlegge kommunale vedtak etter smittevernloven § 4-1 og vurdere om disse oppfyller kravene som fremgår av departementets veileder til kommunene om lokale karantenerregler og innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19, utgitt 29.3.2020, pkt. 3 og 5.

For vedtak som ikke er i samsvar med reglene er fylkesmennene bedt om å gjennomføre lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven kapittel 27.

Kommunestyret i Bardu fattet 30.3.2020, etter utgivelsen av veilederen, vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1. Vedtaket gjengis her:

Bardu kommune vedtar følgende tiltak for å stoppe spredning av Covid-19 etter smittevernloven § 4-1 andre ledd, jf. første ledd bokstav d:



- Alle som har eller skal ha opphold i Bardu kommune og har oppholdt seg mer enn 24 timer sør for Nordland fylke skal i hjemmekarantene i 14 dager, uavhengig om de har symptomer eller ikke. Dette har tilbakevirkende kraft regnet fra og med 16. mars 2020, og gjelder i 7 dager, fram til 6. april 2020.
- Vedtaket er medisinfaglig begrunnet med henvisning til Folkehelseinstituttets anbefalte tiltak for bekjempelse av utbredelse av Covid-19 viruset i fase 1 av pandemien. Nord-Norge er ifølge definisjonene til FHI fremdeles i fase 1, der reiserestriksjoner og isolering er to av fire anbefalte tiltak.
- Viktige samfunnsfunksjoner som er beskrevet i de nasjonale bestemmelsene omfattes ikke av disse karantenebestemmelsene, med disse plikter å ta ekstra forhåndsregler for å unngå smittespredning ved varelevering og utførelse av nødvendige oppdrag.
- Med henvisning til § 3 i midlertidig forskrift om Forsvarets operative virksomhet underkoronaepidemien, fastsatt i Statsråd 27.03.2020, omfattes ikke Forsvarets operative personell av Bardu kommunes karantenevedtak etter smittevernloven § 4-1, bokstav d).
- Med henvisning § 4.1 - bokstav a) i smittevernloven vedtar Bardu Kommune at bruk av campingvogn og bobil sidestilles med midlertidig nasjonal forskrift for bruk av fritidseiendommer. Personer folkeregistrert utenfor Bardu kommune kan ikke overnatte i campingvogn eller bobil. Felles sanitæranlegg, tømrestasjon og vannpost kan ikke benyttes på campingplass.
- Søknad om eventuelt fritak for karantenebestemmelsene sendes Bardu kommune.

Vi har fått oversendt lenke til saksdokumentene fra Bardu kommune i e-post 30.3.2020. Her inngår saksfremlegg med innstilling og kommunens tidligere karantenevedtak.

Det er ikke gitt ytterligere medisinskfaglige vurderinger eller andre vurderinger i saksfremlegget. Fylkesmannen ba i e-post 30.3.2020 om å få oversendt eventuelle dokumenter hvor det fremgår en nærmere begrunnelse for vedtaket, og stilte samtidig spørsmål om kommuneoverlegen har uttalt seg i saken. Vi har ikke fått svar på e-posten.

Ettersom det hastet å få svar på våre spørsmål kontaktet vi kommuneoverlegen i Bardu og Målselv per telefon 31.3.2020, og ba om å få oversendt kopi av kommuneoverlegens eventuelle vurderinger i saken. Kommuneoverlegen opplyste at han ikke har vært involvert i kommunens saksbehandling, og at han derfor ikke har gjort en medisinskfaglig vurdering.

### **Fylkesmannens vurdering**

Det følger av kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fra departementet at Fylkesmannen på eget initiativ kan kontrollere om et kommunalt vedtak er lovlig. Nærmere



regler om hvilke typer avgjørelser som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll og hvilket innhold kontrollen skal ha følger av kommuneloven §§ 27-2 og 27-3.

### Er det grunnlag for å gjennomføre lovlighetskontroll av eget initiativ?

Bardu kommune v/ kommunestyret har truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav d med påbud om 14 dagers karantene for alle som har oppholdt seg mer enn 24 timer sør for fylkesgrensen mellom Nordland og Trøndelag fra og med 16. mars med varighet til 6. april 2020. Det er gjort unntak fra dette påbudet for enkelte grupper. Videre har kommunestyret truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav a om at bruk av campingvogn og bobil sidestilles med midlertidig nasjonal forskrift for bruk av fritidseiendommer, slik at personer folkeregistrert utenfor Bardu kommune ikke kan overnatte i campingvogn eller bobil i kommunen.

Vedtaket kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a.

Helse- og omsorgsdepartementet ga 29. mars 2020 ut en veileder til kommunene om hvilke krav som stilles til saksbehandlingen og hvilke vurderinger kommunene må gjøre dersom de skal fatte vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1 bokstav d. Det fremgår av veilederen at kommunene har hjemmel i smittevernloven til å treffe lokale karantenevedtak, selv om det etter departementets vurdering ikke er nødvendig eller anbefalt slik situasjonen er per dags dato. Ved dets vurdering av behovet for lokale regler har departementet vist til at det er iverksatt strenge nasjonale tiltak, og at behovet for å stramme disse ytterligere inn vurderes fortløpende av nasjonale myndigheter. Videre har departementet vist til at det er et mål at samfunnet kan drives mest mulig normalt innenfor det som gir et forsvarlig smittevern.

Dersom kommunene likevel mener det er grunn til å innføre strengere lokale karantenerogler og innreiserestriksjoner enn de som gjelder nasjonalt, må vilkårene i smittevernloven være oppfylt. I veilederen har departementet redegjort nærmere for hvilke krav som må stilles til både utforming av tiltakene og begrunnelsen for vedtaket for at de lokale karantenereglene skal være lovlige.

Bardu kommunes fornyede vedtak etter smittevernloven § 4-1 er fattet 30.3.2020, altså etter at departementet utga veilederen.

Helse- og omsorgsdepartementet har 30.3.2020 gitt fylkesmennene i oppdrag å gjennomføre lovlighetskontroll i medhold av kapittel 27 av vedtak etter smittevernloven § 4-1 som ikke er i tråd med reglene i veilederen og smittevernloven.

På grunn av innholdet i Bardu kommunes vedtak om lokale karantenerogler, begrunnelsen og tiltakenes inngripende karakter, har Fylkesmannen kommet til at det foreligger «særlige grunner» til å gjennomføre en kontroll av vedtakets lovlighet av eget initiativ.



Vi viser i den forbindelse særlig til at det ikke fremgår noen klar medisinskfaglig begrunnelse av vedtaket eller saksfremlegget, og at det ikke er gjort en forholdsmessighetsvurdering hvor tiltakenes inngripende karakter holdes opp mot de smitteverneffektene en ønsker å oppnå gjennom tiltakene. Dette er spesielt viktig når de lokale reglene ikke har unntaksbestemmelser som i tilstrekkelig grad ivaretar personer og virksomheter nevnt i veilederen til smittevernloven § 4-1 pkt. 3.

#### Vurdering av vedtakets lovlighet

Bardu kommune har truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav d om 14 dagers karantene for alle som har oppholdt seg mer enn 24 timer sør for fylkesgrensen mellom Nordland og Trøndelag fra og med 16. mars med varighet til 6. april 2020. Videre har kommunestyret truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav a om at bruk av campingvogn og bobil sidestilles med midlertidig nasjonal forskrift for bruk av fritidseiendommer, slik at personer folkeregistrert utenfor Bardu kommune ikke kan overnatte i campingvogn eller bobil i kommunen.

Det er gjort unntak fra karantenepåbudet for «viktige samfunnsfunksjoner som er beskrevet i de nasjonale bestemmelsene» og for forswarets operative personell. Videre har kommunen vedtatt at eventuelle søknader om fritak fra karantenebestemmelsene skal sendes Bardu kommune. Vi legger til grunn at dette gjelder søknader om fritak utover de personer/funksjoner som uttrykkelig ikke omfattes av karantenepåbudet.

Det er gitt en kortfattet begrunnelse for vedtaket som gjengis her:

Vedtaket er medisinfaglig begrunnet med henvisning til Folkehelseinstituttets anbefalte tiltak for bekjempelse av utbredelse av Covid-19 viruset i fase 1 av pandemien. Nord-Norge er ifølge definisjonene til FHI fremdeles i fase 1, der reiserestriksjoner og isolering er to av fire anbefalte tiltak.

Det følger av smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d at kommunestyret kan treffe vedtak om isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen. I veilederen om tiltak etter smittevernloven § 4-1 bokstav d står følgende på side 3:

Helse- og omsorgsdepartementet mener smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d åpner for å innføre kommunale karantenerogler som kan pålegge en ubestemt krets av personer begrensninger i deres bevegelsesfrihet. Om de enkelte karanteneroglene er lovlige eller ikke, er avhengig blant annet av utformingen og begrunnelsen. Lovens § 1-5 oppstiller de grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak.

Vi legger derfor til grunn at smittevernloven gir hjemmel til å vedta kommunale karantenerogler, og at et slikt vedtak i utgangspunktet kan være lovlig dersom det er riktig utformet og det fremgår av begrunnelsen at de grunnleggende kravene i smittevernloven er ivarettatt.



I veilederen pkt. 3 har imidlertid departementet listet opp en rekke tiltak som kommunen bør unngå for å sikre forholdsmessighet og samordning mellom nasjonale og lokale tiltak:

- Tiltak som rammer kritiske samfunnsfunksjoner, slik dette er definert i de til enhver tid gjeldende nasjonale bestemmelser
- Tiltak som rammer offentlig tjenesteyting og myndighetsutøvelse, herunder barnevern
- Tiltak som rammer transitt uten opphold i kommunen
- Tiltak som rammer barn med delt bosted og som dermed griper uforholdsmessig inn i familielivet
- Tiltak som rammer personer som krysser kommunegrenser under reise mellom bolig og arbeidssted, og mellom ulike arbeidsteder, og som er til hinder for at arbeidstakere kan beholde sitt arbeid og at arbeidsgivere fortsatt sikres arbeidskraft
- Tiltak som rammer person- og varetransport (på vei, sjø eller bane eller i luften)
- Tiltak av betydning for å holde i gang produksjonen i virksomheter, blant annet vedlikehold, reparasjoner, forsyningslinjer, spesialiserte tjenester mv

Bardu kommunestyres vedtak ivaretar kun hensynet til kritiske samfunnsfunksjoner og hensynet til forsvarets operative personell. De øvrige gruppene nevnt i pkt. 3 er ikke omfattet av unntakene fra de lokale karantenereglene. Dette skjerper kravene til begrunnelsen og de vurderinger som er gjort av behovet for tiltakene og tiltakenes forholdsmessighet ytterligere.

De grunnleggende vilkårene for å iverksette tiltak etter smittevernloven fremgår av loven § 1-5 første ledd:

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.

Nødvendighetsvilkåret fremgår også av loven § 4-1. Nødvendighetsvurderingen vil i utgangspunktet være den samme etter begge bestemmelser. Departementet har på side 6 i veilederen redegjort slik for innholdet i 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. Samtidig som man ikke kan kreve at man på forhånd vet at det 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 begrunnes nærmere for eksempel i stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser.



Vurderingen 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. Flere kommuner har for eksempel begrunnet vedtakene sine i mangel på smittevernutstyr. 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 og når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses.

Om krav til medisinskfaglig begrunnelse og kravene til helhetsvurderingen fremgår følgende av veilederen s. 6 og 7:

### **Krav til medisinskfaglig begrunnelse i § 1-5**

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 smittevernfaglige 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.

### **Krav til helhetsvurdering i § 1-5**

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. 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. Helhetsvurderingen vil omfatte konsekvenser også utenfor egen kommune.

Tiltak som iverksettes for å avdempe negative konsekvenser, kan gjøre at tiltakene allikevel fremstår som tjenlig etter en helhetsvurdering.

Verken saksfremlegget eller kommunestyrets vedtak har en begrunnelse som viser at de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5 er oppfylt. Vedtaket om lokale karantenereregler for Bardu kommune er strengere enn de nasjonale anbefalingene, men



det inneholder ingen særskilt medisinskfaglig begrunnelse med utgangspunkt i lokale forhold. Slik saken er opplyst for oss, har ikke kommuneoverlegen gjort en lokal medisinskfaglig vurdering av tiltakene og han har heller ikke vært involvert i saksbehandlingen.

Vedtaket inneholder heller ikke en konkret nødvendighetsvurdering som tar utgangspunkt i lokale forhold. Det er ikke gitt en begrunnelse for utvelgelsen av områdene som omfattes av karantebestemmelsene, og det fremgår ingen helhetsvurdering av den helsemessige nytten av tiltakene sammenholdt med de øvrige samfunnsmessige konsekvensene.

De eventuelle samfunnsmessige konsekvensene nevnes ikke i vedtaket, noe som kan tyde på en svikt ved sakens opplysning. For å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst bør kommunene etablere god dialog med næringslivet i forkant av og i gjennomføringen av denne typen smitteverntiltak. Dette er det redegjort nærmere for i departementets veileder pkt. 4, hvor det fremgår at «parter som i særlig grad berøres av tiltakene bør så langt det lar seg gjøre involveres i samsvar med forvaltningsloven § 37 andre ledd. Lokale avdelinger av NHO og LO og hjørnesteinsbedrifter bør involveres så langt det er mulig og gis anledning til å uttale seg.»

Slik saken er opplyst for oss har ikke Bardu kommune lagt til rette for en slik medvirkning fra næringslivet eller andre, og vedtaket inneholder som nevnt ingen redegjørelse for eventuelle negative konsekvenser av de lokale karantenereglene, eller en helhetsvurdering hvor de negative konsekvensene holdes opp mot tiltakenes helsemessige nytteeffekt.

### *Konklusjon*

Kommunale vedtak etter smittevernloven § 4-1 vil – som redegjort for over – bare være lovlig dersom nødvendighetsvilkåret i bestemmelsen og de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5 er oppfylt.

Etter gjennomgangen over har vi kommet til at Bardu kommunestyres vedtak 30.3.2020 med tilhørende saksfremlegg ikke godtgjør at tiltakene er nødvendige eller at kravene i smittevernloven § 1-5 er oppfylt. Det er ikke gitt en konkret medisinskfaglig begrunnelse med utgangspunkt i lokale forhold, det er ikke gjort en lokal og selvstendig vurdering av om tiltakene er nødvendige i lys av dagens situasjon og det heller ikke gjort en helhetsvurdering av om tiltakene er tjenlige. Vedtaket rammer dessuten personer, virksomheter og funksjoner som nasjonale myndigheter har gitt sterke råd om å skjerme, uten at det er gitt en nærmere begrunnelse for at disse rådene fravikes. Det er heller ikke lagt til rette for medvirkning, noe som kan ha medført at saken var utilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet, jf. fvl. § 37.

Kravene i smittevernloven § 1-5 og nødvendighetsvilkåret gjelder ikke bare for vedtak etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d. De må være oppfylt for at kommunen skal kunne treffe vedtak også etter de øvrige alternativene i bestemmelsen. De potensielle konsekvensene av vedtaket kommunen har truffet etter smittevernloven § 4-1 bokstav a



fremstår mindre alvorlige og vedtaket er også mindre inngripende, men det må etter vår vurdering likevel fremgå av vedtaket at de grunnleggende kravene i smittevernloven er oppfylt.

Fylkesmannen har på bakgrunn av dette kommet til at kommunestyrets vedtak 30.3.2020 om lokale tiltak i medhold av smittevernloven § 4-1 må oppheves som ugyldig.

Med hjemmel i kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fra departementet fatter Fylkesmannen i Troms og Finnmark følgende

**vedtak:**

Bardu kommunestyres vedtak av 30.3.2020 om lokale tiltak i medhold av smittevernloven § 4-1 oppheves.

\*\*\*\*

Med hilsen

Elisabeth Vik Aspaker  
fylkesmann

Jan-Peder Andreassen  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*