



Stein Erik Jonasson  
Gamle Kalvedalsveien 12 A  
5019 Bergen

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Jorunn Fosse Fidjestøl, 5764 3156

## Krav om lovlighetskontroll av kommunale forskriftsbestemmelser om utvidet båndtvang

Vi viser til brevet ditt av 10.10.2019, og til senere brev av 24.10.2019, 12.11.2019, 01.12.2019, 21.01.2020 og 02.02.2020. Vi beklager at det har tatt lang tid før du har fått svar.

### Beslutning:

**Fylkesmannen gjennomfører ikke lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 andre ledd knyttet til kommunale bestemmelser om båndtvang.**

### Bakgrunn for saken

I e-posten din av 10.10.2019 anmoder du Fylkesmannen om å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunale bestemmelser om utvidet båndtvang i kommuner som tidligere lå i Hordaland fylke. Du presiserer samtidig at du ikke formelt ber om en lovlighetskontroll, men at du ønsker din henvendelse behandlet som en varsling av kritikkverdige forhold.

Du viser til at flere kommuner i tidligere Hordaland fylke har vedtatt lokale forskriftsbestemmelser om utvidet båndtvang som du mener er ulovlige og mangler lovhjemmel. Du ønsker at Fylkesmannen skal kontrollere lovligheten av disse. Dette gjelder i følgende nåværende og tidligere kommuner:

Askøy, Austevoll, Austrheim, Eidfjord, Etne, Fjell, Fusa, Jondal, Kvam, Masfjorden, Meland, Odda, Osterøy, Radøy, Samnanger, Stord, Sveio, Tysnes, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden.

Du viser til at tidligere Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Oslo og Viken har gjort lovlighetskontroller og stadfestet at generelle bestemmelser om båndtvang på turstier og i (maskinpreparerte) skiløyper mangler lovhjemmel og følgelig er ugyldige.

### Regelverk

#### Lovlighetskontroll

Lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser blir regulert av kommuneloven kapittel 27. Utgangspunktet etter § 27-1 første ledd er at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.



Det følger videre av kommuneloven § 27-1 andre ledd at departementet på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak er lovlig hvis særlige grunner tilsier det.

Departementets myndighet til å føre lovlighetskontroll er delegert til Fylkesmannen, jf. forskrift 30.08.2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter kommuneloven, kapittel IX.

#### *Varsling av kritikkverdige forhold*

Varsling av kritikkverdige forhold er en ordning som er hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel 2 A. Det som kan varsles om, er kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet, jf. § 2 A-1. Dette kan det varsles om både internt, men også eksternt, til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet, jf. § 2A-2 andre ledd. Offentlige myndigheter som fylkeskommuner og fylkesmannsembeter kan derfor motta slike varsler, og noen har derfor lagt ut informasjon om, og rutiner for dette på sine nettsider.<sup>1</sup> Det kan også varsles til media eller offentligheten for øvrig dersom visse vilkår i § 2A-2 tredje ledd er oppfylt.

#### **Fylkesmannens vurdering**

Som nevnt over, så er varsling av kritikkverdige forhold en ordning som er ment for varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Denne ordningen er derfor ikke aktuell for å gjøre Fylkesmannen oppmerksom på ulovlige forskrifter om båndtvang.

Kommunale forskrifter er vedtak fattet av kommunen, og kan derfor være gjenstand for lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd og § 27-2 første ledd bokstav a.

Kravet om lovlighetskontroll er ikke fremmet av tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd. Det følger da av kommuneloven § 27-1 andre ledd og tilhørende delegeringsforskrift at Fylkesmannen på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak er lovlig, hvis særlige grunner tilsier det.

Ifølge forarbeidene til loven<sup>2</sup>, skal det være en høy terskel for å ta opp vedtak til lovlighetskontroll av eget tiltak:

*«Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, og om det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet bør i stor grad være avgjørende for om departementet skal ta saken opp til behandling. I tillegg vil andre momenter som blant annet vedtakets karakter, sakens viktighet, hvem som eventuelt ber om lovlighetskontroll og tidsaspektet være med på å avgjøre om departementet skal iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak»*

Du hevder at flere kommuner har forskrifter som strider mot hundeloven. Det følger av hundeloven § 6 at hund skal holdes i bånd eller forsvarlig inngjerdet eller innestengt fra og med 1. april til og

---

<sup>1</sup> Informasjon på Fylkesmannen.no: <https://www.fylkesmannen.no/nn/Nyhende/2020/01/meld-fra-om-kritikkverdige-forhold/>

Informasjon hos Nordland fylkeskommune: <https://www.nfk.no/om-nordland-fylkeskommune/organisasjon/hr-personal/undermeny-hr-personal/ekstern-varsling-alle.665174.aspx>

<https://www.nfk.no/f/p34/i456312ae-ce1f-48b7-b7e9-c232be199f8f/rutiner-for-varsling-2020.pdf>

<sup>2</sup> Prop. 46L (2017-2018), kap. 30, kommentar til § 27-1



med 20. august. Hundeloven § 6 andre ledd bokstav e) gir kommunen forskriftshjemmel til å gi bestemmelser om båndtvang i hele eller deler av kommunen i bestemt angitt tidsrom når storfe, sau, geit eller hest normalt går ute. Det følger videre av § 6 tredje ledd andre setning at «*[v]ed fastsettelse av båndtvang etter bokstav e og f kan båndtvang bare innføres i de områder av kommunen hvor husdyr har rett til å beite og faktisk beiter, eller hvor vilt man ønsker å beskytte har sitt leveområde*»

Det følger av legalitetsprinsippet at inngrep i innbyggernes frihet, slik som forbud og påbud, krever hjemmel i lov. Dette er også forklart i retningslinjene *forskriftsarbeid for kommuner*<sup>3</sup>, utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling 30.01.2002:

*«Kommunale forskrifter kan ha hjemmel i lov, forskrift eller et kommunalt vedtak. Hjemmelen er avgjørende for*

- *hva det kan fastsettes forskrifter om, og*
- *hvem som har myndighet til å fastsette forskriftene.*

*For at kommunen skal kunne gi en forskrift som pålegger innbyggerne plikter (påbud og forbud), kreves det hjemmel i lov eller i forskrift gitt med hjemmel i lov. Det må med andre ord finnes en lov eller forskrift som sier at kommunen kan gi forskrifter med de aktuelle påleggene.»*

Fylkesmannen har vurdert om det er grunnlag for at vi på eget initiativ gjennomfører en lovlighetskontroll av kommunale forskrifter om båndtvang, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd og rundskriv H-2013-2299. Vi har gjort en samlet vurdering ut fra sakens karakter, alvorlighet og viktighet. Vi har lagt vekt på at det skal være en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll på eget initiativ. I vurderingen har vi også sett hen til at hundeloven, som er sitert over, har tydelige bestemmelser som må tillegges vekt ved tolkningen av lokale forskrifter og vurdering av hvor langt disse rekker.

Etter en avveining av behovet for lovlighetskontroll, har vi konkludert med at vi ikke gjennomfører lovlighetskontroll på kommunale forskrifter om båndtvang på dette tidspunktet. Fylkesmannen ønsker likevel å gi kommunene informasjon og veiledning om saken slik at arbeidet med å gjøre om eventuelle ulovlige bestemmelser kan starte snarest mulig.

#### *Veiledning og informasjon til kommunene:*

Kopi av vårt brev blir med dette sendt til alle kommuner i Vestland. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at kommunen selv har ansvar for å sikre at lokale forskrifter ikke går ut over det kommunen har hjemmel til å vedta, og minner videre om at en forskrifts bindende virkning bare rekker så langt den har hjemmel i lov. Med tanke på dette oppfordrer vi alle kommunene selv til å vurdere behovet for revidering av forskrifter.

Flere av kommunene i Vestland har gjennomgått kommunesammenslåing, og vi legger til grunn at revidering og harmonisering av lokale forskrifter dermed uansett vil være aktuelt framover. Vi viser også til retningslinjene nevnt over, *forskriftsarbeid for kommuner*, som gir kommunene nyttig veiledning i arbeidet med utarbeiding av lokale forskrifter.

Fylkesmannen kan kontaktes ved behov for ytterligere veiledning.

---

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskriftsarbeid-for-kommuner/id278722/>



Det er ikke klagerett på denne avgjørelsen.

Med hilsen

Gunnar O. Hæreid  
assisterende fylkesmann

Anne Kristin Kayser Eitungjerde  
seksjonsleder

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Bjørnafjorden kommune	Postboks 24	5649	EIKELANDSOSEN
Aurland kommune	Vangen 1	5745	AURLAND
Bergen kommune	Postboks 7700	5020	BERGEN
Fjaler kommune	Postboks 54	6961	DALE I SUNNFJORD
Sogndal kommune	Postboks 153	6851	SOGNDAL
Stryn kommune	Tonningsgata 4	6783	STRYN
Eidfjord kommune	Simadalsvegen 1	5783	EIDFJORD
Ullensvang kommune	Opheimsgt. 31	5750	ODDA
Kvinnherad kommune	Rosendalsvegen 10	5470	ROSENDAL
Luster kommune	Rådhuset	6868	GAUPNE
Årdal kommune	Postboks 40	6881	ÅRDALSTANGEN
Ulvik herad	Skeiesvegen 3	5730	ULVIK
Voss herad	Postboks 145	5701	VOSS
Bremanger kommune	Postboks 104	6721	SVELGEN
Gloppen kommune	Grandavegen 9	6823	SANDANE
Modalen kommune	Postboks 44	5729	MODALEN
Øygarden kommune	Ternholmvegen 2	5337	RONG
Sveio kommune	Postboks 40	5559	SVEIO
Askvoll kommune	Postboks 174	6988	ASKVOLL
Fedje kommune	Adm.bygg	5947	FEDJE
Kinn kommune	postboks 294	6701	MÅLØY
Askøy kommune	Klampavikvegen 1	5300	KLEPPESTØ
Fitjar kommune	Postboks 83	5418	FITJAR
Hyllestad kommune	Kommunehuset	6957	HYLLESTAD
Høyanger kommune	Postboks 159	6991	HØYANGER
Lærdal kommune	Postboks 83	6886	LÆRDAL
Sunnfjord kommune	Postboks 338	6802	FØRDE
Kvam herad	Grovagjelet 16	5600	NORHEIMSUND
Alver kommune	Havnevegen 41 A	5918	FREKHAUG
Stord kommune	Postboks 304	5402	STORD
Vaksdal kommune	Konsul Jebsensgata 16	5722	DALEKVAM
Bømlo kommune	Leirdalen 1	5430	BREMNES
Stad kommune	Rådhusvegen 11	6770	NORDFJORDEID
Austrheim kommune	Kommunehuset	5943	AUSTRHEIM



Masfjorden kommune	Austfjordvegen 2724	5981	MASFJORDNES
Solund kommune	Postboks 73	6921	HARDBAKKE
Vik kommune	Postboks 134	6891	VIK I SOGN
Austevoll kommune	Kommunehuset	5392	STOREBØ
Etne kommune	Sjoarvegen 2	5590	ETNE
Osterøy kommune	Rådhuset	5282	LONEVÅG
Samnanger kommune	Tyssevegen 217	5650	TYSSE
Tysnes kommune	Rådhuset	5685	UGGDAL
Gulen kommune	Eivindvikvegen 1119	5966	EIVINDVIK