

## Notat – Svar på covid-19 oppdrag fra HOD nr. 147 - Forskriftsregulering av private sammenkomster

Hdir 25.8.2020 kl. 14:20 SHH

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, kartlegger erfaringer med bruk av kommunale vedtak som gjelder forbud mot private sammenkomster for mer enn 20 personer el. Departementet er kjent med at Bergen og Indre Østfold kommuner har innført slike forbud, og det bes om at det i kartleggingen tas kontakt med disse og eventuelle andre kommuner som har innført lignende forbud for å få deres vurdering av virkningene av forbudet. Det bes i tillegg blant annet om vurderinger av rettslig grunnlag, utilsiktede konsekvenser og eventuelle erfaringer med håndhevelsen av de kommunale forbudene.

Frist for oppdraget: tirsdag 25. august kl. 14:00.

### Oppsummering

Helsedirektoratet har tatt kontakt med nevnte kommuner, og bedt dem skriftlig redegjøre for problemstillingene departementet ønsker erfaringsgjennomgang av. Nedenfor sammenfattes hovedpunktene i kommunenes innspill.

Etter gjennomgang av de mottatte innspillene og egne vurderinger, anbefaler Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet nedenfor *å forskriftsregulere private sammenkomster over en viss størrelse.*

Vi mener slik forskriftsfesting mest hensiktsmessig kan gjennomføres i sammenheng med revisjon av arrangementsbestemmelsen i covid-19-forskriften § 13. For å unngå for mange unntak og uklarhet rundt hva som gjelder, bør regulering av private og offentlige sammenkomster i større grad vurderes i sammenheng.

Nedenfor gjengis innspillene fra Indre Østfold og Bergen, før det gis en samlet anbefaling fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

### Innspill fra Indre Østfold og Bergen

**Indre Østfold kommune** fattet søndag 9. august et hastevedtak om innføring av lokal forskrift som inneholdt en rekke strenge strakstiltak, i forbindelse med et plutselig lokalt utbrudd av Covid-19. Et av tiltakene var totalforbud mot sosiale sammenkomster med andre enn egne husstandsmedlemmer. Bakgrunnen var at de så at anbefalingen om maksimalt 20 personer ikke ble fulgt, og at det ikke finnes sanksjonsmuligheter fra samfunnets side når rådene ikke følges.

Etter at totalforbudet mot private sammenkomster utløp, vedtok Indre Østfold et en maksimal grense på 20 ved private sammenkomster. Dette trådte i kraft mandag 17. august, og kommunen har derfor ikke mye erfaring med forbudet. Likevel er kommunen tydelig på at det å forskriftsfeste en grense er viktig for å holde smittespredningen nede og at det har en effekt ved at befolkningen blir langt mer bevisst. De ser også at det gir foreldre en formell grunn til å bremse ned store fester blant ungdommen. Kommunen mener derfor at det var nødvendig og riktig at det ble satt en grense i form av forskrift og ikke en veileder. Dette forebygger store sammenkomster med lav smittekontroll og det gir muligheter til å gripe inn ved uansvarlige hendelser.

Indre Østfold opplyser at de nå ønsker at større arrangementer som hovedregel skal legges til offentlige selskapslokaler o.l. der det er lettere å holde avstand, hygienetiltak overholdes, der det er godt renhold, en ansvarlig arrangør, og en utleier som ivaretar smittevernet. Det åpnes derfor for større private sammenkomster i utleielokaler, gjennom en bestemmelse i forskriften som tillater arrangementer på offentlig sted med inntil 50 deltakere (til forskjell fra covid-19-forskriften § 13 som tillater inntil 200). Det er åpnet for å søke om tillatelse til noen flere deltakere.

Indre Østfold mener at utbruddet i kommunen med stor tydelighet viser hvor raskt smitte kan spre seg om den først kommer inn i et miljø med omfattende festing og dårlig kontroll på smitteforebyggende tiltak. Kommunen anbefaler derfor en nasjonal forskriftsregulering med tilhørende sanksjonsmuligheter til epidemien er under kontroll. De mener eventuelt kan åpnes for en svært begrenset dispensasjonsordning der arrangør kan dokumentere at smittevernregler vil bli etterlevd, og der arrangementet avsluttes tidlig på kvelden, for eksempel kl. 1800 eller 20.00.

I likhet med Indre Østfold kommune, erfarer også **Bergen kommune** at innbyggerne generelt oppfatter at anbefalinger er noe man selv kan velge om man skal følge, mens et forbud eller et pålegg er noe man skal rette seg etter. Deler av anbefalingene følges ikke, og kommunen registrerer at den lokale forskriften har klart gjort flere oppmerksomme på at det er viktig å unngå større sammenkomster. Kommunen opplyser at endringen har ført til en del spørsmål knyttet til om en privatperson kan være «arrangør» når arrangementet er i et leid/lånt lokale. Det er viktig at dette kommer klart frem om det skal forskriftsfestes et nasjonalt maksantall for private sammenkomster.

Bergen kommune beskriver ellers at de har sett mye smitte på private fester i forbindelse med fadderuken, slik vi forstår det også på fester/sammenkomster med færre enn 20 deltakere. De mener det ville være positivt om det ble stilt flere krav til den som er vertskap for festen, i form av å ha et ansvar for å tilrettelegge for godt smittevern, herunder oversikt over hvem som er tilstede. Blir politi tilkalt og det ikke er en ansvarlig person tilstede som kan vise til oversikt og tilrettelegging, kan politiet da oppløse festen.

Vi har per nå ikke informasjon om at andre kommuner enn Bergen og Indre Østfold har forbud mot private samlinger med flere enn 20 personer, eller lignende reguleringer.

## Vurdering og anbefaling

### Behov for forskriftsregulering av antall mv. ved private sammenkomster

Covid-19-pandemien er i stadig utvikling. Overvåkning av epidemien i Norge gjøres løpende av Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, og forslag om justering av tiltak må skje på en dynamisk måte slik at tiltakene til enhver tid gjenspeiler smittesituasjonen. Samtidig som det bør være en målsetning at vedtatt regulering kan stå seg over tid. De siste ukers erfaringer har aktualisert at det er nødvendig å vurdere en forskriftsregulering av private sammenkomster.

I de kommunene som har innført et forbud har dette virket i kort tid, og det er naturlig nok begrenset med erfaring knyttet til effekt av tiltakene. Det bør likevel fremheves at kommunene så grunn til å fatte slike vedtak, fordi de har erfaring med at råd- og veiledning etterleves i mindre grad enn forskriftsfestede krav.

Fra Indre Østfold fremkommer ønske om å innføre et forbud mot private sammenkomster for flere enn 20 personer nasjonalt. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet har tidligere foreslått et slikt forbud. Som Folkehelseinstituttet understreket den gangen er det imidlertid viktig å vurdere fordeler og ulemper grundig.

En slik antallsbegrensning griper inn i privatsfæren, og slik regelverket er lagt opp per nå vil en privat antallsbegrensning kunne føre til behov for unntak. Det er derfor viktig å vurdere hvordan et eventuelt forbud best kan harmoniseres med regelverket rundt, slik at vi best kan finne et godt balansepunkt mellom smittevernhensyn og inngrep i den private sfæren.

Et absolutt forbud for hele landet vil kunne være lite målrettet sett opp mot behovet. For eksempel vil sammenkomster med flere enn 20 personer i mange tilfeller kunne gjennomføres på en god og forsvarlig måte med tanke på smittevern, mens sammenkomster med færre enn 20 i en annen sammenheng vil kunne føre til betydelig smittespredning.

For å målrette tiltaket bedre, anføres det i svaret fra Bergen kommune at man bør vurdere tiltaket opp mot arrangementsbestemmelsen, og vi deler denne betraktningen. Vi kommer nærmere inn på dette nedenfor.

Da anbefalingen om forbud mot private sammenkomster med flere enn 20 deltakere ble gitt, var smitten i Norge i en eskalerende situasjon, som nå kan synes å være mer under kontroll. Med de ovenstående forbeholdene mener Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet likevel at det er hensyn som taler for en forskriftsregulering av private sammenkomster.

For det første vises til at det i perioder med økende smitte er det viktig å begrense antall kontakter mellom personer. Likeså er det viktig å verne om kommunenes smitteoppsporingskapasitet. Som angitt i Folkehelseinstituttets risikorapport får vi nå et sesongskifte, og vi går over i forkjølelses- og influensasessongen. Dette skjer samtidig med at mange utendørsaktiviteter i større grad vil skje innendørs. Vi mener derfor at risikobildet tilsier at det er viktig med tydelige føringer for hva som skal gjelde også i private sammenhenger.

Forbud og påbud er da et vesentlig tydeligere signal enn råd og veiledning. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på råd- og veiledning følges i mindre grad enn forbud/påbud, og at de føler seg maktesløse når de ikke har rettslige virkemidler for sikre etterlevelse av viktige smitteverntiltak. Erfaringene gjennom sensommeren viser at det eksempelvis blant unge voksne er utfordrende å oppnå god etterlevelse av denne typen anbefalinger av denne typen over tid.

Som argument mot en nasjonal forskriftsregulering kan det vises til at kommunene har mulighet til å vedta lokale forskrifter med nødvendige tiltak slik Bergen og Indre Østfold har gjort. Det kan imidlertid være vanskelig for små kommuner å vedta inngripende tiltak hvis ikke nabokommunene gjør det samme, både politisk og med tanke på praktisk gjennomføring (flytting av fester over kommunegrensen). Det er også tids- og ressurskrevende prosesser lokalt. Siden det smittevernfaglig er et nasjonalt behov å begrense størrelsen også på private sammenkomster, bør også da reguleringen være nasjonal.

Justissektoren har uttrykt at de vil støtte opp om de nasjonal smitteverntiltakene blant annet ved i større grad å følge opp og sanksjonere forbudet mot å drikke alkohol på offentlig sted. Det kan bidra til å løse enkelte av problemstillingene, men det gir uansett ingen adgang for politiet til å gripe inn dersom mange personer samler seg i private hjem.

De siste tre uker er det observert økende smitte i samfunnet, og regjeringen har satt den videre gjenåpningen på vent. Det er flere pågående lokale utbrudd i Norge, og det er sett store utbrudd i forbindelse med private fester med mange deltakere. Å øke bevisstheten om betydningen av smittevern og begrensning av den sosiale aktiviteten, vil bidra til å hindre behov for andre og mer inngripende nedstengninger, eksempelvis ny stenging av skoler og pålegg om hjemmeundervisning.

Sett i lys av det ovenstående anbefaler Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet at forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) endres til å inkludere en bestemmelse som fastsetter maksimalt antall personer som kan være til stede ved helt uregulerte private arrangementer.

#### Forholdet til covid-19-forskriften § 13 om arrangementer

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet mener primært at en forskriftregulering av private sammenkomster bør ses i sammenheng med arrangementsbestemmelsen i forskriften § 13. Skillet mellom hva som skjer privat, og hva som er et "arrangement", er per nå utydelig og kan fremstå uhensiktsmessig.

Blant annet fordi den som er "ansvarlig arrangør" etter § 13 også kan være en privatperson, og fordi arrangementer kan være lukkede selskap, har Helsedirektoratet fått mange henvendelser med spørsmål fra personer som ikke forstår skillet mellom privat og offentlig.

Fra en medarbeider på Helsedirektoratets informasjonstelefon har vi fått følgende e-post som illustrerer problemstillingen:

*" Vi (...) ønsker (...) å gi innspill om behov for endringer av § 13 knyttet til større arrangementer i privat regi. (...) Paragrafen kan være vanskelig å forstå for publikum og den kan gi opphav til misforståelser som igjen kan gi uheldige utslag.*

*Slik vi har forstått og kommunisert regelverket til nå, så kan man som privat arrangør leie eller låne et tilfeldig lokale som grendehus og invitere inntil 200 personer – forutsatt selvsagt at man følger smittevernreglene. Vi får mange henvendelser fra både privatpersoner og bedrifter som stusser på dette og at grendehus o.l. i denne sammenheng blir regnet som offentlig sted. Vi får også en del henvendelser fra "unge voksne" som ønsker å arrangere fester på leide/lånte lokaler. Ut fra dagens regler så har de vel lov til det, om de forholder seg til forskriften, men dette gir oss ikke noen god følelse i dagens smittesituasjon. Selv om det kanskje ikke er så mange som har mulighet til å arrangere selskap hjemme i tråd med smittevernreglene med mer enn 20 personer, så har vi også fått ganske mange henvendelser fra folk som stusser over at dette ikke er tillatt, samtidig som det er greit å invitere opptil 200 om man leier et mer tilfeldig lokale. De etterlyser en smittevern faglig begrunnelse for dette.*

*(...) en henvendelse stilet til Camilla Stoltenberg (...) illustrerer problemstillingen godt. Her er det en mor som ønsker å arrangere konfirmasjon på en låve for 48 gjester, men hun får nei fra kommuneoverlegen – derimot er det greit hvis hun leier et tilfeldig lokale. Tatt i betraktning (...) kommunelegens myndighet, er det nok riktig å støtte kommuneoverlegen som ikke ønsker å gi tillatelse til privat arrangement hjemme, men vanskeligere å forsvare at det er greit om man leier eller låner et tilfeldig – og kanskje dårligere egne lokale. (...)*

*Det vi trenger er altså en gjennomgang og tydeliggjøring av dagens forskrift § 13 som omhandler større arrangementer som bryllup og konfirmasjon i privat regi og en god smittevern faglig begrunnelse for at reglene er som de er."*

Som ovennevnte e-post viser er det andre forhold enn antall deltakere som også er viktige for smittevernet, og da særlig sosial distansering og det å ha oversikt over deltakere for senere smittesporing. Arrangementsbestemmelsen omtaler disse smittevern faglige elementene, og vi anbefaler derfor at det vurderes om arrangementsforskriften eventuelt kan endres til også å inkludere tilstelninger i private boliger, for eksempel begrenset nedad til 20 deltakere. Dette kan være et bedre og mer målrettet tiltak enn å forskriftsfeste forbud mot private sammenkomster

over 20 personer, men det vil ha samme effekt. En slik regulering vil gjøre at man unngår å forby for eksempel en konfirmasjon i egen bolig med 23 deltakere med gode smitteverntiltak, samtidig som man sikrer at de smittevernfarene angivelsene i covid-19-forskriften § 13 skal overholdes. Det kan også gjøre regelverket enklere.

Brudd på pliktene som følger av en regulering som dette bør kunne sanksjoneres.

Forutsatt at departementet støtter ønsker en regulering som går i denne retningen, vil vi trenge noe mer tid til å vurdere det konkrete innholdet i bestemmelsen. Det bør da også ses på hvordan en antallsbegrensning ved private sammenkomster eventuelt gjennomføres ved private samlinger i det offentlige rom.

## Rettslige vurderinger

### *Rettsgrunnlag*

Etter smittevernloven § 4-1 kan Helsedirektoratet vedta en regulering som den aktuelle når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført. Etter § 1-5 skal tiltaket være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Det skal legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder, og tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.

Helsedirektoratet mener det foreslåtte tiltaket er et nødvendig tiltak i en periode med økende smitte, for å motvirke overføring av smitte. Det observeres stadig avvik fra nåværende anbefalinger, og dette skjer samtidig med økende sosial aktivitet eksempelvis i forbindelse med oppstart av aktiviteter etter sommerferien.

Regjeringens beredskapsplan for håndtering av covid-19-utbruddet har som mål å holde utbruddet i Norge nede. I de siste ukene har smittespredningen vært økende, og situasjonen er uoversiktlig. Iverksettelse av tiltak som kan avhjelpe situasjonen anses derfor nødvendig av hensyn til smittevernet.

Kontaktreduserende tiltak er et effektivt virkemiddel for å redusere potensialet for større smittespredning, og vi vurderer at tiltaket har en klar medisinskfaglig begrunnelse.

I vurderingen er det sett hen til at frivillighet alltid skal være forsøkt, og de siste ukene har det gått ut stadige oppfordringer til befolkningen om å følge de generelle smittevernrådene. Erfaring viser likevel at etterlevelsen av smittevernrådene nå er svært varierende. Dette gjelder særlig i den populasjonen der smittespredningen de siste ukene har skjedd raskest, og smitteutviklingen tilsier derfor at det i større grad er nødvendig å kunne sikre etterlevelse av kravene.

På ovennevnte bakgrunn anses tiltaket forholdsmessig og tjenlig etter en helhetsvurdering. Som beskrevet vurderer vi også at de øvrige kravene i smittevernloven § 1-5 er oppfylt.

### *Forholdsmessighetsvurdering*

Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales er hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveid 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. Det vises til at tiltaket vurderes egnet til å motvirke økt smittespredning med et senere behov for mer inngripende tiltak, og isoleringsplikt for et høyt antall smittede.

Målet er å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

Brylluper, begravelser mv. der det er ønskelig å invitere/åpne for flere personer, vil kunne gjennomføres som arrangement med ansvarlig arrangør etter reglene i forskriften § 13. Tiltaket vurderes etter dette heller ikke å være i strid med EMK art. 8 om rett til privatliv og familieliv mv.

#### *Kontroll og sanksjoner*

Dersom vedtas en forskriftsregulering av sammenkomster i private hjem oppstår et spørsmål om kontroll og sanksjoner, herunder hvem eventuelle sanksjoner skal rettes mot.

Etter covid-19-forskriften § 18 fører kommunen tilsyn med virksomheters etterlevelse av forskriften. Det vil ikke være naturlig at kommunen pålegges å føre tilsyn med private sammenkomster. I de siste ukene har det imidlertid vært mange eksempler på at naboer og andre melder fra til politiet om fester som enten forstyrrer natteroen eller som de er bekymret over andre grunner, f.eks. smittefare. Det er naturlig at kontrollen med antallsbegrensning og evt. andre pålegg skjer på samme måte, og at bestemmelsen da gir politiet flere muligheter til å gripe inn ved brudd på forskriften.

Når det gjelder straffereaksjon, vurderer Helsedirektoratet at det mest effektive, og mest rettfærdige, er at alle deltakere på en sammenkomst der antallet er for høyt, i prinsippet kan straffes for forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse, jf. forskriften § 19. Dette vil gi alle de tilstedeværende en motivasjon for å bidra til at antallet festdeltakere ikke blir for høyt, evt. ved selv å forlate stedet.

#### *Oppsummering og anbefaling*

Oppsummert anbefaler Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet at det gjennomføres en forskriftsregulering også av private sammenkomster. For både å gjøre tiltaket mindre inngripende og mer målrettet mht. smittevern, samt å få et mindre komplisert regelverk med bedre sammenheng, anbefaler vi primært at dette gjøres ved å innta tilsvarende regulering også av sammenkomster i private hjem i eller i tilknytning til forskriften § 13, der antallet personer er begrenset nedad til f.eks. 20.