

Helse- og omsorgsdepartementet
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: Covid-19 oppdrag 393
Vår ref.: 21/8345-5
Saksbehandler: Kristin Helene Skullerud
Dato: 10.03.2021

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 393 – Om faglig vurdering av smittevernanbefalinger mars 2021

Vedlagt finnes svar på dette oppdraget.

Oppsummering

- HOD har bedt HelseDirektoratet og Folkehelseinstituttet om å vurdere om enkelte spesifikke tiltak bør være et neste nivå av nasjonale tiltak ut over det som eksisterer som muligheter i dag, med tillegg av nasjonale tiltak foreslått i oppdrag 388
- HOD har også bedt om vurderinger rundt en eventuell forskriftsfesting av tiltakene, samt eventuelle andre nasjonale tiltak som Hdir/FHI anses som hensiktsmessige
- Tiltakene som er beskrevet er inngripende, men kan være aktuelle for å begrense og forebygge smitte dersom smittespredningen i landet fortsatt er utbredt, og lokale eller regionale tiltak samt nasjonale tiltak foreslått i svar på oppdrag 388 ikke har vært tilstrekkelige
- HelseDirektoratet støtter FHIs vurdering om at regulering av tiltaksnivå i skoler og barnehager ikke bør gjøres på nasjonalt nivå. I områder uten smitte vil det ikke være forholdsmessig å ha rødt nivå i ungdomsskoler og videregående skoler.
- HelseDirektoratet og FHI anbefaler at bruk av munnbind bør fastsettes avhengig av smittesituasjonen lokalt
- HelseDirektoratet anbefaler å forskriftsfeste et forbud mot organiserte idretts- og fritidsaktiviteter for voksne og barn og unge innendørs. Dette inkluderer et forbud mot innendørs organisert toppidrettsaktivitet.
- HelseDirektoratet anbefaler å forskriftsfeste et forbud mot arrangementer, med visse unntak.
- HelseDirektoratet anbefaler at øvrige smittevernstiltak nevnt i oppdraget gis som nasjonale anbefalinger/råd.

Svaret på oppdraget er utarbeidet på grunnlag av faglige underlag fra Folkehelseinstituttet og i dialog med FHI. Underlaget fra FHI finnes også som eget vedlegg. Oppdraget ble sendt HelseDirektoratet 09.03.21 kl 15.09 med frist 10.03.21.

HelseDirektoratet

Avdeling kommunale helse- og omsorgstjenester

Jon Hilmar Iversen

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Jon Hilmar Iversen
konsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 393 – Om faglig vurdering av smittevernanbefalinger mars 2021

Oppsummering

- HOD har bedt HelseDirektoratet og Folkehelseinstituttet om å vurdere om enkelte spesifikke tiltak bør være et neste nivå av nasjonale tiltak ut over det som eksisterer som muligheter i dag, med tillegg av nasjonale tiltak foreslått i oppdrag 388
- HOD har også bedt om vurderinger rundt en eventuell forskriftsfesting av tiltakene, samt eventuelle andre nasjonale tiltak som Hdir/FHI anses som hensiktsmessige
- Tiltakene som er beskrevet er inngripende, men kan være aktuelle for å begrense og forebygge smitte dersom smittespredningen i landet fortsatt er utbredt, og lokale eller regionale tiltak samt nasjonale tiltak foreslått i svar på oppdrag 388 ikke har vært tilstrekkelige
- HelseDirektoratet støtter FHIs vurdering om at regulering av tiltaksnivå i skoler og barnehager ikke bør gjøres på nasjonalt nivå. I områder uten smitte vil det ikke være forholdsmessig å ha rødt nivå i ungdomsskoler og videregående skoler.
- HelseDirektoratet og FHI anbefaler at bruk av munnbind bør fastsettes avhengig av smittesituasjonen lokalt
- HelseDirektoratet anbefaler å forskriftsfeste et forbud mot organiserte idretts- og fritidsaktiviteter for voksne og barn og unge innendørs. Dette inkluderer et forbud mot innendørs organisert toppidrettsaktivitet.
- HelseDirektoratet anbefaler å forskriftsfeste et forbud mot arrangementer, med visse unntak.
- HelseDirektoratet anbefaler at øvrige smittevernstiltak nevnt i oppdraget gis som nasjonale anbefalinger/råd.

Svaret på oppdraget er utarbeidet på grunnlag av faglige underlag fra Folkehelseinstituttet og i dialog med FHI. Underlaget fra FHI finnes også som eget vedlegg. Oppdraget ble sendt HelseDirektoratet 09.03.21 kl 15.09 med frist 10.03.21.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Oppdrag nr. 393 til Helsedirektoratet om faglig vurdering av smittevern anbefalinger mars 21

Vi viser til besvarelsen på oppdrag 388, der Helsedirektoratet og FHI kom med samlede råd til hva som skal være nye, strengere nasjonale tiltak dersom det i løpet av uke 10 og/eller 11 blir klart at summen av eksisterende nasjonale, regionale og lokale tiltak ikke er tilstrekkelige for å få reproduksjonstallet under 1. Men dersom de blir innført, og heller ikke disse er tilstrekkelige til å slå ned spredningen av den nye virusvarianten, ønsker regjeringen at det skal forberedes et ytterligere sett med tiltak. Vi ber derfor Hdir/FHI vurdere om de følgende tiltakene under bør være et neste nivå av nasjonale tiltak ut over dette.

Helse- og omsorgsdepartementet ber om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, gjør en smittevernfaglig vurdering av følgende anbefalinger:

- Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner.
- Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.
- All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høyskoler og fagskoler blir digitale i en periode.
- Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå.
- Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.
- Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.

Videre ber departementet om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, vurderer

1. Om noen av anbefalingene nevnt ovenfor eller de eksisterende nasjonale anbefalingene bør forskriftsfestes. Dette inkluderer en vurdering av fordeler og ulemper med forskriftsfesting. Vi ber om en særskilt vurdering av om anbefalingen "Arrangementer som samler personer fra ulike kommuner bør utsettes eller avlyses" bør forskriftsfestes.
2. Vi ber om en vurdering av om vilkårene for forskriftsfesting etter smittevernloven er oppfylt for de tiltakene som anses egnet for forskriftsfesting, herunder etter smittevernloven § 1-5.
3. Dersom det foreslås forskriftsfesting, ber departementet om en vurdering av behovet for presiseringer i forskrift som ikke fremstår som nødvendig ved bruk av anbefaling, samt konkrete forslag til endringer i covid-19-forskriften.
4. Eventuelle andre nasjonale tiltak som Hdir/FHI anses som hensiktsmessige.

Frist for oppdragets settes til innen utgangen av onsdag 10. mars 2021

Kontaktpersoner i HOD er Benedicte Mørkved Larsen (Benedicte-Morkved.Larsen@hod.dep.no eller telefon 22248374), Tone Brox Eilertsen (Tone-Brox.Eilertsen@hod.dep.no eller telefon 22247952) og Vegard Pettersen (Vegard.Pettersen@hod.dep.no eller telefon 22248507).

Vi ber om at svar på oppdraget sendes Krisestab_NY@hod.dep.no med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttets svar er også vedlagt i sin helhet.

Folkehelseinstituttets vurdering

Dersom de nasjonale tiltakene som skal gjelde hele landet og som er foreslått i 388 innføres, vil det nasjonale tiltaksnivået være høyt. Ved stor geografisk forskjell i epidemiens utbredelse, må behovet for ytterligere nasjonale tiltak inklusive forholdsmessighet vurderes nøye. Strengere lokale eller regionale tiltak kan vedtas gjennom bruk av covid-forskriftens kap. 5A el. 5B.

Tiltakene som er beskrevet i punktlisten over, er svært inngripende tiltak, men kan være aktuelle som nasjonale anbefalinger for å forebygge økt smitte etter påske, dersom:

- lokale eller regionale tiltak ikke har vært tilstrekkelige, og
- nasjonale tiltak slik som er foreslått i 388 ikke har gjort at vi har klart å snu utviklingen, og
- smittespredningen i landet fortsatt er så utbredt at dette regnes som forholdsmessig.

Dette vil bli en nasjonal pause tilsvarende det som ble anbefalt etter juleferien. Som nasjonale tiltak og anbefalinger vil dette kun være forholdsmessig i en kort periode. Utviklingen frem til påsken vil være avgjørende for å vurdere om dette er aktuelt som et eventuelt tillegg til en nasjonal innstramming som beskrevet i 388. Folkehelseinstituttet mener at en slik tiltakspakke for en nasjonal pause bør gis som anbefalinger og ikke i form av forskrift. Tiltakene som er foreslått kan egne seg som en nasjonal pause, men ikke som et strengere nivå utover det som er foreslått i 388. En generell nasjonal tiltaksliste for et enda høyere nivå enn listen anbefalt i 388 må utformes på en annen måte enn forslaget over, og bør ev. komme i et eget oppdrag.

Regulering av tiltaksnivå i skoler og barnehager bør ikke gjøres på nasjonalt nivå. Dette kan vurderes lokalt og ved behov i samarbeid med omkringliggende kommuner/fylke ved behov for samordning regionalt for videregående skoler.

Konkrete vurderinger av anbefalingene i forslaget:

- *Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner.*
 - Det kan eventuelt også vurderes ved en situasjon der det skal være svært strenge tiltak i samfunnet, om også barnehage- og barneskolebarn bør oppfordres til å begrense besøk hjemme til én til to faste venner.
- *Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.*
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høyskoler og fagskoler blir digitale i en periode.*
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå.*

- Strykkes og erstattes av punktet nedenfor
- *Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.*
 - Ny tekst: Kommuner med høyt smittepress anbefales å innføre rødt tiltaksnivå i barnehager og skoler. Ved behov for regional samordning for rødt nivå i videregående skoler, kan dette koordineres gjennom Statsforvalter i samarbeid med FHI og HDIR.
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.*
 - Munnbind bør anbefales i kommuner med høyt smittepress når det ikke er mulig å holde 1 meter avstand, unntatt ved kortvarige passeringer
 - En tidsavgrenset anbefaling om munnbind i hele landet fremstår lite hensiktsmessig. Munnbind bør anbefales på grunnlag av den lokale smitterisikoen. Munnbind var heller ikke anbefalt i den nasjonale pausen etter jul.

Vurdering av sosiale konsekvenser

- Sosiale konsekvenser av redusert skole, barnehage og tilbud til barn og unge er godt dokumentert i andre rapporter (Ekspertgruppen for konsekvenser av smitteverntiltak i skoler og barnehager, og Koordineringsgruppen for tjenester til utsatte barn sine 12 rapporter).
- Det er også nødvendig å vurdere sosiale konsekvenser og tiltaksbyrde ved de andre tiltakene.

Andre relevante oppdrag

Oppdrag 250 del 2, 246 inkludert tillegg, 288 og 289.

Helsedirektoratets vurdering

Innledning

Helsedirektoratet legger til grunn at regjeringen vil vurdere smittesituasjonen i uke 10/11, og om den ikke er tilfredsstillende vil de anbefalinger som er gitt av Helsedirektoratet og FHI i oppdrag 388 samt forsterkede tiltak presentert av regjeringen 09.03.21 kunne implementeres. I tillegg vil regionale tiltak kunne innføres etter kapittel 5A-C i covid-19-forskriften som i dag.

I oppdrag 388 vurderte Helsedirektoratet at nasjonal regulering etter covid-19-forskriften kapittel 5A-C for deler av landet blant annet bør vurderes i følgende situasjoner:

- Der hastegraden gjør det nødvendig med rask og koordinert regulering, eller der vedtaksprosessene i kommunene tar for lang tid ,
- Der kommuner med nokså like behov i samme region ønsker ulike tiltak,
- Der det er tvil om hvorvidt tiltaksnivået i et område er tilstrekkelig til å slå ned smitten,
- Dersom andre nasjonale hensyn tilsier det, eksempelvis kapasiteten i spesialisthelsetjenesten.

Der de overnevnte forsterkede tiltakene ikke er nok for å presse R under 1 forstår Helsedirektoratet at tiltakene som beskrives i dette oppdraget kan bli aktuelle som et neste nivå. Departementet ber om en vurdering av disse og om de bør forskriftsfestes.

Helsedirektoratet er enige i FHIs forståelse av forutsetningene for iverksettelse av tiltakene, og understreker at tiltakene er ment for bruk i en utfordrende situasjon hvor man ikke får kontroll på smitten, og hvor kapasiteten til å gjennomføre TISK og kapasiteten i helsetjenesten er i fare for å overskrides.

Flere av tiltakene under retter seg mot barn, ungdom og unge voksne. I en situasjon med mer smittsomme varianter, økende smitte i disse gruppene og en rekke utbrudd i skoler over hele landet, anses det nødvendig med tiltak for å få ned smitten, beskytte barn og unge mot sykdom, og å hindre smittespredning til nærkontakter og samfunnet for øvrig med økt risiko for sykdom og død så lenge de fleste voksne ikke er vaksinert. Barn og unge er i dag i mindre grad enn samfunnet for øvrig omfattet av strenge kontaktreduserende tiltak.

Tiltakene er egnet til å redusere kontakt og spesielt redusere antallet nærkontakter.

Smittevernaglig vurdering av anbefalingene i oppdraget

Det vises til FHIs smittevernaglige vurdering. Under følger Helsedirektoratets kommentarer til de foreslåtte anbefalingene:

- **Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner.**

Helsedirektoratet anser denne anbefalingen som hensiktsmessig i en situasjon der det er påkrevet med strenge tiltak. Mye smitte skjer i private sammenhenger og en tidsbegrenset anbefaling om å unngå besøk i hjemmet kan ha god effekt. Da smitterisikoen er lavere ute anbefales det at man møtes utendørs med anbefalt avstand.

- **Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.**

Helsedirektoratet støtter at alle organiserte fritidsaktiviteter og idrettsaktiviteter bør utsettes i en situasjon der det blir nødvendig med enda strengere nasjonale tiltak. I oppdrag 388 har Helsedirektoratet anbefalt å forskriftsfeste et forbud mot innendørs organisert fritids- og idrettsaktivitet for voksne. Vi anbefaler at dette forbudet utvides til å også omfatte innendørs idretts- og fritidsaktiviteter for barn og unge dersom tiltakene skal strammes inn ytterligere fra oppdrag 388. Vi understreker at vi på dette tiltaksnivået heller ikke anbefaler organisert trening innendørs for toppidrettsutøvere. Forbudet mot organisert idretts- og fritidsaktivitet vil derfor også gjelde organisert toppidrettsaktivitet.

Helsedirektoratet mener det ikke er smittevernaglige gode grunner til å skille kulturarrangementer og livssynssamlinger fra øvrige arrangementer. Vi mener alle innendørs arrangementer bør behandles likt. I oppdrag 388 har vi foreslått innstramninger i antall personer som kan være til stede på arrangementer, i tillegg til at dagens anbefaling om å utsette/avlyse arrangementer som samler personer fra ulike kommuner, videreføres. Helsedirektoratet vurderer at neste skritt i innstramning av smitteverntiltakene for arrangementer, bør være å følge FHIs tiltakstabell i kommunelegehåndboka. Tiltaksnivået som er anbefalt i oppdrag 388 tilsvarer nivå 4 i FHIs tiltakstabell, og dersom tiltakene skal strammes inn ytterligere, anbefaler vi å gå til nivå 5 i tiltakstabellen. Dette tilsier at alle arrangementer forbyes. Vi vurderer at det vil være nødvendig med enkelte unntak fra forbudet, men vi har ikke hatt anledning innenfor oppdragets rammer til å vurdere uttømmende hvilke unntak som bør fattes. Vi legger til grunn at det i alle fall bør gjøres unntak for tros- og livssynsremonier av større viktighet, herunder begravelser/bisettelser, dåp, vielser og konfirmasjonsremonier.

Dersom det innføres forbud mot arrangementer, forbud mot organiserte idretts- og fritidsaktiviteter, og det legges til grunn at en rekke virksomheter som fornøyelsesparker, bingohaller, treningssentre, svømmehaller mv. er stengt, ref. oppdrag 388, ser ikke Helsedirektoratet at det er mange andre arenaer som typisk samler barn og unge på tvers av kohorter/klasser. Vi anser derfor ikke at det er nødvendig med en anbefaling om at andre aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter utsettes/avlyses.

- **All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høyskoler og fagskoler blir digitale i en periode.**

Helsedirektoratet støtter dette. Undervisning og arrangementer i undervisningsinstitusjoner samler store grupper med en alderssammensetning der smittenivået er høyt. Tiltaket vil for en periode ta ned mobilitet og kontakt mellom studenter/elever, som også kan skje på tvers av kommunegrenser ettersom slike reiser har vært ansett som nødvendige reiser. Tiltaket vil således være begrensende både for antall kontakter og mobilitet. Utdanningsstedets lokaler, inkludert lesesaler, vil fremdeles kunne være åpent for de som har spesielt behov for å benytte dette, for eksempel på grunn av hjemmeforhold.

- **Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå.**

Helsedirektoratet støtter FHIs vurdering om at regulering av tiltaksnivå i skoler og barnehager ikke bør gjøres på nasjonalt nivå. For å kunne holde rødt tiltaksnivå i barnehager, grunnskoler og videregående skoler må sosial aktivitet på fritiden begrenses for barn og unge, og de bør ha færrest mulig kontakter på fritiden. Når tiltak i skolen settes til rødt, og man nå vurderer om det kan tas i bruk flere alternative lokaler til undervisning for å opprettholde oppmøte med avstand, må det også gjøres vurderinger for skoleskysst slik at den kan gjennomføres med smitteverntiltak.

I områder der det ikke er smitte vil det ikke være forholdsmessig å ha rødt nivå i ungdomsskoler og videregående skoler. Tiltak rettet mot ungdomsskoler og videregående skoler bør gjøres i tråd med anbefalingene i smittevernveiledere for skoler, se for øvrig omtale i vedlegg til oppdrag 388.

Helsedirektoratet anbefaler derfor å omformulere dette til at smitteverntiltak i ungdomsskoler og videregående skoler håndteres i tråd med smittevernveilederne og trafikklysmodellen. I kommuner med tiltaksnivå 5 vil anbefalt nivå for ungdomsskole og videregående skole være rødt.

- **Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.**
Dette tiltaket er i dag ivarettatt gjennom anbefalingene i smittevernveiledere for skoler og barnehager.
- **Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.**

FHI skriver at munnbind i butikker, kjøpesentre m.m. bør anbefales på grunnlag av den lokale smitterisikoen. Helsedirektoratet anbefaler ikke nasjonal regulering av dette nå, men understreker at kommunene kan fatte lokale vedtak.

Varighet

Tiltakene er inngripende og bør avvikles så snart det er forsvarlig i forhold til smittesituasjonen, men bør likevel ha så lang varighet at man kan vurdere effekten. Folkehelseinstituttet vurderer at tiltakene kan egne seg som en "nasjonal pause" på 14 dager. Helsedirektoratet støtter dette og presiserer at man må revurdere forholdsmessigheten ved å videreføre tiltakene før 14-dagersperioden utløper, basert på den aktuelle smittesituasjonen. Vi vurderer at det

innenfor 14 dager likevel vil være for tidlig til å evaluere effekten av tiltakene, og at 3 ukers varighet i så måte kan være et alternativ.

Punkt 1, 2 og 3: Vurdering av om anbefalinger skal forskriftsfestes og forslag til forskriftsbestemmelser

Vilkår for, samt fordeler og ulemper ved, forskriftsfesting av smitteverntiltak

Både nasjonale og kommunale smitteverntiltak gis med hjemmel i smittevernloven. Gjennom pandemien, har Helsedirektoratet og FHI anbefalt smitteverntiltak både i form av råd/anbefalinger og i form av forskriftsfestede påbud, forbud og krav. Et forskriftsfestet krav er i sin natur strengere enn et råd/en anbefaling.

Smittevernloven § 1-5 oppstiller grunnleggende vilkår for iverksetting av smitteverntiltak. Etter bestemmelsen skal tiltak være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlige etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det også legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

Vurderingen av om et tiltak skal gis i form av råd/anbefalinger eller i forskrift, kan være et moment i vurderingen av tiltakets forholdsmessighet. Selv om det skal mye til for å fravike nasjonale råd og anbefalinger fra helsemyndighetene, åpner råd og anbefalinger for skjønnsutøvelse og særlige vurderinger i enkelttilfeller i større grad enn forskriftsfestede påbud og forbud. I situasjoner der det er store geografiske forskjeller i smittetrykket, kan det være mer forholdsmessig å innføre råd og anbefalinger som i spesielle tilfeller kan fravikes i områder med lite eller ingen smitte, enn å gi forskriftsfestede krav som ikke åpner for unntak.

Videre kan vurderingen av om et tiltak skal gis i form av råd/anbefalinger eller i forskrift, avhenge av tiltakets art og formål. Noen smitteverntiltak er lite egnet til å forskriftsfestes. Et eksempel på dette er anbefalingen om å ha god håndhygiene og gode hostevaner under pandemien. På den andre siden, finnes smitteverntiltak som har til formål å være bestemmende for rettigheter og plikter til befolkningen eller deler av næringslivet, eksempelvis tiltak om å stenge virksomheter. Når tiltaket er bestemmende for rettigheter og plikter, følger det av forvaltningsloven at vedtakene skal gjøres i forskrifts form.

Hvis et smitteverntiltak er *egnet* til å forskriftsfestes, kan det videre vurderes om det er *nødvendig* å forskriftsfeste tiltaket. Forskriftsfesting av tiltak kan gjøres for å sikre tydelige smitteverntiltak som er enkle å kommunisere. Forskriftsfesting kan videre bidra til å sikre muligheter for kontroll og bidra til bedre etterlevelse, fordi brudd på forskriftsbestemmelser kan straffeforfølges. Det kan også være andre fordeler med forskriftsfesting – eksempelvis at de berørte av et forskriftsfestet tiltak oppnår andre rettigheter eller goder – eksempelvis at man omfattes av kompensasjonsordninger dersom man omfattes av et forskriftsfestet stengningsvedtak.

Det følger av smittevernloven § 1-5 at det ved iverksettelse av smitteverntiltak skal legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder. I flere sammenhenger har Helsedirektoratet erfart at det ikke har vært nødvendig å forskriftsfeste tiltak, fordi man gjennom dialog med de berørte aktørene, likevel har sikret god etterlevelse. Dette gjelder eksempelvis for i hvilken grad idretts- og fritidsaktiviteter anbefales gjennomført, og anbefalingene om hvilket tiltaksnivå som bør velges i skoler og barnehager.

I det følgende vil Helsedirektoratet vurdere konkret om de nye smitteverntiltakene bør gis som anbefalinger eller forskriftsfestede krav. Deretter vil vi vurdere om noen av de eksisterende anbefalingene heller bør gis som forskriftsfestede krav.

Vurdering av om nye smitteverntiltak bør forskriftsfestes

Det vises til den smittevernfaglige vurderingen av de foreslåtte smitteverntiltakene over, samt til Folkehelseinstituttets innspill om dette.

FHI skriver at en tiltakspakke som den foreslåtte bør gis som anbefalinger og ikke i form av forskriftsbestemmelser. Vi er enige med FHI i at flere av de anbefalte tiltakene vil være tilstrekkelige å gi som anbefalinger/råd. Vi mener likevel det kan være gode grunner for å forskriftsfeste enkelte av de foreslåtte smitteverntiltakene. Det er ikke til hinder for forskriftsfesting at tiltakets varighet kun skal være i et par uker. I tabellen under redegjør vi for hvilke av tiltakene som bør gis som anbefalinger/råd, og hvilke som bør gis som forskriftsbestemmelser.

Vi viser særlig til beskrivelsen av forutsetningene for innføringen av tiltakene, som er beskrevet over og i FHIs vurderinger. Vi har tatt utgangspunkt i denne forutsetningen når vi har vurdert om tiltakene bør gis som anbefalinger eller som krav i forskrift. Dette er begrunnet i at vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet av tiltaket kan spille inn på hvorvidt tiltaket bør gis som anbefaling eller som krav i forskrift.

Foreslått smitteverntiltak	Helsedirektoratets vurdering av om tiltaket bør gis som anbefaling eller krav/påbud i forskrift
<p>Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner</p>	<p>Gis som anbefaling/råd.</p> <p>Helsedirektoratet viser til at retten til selv å kunne bestemme hvem man ønsker å invitere til sitt hjem har et sterkt menneskerettslig vern. For at eventuelt offentlig forbud mot besøk i eget hjem skal være forholdsmessig må det foreligge en ekstrem smittesituasjon. Helsedirektoratet viser til at slik anbefaling er gitt tidligere. Eventuell forskriftsfesting bør reserveres til en eventuell total nedstengning av samfunnet. Det kan tenkes mange legitime grunner til å ha personer på besøk også utover de unntakene som er opplistet. Ved å legge retningslinjen i en anbefaling sikrer man en fleksibilitet der ikke andre tenkelige legitime besøk omfattes av et vanskelig praktiserbart straffeansvar.</p>
<p>Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.</p>	<p>Forskriftsfestes.</p> <p>Som nevnt over, anbefaler Helsedirektoratet at forbudet mot organiserte idretts- og fritidsaktiviteter innendørs, som er foreslått i oppdrag 388, i denne situasjonen utvides til å også gjelde slike aktiviteter for barn og unge, og for toppidrettsutøvere. Forbudet mot idretts- og fritidsaktiviteter bør forskriftsfestes tilsvarende covid-19-forskriften § 16g:</p> <p>§ X. Stans av idretts- og fritidsaktiviteter <i>Det er ikke tillatt å organisere idrettsaktivitet for voksne eller barn innendørs. Det samme gjelder fritidsaktiviteter som organiserte øvelser, trening og prøver for kor, korps og teater.</i></p> <p>Når det gjelder kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, vises det til redegjørelse i tabellen under, der vi foreslår å forskriftsfeste et forbud mot arrangementer. Som redegjort for over, mener vi det ikke er noen grunn til å utsette/avlyse kulturarrangementer og livssynssamlinger, men la andre innendørs arrangementer fortsette.</p>
<p>All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høyskoler og fagskoler blir digitale i en periode</p>	<p>Gis som anbefaling/råd.</p> <p>Helsedirektoratet viser til covid-19 forskriften § 16 f og at det er fullt ut mulig å regulere digital undervisning på samme måte nasjonalt. Selv om det må antas at det vil være høy etterlevelse av en nasjonalanbefaling med tilsvarende innhold kan det tenkes at enkelte private undervisningsinstitusjoner kan velge å trosse anbefalingen og opprettholde</p>

	<p>personlig undervisning. Helsedirektoratet vurderer imidlertid at en slik mulighet ikke vil være tilstrekkelig til at den oppfyller nødvendighetskravet. I et tilfelle der man ser at anbefalingen ikke etterleveres, kan kommunen selv fatte stengningsvedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1, eller så kan regjeringen på relativt kort tid gi tilsvarende bestemmelse til covid-19 forskriften § 16 f nasjonalt virkeområde.</p>
<p>Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå</p>	<p>Gis som anbefaling/råd.</p> <p>Helsedirektoratet viser til covid-19 forskriften § 12b. Ifølge bestemmelsen skal videregående skoler og ungdomsskoler drifte smittevernfaglig forsvarlig. I et tilfelle der Helsedirektoratet anbefaler at samtlige videregående skoler og ungdomsskoler skal settes i rødt nivå, vil det som utgangspunkt være i strid med bestemmelsen å fortsette virksomhet på gult nivå eller på annen måte ikke overholde smittevernsveilederne. Særskilt forskriftsregulering av smittevernsnivået er derfor etter Helsedirektoratets vurdering ikke nødvendig for å sikre iverksettelse av smitteverntiltakene som følger av rødt nivå.</p>
<p>Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.</p>	<p>Gis som anbefaling/råd.</p> <p>Helsedirektoratet anbefaler å fortsette med dagens system for vurdering av tiltaksnivå i barnehager og skoler. Dette systemet innebærer at det gis nasjonale anbefalinger om hvilket tiltaksnivå skoler og barnehager bør ligge på, og at det lokalt vurderes strengere tiltaksnivå, når det er nødvendig av hensyn til smittesituasjonen.</p> <p>Det følger allerede av covid-19-forskriften § 12b at skoler og barnehager skal drive smittevernfaglig forsvarlig, og at veilederne med beskrivelse av tiltaksnivå bør følges. Dette vurderes som tilstrekkelig for å sikre at kommuner med høyt smittepress vurderer rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.</p>
<p>Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.</p>	<p>Det anbefales ikke nasjonal anbefaling/råd eller forskriftsfestet krav til bruk av munnbind.</p>

Vurdering av om eksisterende anbefalinger bør forskriftsfestes

Å forskriftsfeste enkelte av dagens anbefalinger, kan være et tiltak for å stramme inn eksisterende smitteverntiltak. Forskriftsfesting vil gi mindre rom for skjønnsutøvelse, mulighet for kontroll med etterlevelse, samt mulighet for å sanksjonere brudd på smitteverntiltakene.

Helsedirektoratet har gjort en vurdering av om enkelte smitteverntiltak som i dag er gitt som anbefalinger/råd bør forskriftsfestes for å stramme inn i en situasjon der det er behov for svært inngripende tiltak for å få ned smittespredningen i landet. Vi viser også her til forutsetningene som er presisert over. Anbefalingene om forskriftsfesting av enkelte tiltak er basert på at vi kommer i en situasjon der det er behov for strengere tiltak nasjonalt.

Dagens anbefaling	Helsedirektoratets vurdering av om tiltaket bør gis som krav/påbud i forskrift
Arrangementer som samler personer fra ulike kommuner bør utsettes eller avlyses	Forskriftsfestes.

	<p>Som redegjort for over, anbefaler Helsedirektoratet at neste nivå av smitteverntiltak for arrangementer bør tilsvare tiltaksnivå 5 i FHIs tiltakstabell i kommunelegehåndboka. Dette tilsvarer et forbud mot arrangementer.</p> <p>Vi vurderer at det vil være nødvendig med enkelte unntak fra forbudet, men vi har ikke hatt anledning innenfor oppdragets rammer til å vurdere uttømmende hvilke unntak som bør fattes. Vi legger til grunn at det i alle fall bør gjøres unntak for tros- og livssynsseremonier av større viktighet, herunder begravelser/bisettelser, dåp, vielser og konfirmasjon. Dette tilsvarer delvis unntakene som er gitt fra arrangementsforbudet i § 17b. Det kan også være andre unntak som kan være aktuelle.</p> <p>Et forbud mot arrangementer, passer etter vår vurdering dårlig inn i de eksisterende bestemmelsene om arrangementer i covid-19-forskriften §§ 13-13d. Vi anbefaler at forbudet fremkommer av en egen § 13f.</p> <p>I forslaget til forskriftsbestemmelse har vi lagt inn unntakene som vi i alle fall vurderer at vil være nødvendige, nemlig unntak for tros- og livssynsseremonier som bryllup, begravelse/bisettelse, dåp og konfirmasjon, men vi understreker at det kan være behov for også andre unntak.</p> <p>§ 13f. Forbud mot arrangementer <i>Det er ikke tillatt å gjennomføre arrangementer, jf. § 13. Det er likevel tillatt å arrangere livssynsseremonier i tros- og livssynshus, herunder seremonier ved bryllup, begravelser, bisettelser, dåp og konfirmasjon.</i></p> <p><i>Digitale arrangementer med maksimalt fem personer til stede, i tillegg til utøvere og annet nødvendig produksjonspersonell, er tillatt</i></p>
Innenlands og utenlands reiser	<p>Gis som anbefalinger/råd.</p> <p>Grunnloven setter skranker mot å innføre et forbud mot å returnere fra reise utenlands. Det følger av grunnloven § 106 annet ledd "<i>Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt. Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket.</i>" Anbefalingen om å unngå unødvendige reiser innenlands eller utenlands vil være svært inngripende dersom den forskriftsfestes. Det vil måtte gjøres grundige vurderinger om det foreligger tilstrekkelig hjemmel for et tiltak som er så inngripende i den personlige frihet. Helsedirektoratet viser til at det vil være vanskelig å konkret vurdere hva som i ethvert tilfelle utgjør "nødvendig" reise og finner derfor at anbefalingen ikke bør forskriftsfestes.</p>
Besøk på institusjoner	<p>Gis som anbefalinger/råd.</p> <p>Helsedirektoratet viser til at tiltak som gir restriksjoner i muligheten til å besøke beboere på institusjoner er svært inngripende. Tiltaket bør etter vår vurdering vurderes lokalt, og hensynta ulike pasientgrupper og andre forhold som f.eks. vaksinasjonsgrad av institusjonsbeboerne mv. Nasjonal regulering av dette tiltaket vil i mange tilfeller slå uforholdsmessig ut.</p>

Punkt 4: Andre nødvendige tiltak

HOD har bedt om en vurdering av andre nasjonale tiltak som Hdir/FHI anses som hensiktsmessige. På grunn av den korte tidsfristen for oppdraget er det ikke mulig å gjøre en fullverdig vurdering av dette. FHI har ikke foreslått ytterligere tiltak.

Anbefalingene fra HOD innebærer strenge kontaktreduserende tiltak, og man kan vurdere om det er behov for å legge begrensninger på andre møteplasser, som for eksempel kjøpesentre, for at tiltakene skal oppfattes som helhetlige og forholdsmessige, eller om dette hører til på et enda høyere tiltaksnivå.

Man kan også vurdere om det er behov for ytterligere nasjonale råd for å begrense mobilitet på dette nivået, for eksempel svarende til anbefalinger i covid-19-forskriften kapittel 5C:

- Alle bør unngå reiser som ikke er nødvendige. Reise til arbeid må anses som nødvendig. For de aller fleste vil det likevel gjelde krav om hjemmekontor.
- Bosatte i kommunen anbefales å benytte lokale kjøpesentre/varehus.

Vedlegg:

Folkehelseinstituttets vurdering

Oppdragstekst

Vi viser til besvarelsen på oppdrag 388, der Helsedirektoratet og FHI kom med samlede råd til hva som skal være nye, strengere nasjonale tiltak dersom det i løpet av uke 10 og/eller 11 blir klart at summen av eksisterende nasjonale, regionale og lokale tiltak ikke er tilstrekkelige for å få reproduksjonstallet under 1. Men dersom de blir innført, og heller ikke disse er tilstrekkelige til å slå ned spredningen av den nye virusvarianten, ønsker regjeringen at det skal forberedes et ytterligere sett med tiltak. Vi ber derfor Hdir/FHI vurdere om de følgende tiltakene under bør være et neste nivå av nasjonale tiltak ut over dette.

Helse- og omsorgsdepartementet ber om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, gjør en smittevernfaglig vurdering av følgende anbefalinger:

- Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner.
- Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynsamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.
- All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høyskoler og fagskoler blir digitale i en periode.
- Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå.
- Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.
- Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.

Videre ber departementet om at Helsedirektoratet, i samråd med Folkehelseinstituttet, vurderer

1. Om noen av anbefalingene nevnt ovenfor eller de eksisterende nasjonale anbefalingene bør forskriftsfestes. Dette inkluderer en vurdering av fordeler og ulemper med forskriftsfesting. Vi ber om en særskilt vurdering av om anbefalingen "Arrangementer som samler personer fra ulike kommuner bør utsettes eller avlyses" bør forskriftsfestes.
2. Vi ber om en vurdering av om vilkårene for forskriftsfesting etter smittevernloven er oppfylt for de tiltakene som anses egnet for forskriftsfesting, herunder etter smittevernloven § 1-5.
3. Dersom det foreslås forskriftsfesting, ber departementet om en vurdering av behovet for presiseringer i forskrift som ikke fremstår som nødvendig ved bruk av anbefaling, samt konkrete forslag til endringer i covid-19-forskriften.
4. Eventuelle andre nasjonale tiltak som Hdir/FHI anses som hensiktsmessige.

Frist for oppdragets settes til innen utgangen av onsdag 10. mars 2021.

Kontaktpersoner i HOD er Benedicte Mørkved Larsen (Benedicte-Morkved.Larsen@hod.dep.no eller telefon 22248374), Tone Brox Eilertsen (Tone-Brox.Eilertsen@hod.dep.no eller telefon 22247952) og Vegard Pettersen (Vegard.Pettersen@hod.dep.no eller telefon 22248507).

Vi ber om at svar på oppdraget sendes Krisestab_NY@hod.dep.no med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

Folkehelseinstituttets vurdering

Dersom de nasjonale tiltakene som skal gjelde hele landet og som er foreslått i 388 innføres, vil det nasjonale tiltaksnivået være høyt. Ved stor geografisk forskjell i epidemiens utbredelse, må behovet for ytterligere nasjonale tiltak inklusive forholdsmessighet vurderes nøye. Strengt lokale eller regionale tiltak kan vedtas gjennom bruk av covid-forskriftens kap. 5A el. 5B.

Tiltakene som er beskrevet i punktlisten over, er svært inngripende tiltak, men kan være aktuelle som nasjonale anbefalinger for å forebygge økt smitte etter påske, dersom:

- lokale eller regionale tiltak ikke har vært tilstrekkelige, og
- nasjonale tiltak slik som er foreslått i 388 ikke har gjort at vi har klart å snu utviklingen, og
- smittespredningen i landet fortsatt er så utbredt at dette regnes som forholdsmessig.

Dette vil bli en nasjonal pause tilsvarende det som ble anbefalt etter juleferien. Som nasjonale tiltak og anbefalinger vil dette kun være forholdsmessig i en kort periode. Utviklingen frem til påsken vil være avgjørende for å vurdere om dette er aktuelt som et eventuelt tillegg til en nasjonal innstramming som beskrevet i 388. Folkehelseinstituttet mener at en slik tiltakspakke for en nasjonal pause bør gis som anbefalinger og ikke i form av forskrift. Tiltakene som er foreslått kan egne seg som en nasjonal pause, men ikke som et strengere nivå utover det som er foreslått i 388. En generell nasjonal tiltaksliste for et enda høyere nivå enn listen anbefalt i 388 må utformes på en annen måte enn forslaget over, og bør ev. komme i et eget oppdrag.

Regulering av tiltaksnivå i skoler og barnehager bør ikke gjøres på nasjonalt nivå. Dette kan vurderes lokalt og ved behov i samarbeid med omkringliggende kommuner/fylke ved behov for samordning regionalt for videregående skoler.

Konkrete vurderinger av anbefalingene i forslaget:

- *Unngå å ha gjester i hjemmet. Vent 14 dager med privat besøk. Unntak for nødvendige hjemmetjenester og besøk hos personer som er i livets siste fase. Aleneboende kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner eller til en fast husstand. Barn i barnehager og barneskoler kan ha besøk fra egen kohort. Barn, i tillegg til besøk fra egen barnehage- og barneskolekohort, og unge kan ha besøk av eller gå på besøk til én til to faste venner.*
 - Det kan eventuelt også vurderes ved en situasjon der det skal være svært strenge tiltak i samfunnet, om også barnehage- og barneskolebarn bør oppfordres til å begrense besøk hjemme til én til to faste venner.
- *Alle organiserte fritidsaktiviteter, idrettsaktiviteter, kulturarrangementer og livssynssamlinger innendørs, anbefales utsatt. Dette gjelder også alle aktiviteter innendørs som samler barn og unge på tvers av klasser/kohorter.*
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *All undervisning og alle planlagte arrangementer ved universiteter, høgskoler og fagskoler blir digitale i en periode.*
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *Alle landets videregående skoler og ungdomsskoler går over til rødt nivå.*
 - Strykkes og erstattes av punktet nedenfor

- *Kommuner med høyt smittepress bør vurdere rødt tiltaksnivå i barnehager og barneskoler.*
 - Ny tekst: Kommuner med høyt smittepress anbefales å innføre rødt tiltaksnivå i barnehager og skoler. Ved behov for regional samordning for rødt nivå i videregående skoler, kan dette koordineres gjennom Statsforvalter i samarbeid med FHI og HDIR.
 - Bør kun gjelde for 14 dager
- *Anbefaling om munnbind når det ikke er mulig å holde minst to meters avstand skal det brukes munnbind i butikker, i fellesarealene på kjøpesentre m.m.*
 - Munnbind bør anbefales i kommuner med høyt smittepress når det ikke er mulig å holde 1 meter avstand, unntatt ved kortvarige passeringer
 - En tidsavgrenset anbefaling om munnbind i hele landet fremstår lite hensiktsmessig. Munnbind bør anbefales på grunnlag av den lokale smitterisikoen. Munnbind var heller ikke anbefalt i den nasjonale pausen etter jul.

Vurdering av sosiale konsekvenser

- Sosiale konsekvenser av redusert skole, barnehage og tilbud til barn og unge er godt dokumentert i andre rapporter (Ekspertgruppen for konsekvenser av smitteverntiltak i skoler og barnehager, og Koordineringsgruppen for tjenester til utsatte barn sine 12 rapporter).
- Det er også nødvendig å vurdere sosiale konsekvenser og tiltaksbyrde ved de andre tiltakene.

Merknad

FHI ber om at vurderingen i sin helhet, inklusiv grafisk utforming, legges ved i det endelige svaret til HOD.