



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra

Vår dato:

06.04.2020

Vår ref:

2020/2900

Deres dato:

Deres ref:

Karlsøy kommune
Rådhusveien 41
9130 HANSNES

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jan-Peder Andreassen, 77642040

Lovlighetskontroll av Karlsøy kommunes vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1- vedtaket oppheves

Vi viser til Karlsøy kommunestyres vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1 og oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet til fylkesmennene om å kontrollere lovligheten av lokale karantenevedtak. Videre viser til epost herfra 3.4.2020 til kommunens ordfører og kommunedirektør der det ble varslet om at Fylkesmannen vil foreta lovlighetskontroll av Karlsøy kommunestyres vedtak om å innføre lokale karantenereregler.

Fylkesmannen opphever Karlsøy kommunestyres vedtak om lokale tiltak etter smittevernloven § 4-1, første ledd bokstav d, sak 22/2020. Det fremgår ikke av vedtaket med tilhørende saksframlegg at de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5 og vilkårene i lovens § 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 karantenereregler 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 Karlsøy fattet 2.4.2020, sak 22/2020, vedtak om tiltak etter smittevernloven § 4-1. Vedtaket gjengis her:

Karlsøy kommune fattet følgende vedtak i den hensikt å bremse spredning av Covid 19, samt å opprettholde nødvendige helse- og omsorgstjenester:
I særlig grad er vektlagt at i Karlsøy i deler av påsken kun har en lege på legevakt.



1. Alle som ankommer Karlsøy kommune etter reiser/opphold i fylkene, Oslo, Agder, Rogaland, Viken, Vestfold, Telemark, Innlandet, Vestlandet ilegges hjemmekarantene i 7 dager etter ankomst. Karantene utvides med 7 dager dersom det ikke påvises smittefrihet gjennom prøvetaking.

2. For personer som utvikler sykdom eller symptomer i karanteneperioden, gjelder myndighetenes til enhver tid gjeldende føringer for konvertering av karantene til isolasjon.

3. Alle som ankommer med båt fra fylker nevnt i punkt 1, og fra utlandet med båt direkte til Karlsøy, ilegges samme krav til karantene som nevnt i punkt 1. Disse har ikke anledning å ta opphold i Karlsøy ved ilandstigning på offentlig kai eller direkte utenom offentlig kai.

4. Unntak gjelder for:

Personell i vare og personelltransport, helsepersonell i pasientnært arbeid, renholdspersonell, personell som er tilknyttet samfunnskritiske funksjoner jfr. DSB sin definisjon.

5. Dette vedtaket gjelder for 7 dager.

6. Det delegeres til formannskapet å fatte vedtak etter Lov om smittevern, med hjemmel i lovens § 7-1, 6. ledd, og kommunelovens bestemmelser om delegering.

7. Dette vedtak er fattet med hjemmel i Lov om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1.

Vi har fått oversendt saksdokumentene fra Karlsøy kommune i e-post 3.3.2020. Her inngår saksfremlegg med innstilling og kommunens vedtak. Det er ikke gitt noen medisinskfaglige vurderinger eller gjort andre vurderinger i saksfremlegget som tilkjenner at de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5 og vilkårene i lovens § 4-1 første ledd er oppfylt. I epost fra kommunen 3.4.2020 er det vist til at saksutredningen var bare på ei halv side, ut fra at saken ble sendt ut samme uke som møtet, men at både kommuneoverlegen og helse- og omsorgssjefen i selve møtet også ga en muntlig saksframstilling som supplement.

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 på eget initiativ?

Karlsøy kommune v/ kommunestyret har truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 med påbud om 7 dagers karantene for alle som ankommer Karlsøy kommune etter reiser/opphold i fylkene, Oslo, Agder, Rogaland, Viken, Vestfold, Telemark, Innlandet og Vestlandet. Vedtaket kan lovlighetskontrolleres i medhold av 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 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.

Karlsøy kommunes vedtak etter smittevernloven § 4-1 er fattet 2.4.2020, 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 Karlsøy 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 lokal 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 det i de lokale reglene ikke er inntatt unntaksbestemmelser som i tilstrekkelig grad ivaretar personer og virksomheter nevnt i veilederen til smittevernloven § 4-1 pkt. 3.

Vurdering av vedtakets lovlighet

Karlsøy kommune v/ kommunestyret har truffet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 med påbud om 7 dagers karantene for alle som ankommer Karlsøy kommune etter reiser/opphold i fylkene, Oslo, Agder, Rogaland, Viken, Vestfold, Telemark, Innlandet og Vestlandet.

Det er gjort unntak i karanteneforbudet for personell i vare og personelltransport, helsepersonell i pasientnært arbeid, renholdspersonell, personell som er tilknyttet samfunnskritiske funksjoner jfr. DSB sin definisjon. Vedtaket inneholder ikke noen dispensasjonsadgang.

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

Det vises til vedlagte veileder fra HOD, om lokale karantenerogler. Herav framgår at kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion bør sikre at kommunale karantene- og reiserestriksjoner er samordnet. Det er derfor ved utforming av innstillingen, i stor grad tatt hensyn til lignende vedtak som Tromsø kommune fattet den 26.03.2020.

Det er gitt nasjonale regler om karantene. Det er viktig at disse regler overholdes. Denne saken er laget i den hensikt å etablere nødvendige regler som går utover de nasjonale reglene.

Karlsøy kommune har gjort en selvstendig vurdering med den konklusjon, at vilkårene i Lov om smittevern er tatt hensyn til ved dette vedtak.

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 karantenereregler som kan pålegge en ubestemt krets av personer begrensninger i deres bevegelsesfrihet. Om de enkelte karanteneregelene 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 karantenereregler, 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 ivaretatt.

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 arbeidssteder, 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

Karlsøy kommunestyres vedtak ivaretar kun hensynet til kritiske samfunnsfunksjoner. De øvrige gruppene nevnt over er ikke omfattet av unntakene fra de lokale karanteneregelene. 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 avvike 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 Karlsøy 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, mangler saksfremlegget og vedtaket en lokal medisinskfaglig vurdering av tiltakene. 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 Karlsøy kommune dokumentert at det er 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 Karlsøy kommunestyres vedtak 2.4.2020, sak 22/2020, 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. forvaltningsloven § 37.

Fylkesmannen har på bakgrunn av dette kommet til at kommunestyrets vedtak må oppheves som ugyldig.

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

vedtak:

Karlsøy kommunestyres vedtak av 2.4.2020, sak 22/2020t, om lokale tiltak i medhold av smittevernloven § 4-1 oppheves.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Elisabeth Vik Aspaker
Fylkesmann

Jan-Peder Andreassen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent