

Helse- og omsorgsdepartementet
Vakt-covid19 @hod.dep.no
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 20/35056-4
Saksbehandler: Jon Hilmar Iversen
Dato: 03.09.2020
Kl 11:00

Svar på Covid-19 oppdrag fra HOD nr. 153 Krav om testing for arbeids- og oppdragstakere innenfor publikumsrettede serviceyrker - Ny frist 3.9 kl 1100

Vedlagt finnes vårt svar på oppdraget og grunnlaget fra FHI.

Vennlig hilsen

Svein Høegh Henrichsen e.f.
seniorrådgiver

Jon Hilmar Iversen
konsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

Svar til oppdrag 153 – Vurdering av karantenereglene – krav for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker

1. Om oppdraget

Helse- og omsorgsdepartementet ga 31. august 2020 Helsedirektoratet følgende oppdrag:

Helse- og omsorgsdepartementet viser til svar på oppdrag 141 - Vurdering av karantenereglene i covid-19-forskriften.

Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt bekymringsmeldinger fra distriksordførere som er bekymret for at hotell/servicenæringen vil bruke ordningen i dagens § 6 åttende ledd til vinteren (unntaket for arbeidsreisende fra EØS- og Schengenområdene). Da vil personer som har en første negativ test bli satt til å jobbe med gjester, for eksempel i baren på de store vintersportsstedene. Departementet ønsker å unngå en slik situasjon, og vurderer at det bør stilles krav for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker slik at disse ikke kan jobbe før negativ test 2.

Departementet ber om at Helsedirektoratet i samråd med FHI gir en smittevern­faglig begrunnelse for et slik unntak og en vurdering av hvilke publikumsrettede yrker som bør omfattes av et slikt krav.

Frist for oppdraget: **torsdag 3. september kl. 11.**

1.1 Avgrensning og forståelse av oppdraget

Et krav for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker om at disse ikke kan jobbe før negativ test 2, innebærer et skjerpene krav for en enkeltgruppe sammenlignet med andre arbeidstakere/virksomheter. Helsedirektoratet vil i det følgende vurdere om et slikt tiltak er smittevern­faglig begrunnet og anses forholdsmessig (dvs. at hensynene tiltaket skal ivareta veier vesentlig tyngre enn ulempene tiltaket innebærer for de som må vente å gå på jobb til de har to negative tester).

Vi vil også vurdere hvilke publikumsrettede yrker som eventuelt bør omfattes av et slikt krav.

Helsedirektoratet har samarbeidet med Folkehelseinstituttet (FHI) om oppdraget.

2. Gjeldende rett og praktisering av ordningen

Etter covid-19-forskriften § 6 åttende ledd kan personer som er bosatt i og ankommer fra Schengen- og EØS-områdene til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag, og som ikke er omfattet av § 5a, unntas fra karanteneplikt etter § 5 ved negative tester på SARS-CoV-2. Det kreves to tester etter ankomst til Norge med minimum 48 timers mellomrom. Den andre testen kan tidligst tas fem dager etter ankomst og senest åtte dager etter ankomst.

Frem til første negative test foreligger, skal personen ha karanteneplikt etter § 5. Dersom første test er negativ, kan personen arbeide i Norge uten hinder av karanteneplikt, men på fritiden skal personen være i karantene i samsvar med § 5. Dersom også andre test er negativ, er personen unntatt fra karanteneplikt både i arbeid og på fritiden.

Det er arbeids- eller oppdragsgiveren som velger om slik løsning skal tilbys personer som skal utføre arbeid eller oppdrag for dem. Bestemmelsen er generelt utformet og ikke knyttet opp til bestemt type næring, og vil derfor kunne benyttes for å unnta arbeidere i publikumsrettede serviceyrker slik at disse kan jobbe etter første negative test.

Etter covid-19-forskriften § 6 første ledd er personer som krysser grensen til Norge fra områder i Sverige som er omfattet av karanteneplikt, unntatt karanteneplikt mens de er under reise mellom bolig og arbeidssted i disse landene og mens de er i arbeid. Bestemmelsen omfatter også arbeidstakere i publikumsrettede serviceyrker som oppfyller vilkårene.

Det er i dag utarbeidet råd og anbefalinger til flere publikumsrettede serviceyrker, herunder serveringssteder, som restaurant, kafe, bar og pub, og utested, som diskotek, nattklubb og lignende. Disse kan holde åpent dersom driften er smittevernfarelig forsvarlig.

3. Smittevernfarelig vurdering - FHI

FHIs vurdering er vedlagt i sin helhet.

Fra vurderingen vises det særlig til følgende:

"Når det gjelder innreisende i "publikumsrettede serviceyrker" har ikke denne gruppen høyere risiko for å være smittet enn andre i innreisekarantene. Det er således ingen grunn til å ha strengere regler for disse på bakgrunn av risiko for å være smittet. Når det gjelder vurderingen av risikoen for videre smitte, er denne betydelig, men ikke større enn andre grupper som for eksempel lærere eller bussjåførere, og det bør være mulig å tilrettelegge for

og holde avstand til andre. Eksempelet med restaurantansatt på vintersportsted, illustrerer også at kundene de møter i stor grad vil være personer fra den friske befolkningen, som ikke har forhøyet risiko for alvorlig sykdom.

Skal man ha strengere tiltak for visse yrkesgrupper, er det mer rimelig å vurdere helsepersonell eller yrkesgrupper med 1-1- kontakt, som arbeider med sårbare pasienter og ikke har mulighet til å holde avstand. Men vi mener at det gjeldende opplegget også for disse er smittevern­faglig forsvarlig. Disse faller imidlertid ofte inn under gruppa «samfunnskritiske funksjoner», fordi de er strengt nødvendige for å holde nødvendige tjenester i gang.

Det anses som et større problem at arbeidstakere fra røde områder i Sverige og Finland er helt fritatt fra testing enn at arbeidstakere fra andre røde områder kan gå på jobb etter en negativ test. Relativt sett ville dette være det viktigste å endre på.

En riktigere løsning enn å lage en spesialordning for publikumsrettede serviceyrker ville være å stramme generelt inn på unntak for arbeidsreisende etter § 6 c. De gruppene som det er spesielt behov for å fritta, for eksempel personer i samfunnskritiske funksjoner, vil fortsatt være dekket av de andre unntakene.

Alternativt kunne man tydeliggjøre at alle i karnantene (unntatt husstandsmedlemmer) kan fritas fra ved negativt testresultat på dag 8, da dette anses som likeverdig som 10 dager i karantene, som foreslått i oppdrag 141.

Dersom unntaket fra unntaket likevel innføres, må det være helt klart hvilke yrker som faller inn under bestemmelsen. Gruppa «arbeidere i publikumsrettede serviceyrker» er svært vanskelig å definere. Listen er potensielt ganske lang, og kan omfatte svært mange personer som får unødig strenge regler. Noen eksempler: Kabinpersonale i fly (som man i oppdrag del 3 har bedt om at skal få helt fritak fra karantene)? Restaurant og hotellnæring? Alle ansatte eller bare noen (renhold? Kjøkken?) Bussjåfører? Reiseledere/Turiststeder/turistattraksjoner? Butikkansatte?

FHIs forslag:

Det bør ikke innføres en særordning for publikumsrettede serviceyrker. Denne gruppa er vanskelig å avgrense, er ikke mer smitteutsatte enn andre grupper, og det innebærer heller ikke større risiko om personer i denne gruppa skulle bli syke enn for eksempel helsearbeidere, lærere eller bussjåfører.

Derimot bør det gjøres en innstramming i §6 b 1. ledd slik at ikke arbeidstakere, inkludert de i publikumsrettede serviceyrker, fra Sverige og Finland automatisk blir fritatt fra både karantene og testing. Mye av problemet antas løst om denne gruppa må følge samme råd som andre arbeidstakere fra EØS området.

Vi mener at dagens bestemmelse i § 6, åttende ledd, for så vidt er smittevern­messig forsvarlig, gitt at arbeidstakerne følger råd om avstand osv mens de er på jobb etter første

negative prøve. Det kan imidlertid se ut som om omfanget av dette unntaket er blitt større enn det intensjonen var, siden den nå omfatter alle arbeidstakere i Norge med en arbeidsgiver som er villig til å betale for testing.

Dersom det ønskes en innstramming, bør dette gjelde hele gruppa innreisende arbeidstakere fra EØS og Schengenområdet. En aktuell måte å gjøre det på ville være å kreve negativ prøve tidligst dag 5 før fritak fra karantene på arbeide."

Merknad: FHIs innspill referer delvis til departementets forslag til endringer i karantener regelverket datert pr 1. september 2020. FHIs innspill med forslag til forskriftsbestemmelser følger vedlagt.

4. Helsedirektoratets vurdering

Helsedirektoratet er enig i departementets vurdering om at det er ønskelig å unngå en situasjon som beskrevet i oppdraget.

En av de største utfordringene for Norges innsats i å ha kontroll over smitten er vedvarende importsmitte som resulterer i lokale utbrudd som kan spre seg dersom de ikke oppdages eller slås ned raskt. Så lenge smittepresset utenfor Norge er høyere enn her hjemme, og vi åpner for en viss grad av reising, vil denne situasjonen vedvare og påvirke behovet for nasjonale tiltak over tid for å redusere smitterisikoen.

Helsedirektoratet støtter i hovedsak FHIs smittevern faglige vurdering.

Vi mener at departementets forslag om å innføre et krav for denne yrkesgruppen slik at disse ikke kan jobbe før andre negative test, vil være et lite formålstjenlige tiltak for å redusere smitterisiko samlet sett ettersom regelverket i dag åpner for at utenlandske arbeidstakere generelt fra Schengen og EU/EØS kan arbeide i karantenetiden etter første negative test. Samtidig som arbeidstakere fra Sverige og Finland i dag er unntatt karantene i arbeidstiden og under reise mellom bolig og arbeidssted. Til tross for en innskjerping for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker, så vil regelverket fortsatt legge til rette for en betydelig økt risiko for importsmitte.

Karantener reglene må være basert på en avveining av ulike hensyn, hvor smitterisiko og smittevernhensyn må avveies mot behovet for blant annet å opprettholde sentrale samfunnsfunksjoner. Når vi nå er i en pandemisituasjon så må smittevernhensyn veie tungt og det er viktig at regelverket åpner for å målrette tiltakene ut fra en vurdering av smitterisiko.

Som vist til i oppdrag 141 så vil tiden etter eksponering ofte være kjent ved en kjent smittesituasjon, og antall dager i karantene kan da beregnes fra eksponeringstidspunktet.

Ved innreise fra et land med høy smitteforekomst finnes det ikke et tilsvarende, kjent eksponeringstidspunkt, men man går ut fra innreisetidspunkt som eksponeringstidspunkt.

De innreisende kan ha blitt smittet når som helst de siste 10 dagene før innreise, men de kan også har blitt smittet på innreisedagen. En negativ test er et øyeblikksbilde og det er risiko for at personer utvikler sykdom også etter at en test er tatt.

De fleste som blir smittet vil avgi positiv test etter 5-6 dager. En test tidlig i dette forløpet (i dag i enkelte tilfeller ved dag 1) vil redusere risiko for at vedkommende er smittet, kanskje til det halve. Det er derfor fortsatt risiko for at personer kan være smittebærende etter første negative test. Ideelt sett kunne man ønske seg at man ikke går på jobb før etter 7-8 dager etter innreisetidspunkt (dvs en ny test etter minst 5 dager). Dette vil gi omtrent samme beskyttelse som karantene i 10 dager. Et vilkår om at test nr 1 for eksempel flyttes til dag 3 vil sånn sett redusere risikoen mer enn ved første test på dag 1.

Vi er enig med FHI i at innreisende i publikumsrettede serviceyrker ikke har høyere risiko for å være smittet enn andre i innreisekarantene, og videre at det heller ikke innebærer større smitterisiko om personer i denne gruppa skulle bli syke enn for eksempel andre yrkesgrupper som for eksempel helsearbeidere, lærere eller bussjåførere. Vi er enig med FHI i at dagens ordning forså vidt er smittevern faglig forsvarlig om den følges etter intensjonen. En innstramning for visse grupper arbeidstakere vil naturlig nok innebære en reduksjon risikoen for importsmitte.

Spørsmålet er om risikoen reduseres tilstrekkelig til at et slik tiltak kan forsvares fordi tiltaket vil være inngripende overfor en gruppe som er vanskelig å avgrense.

Når det gjelder hvilke grupper det vil være aktuelt å innføre et slikt skjerpende krav for, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i visse yrkesgrupper som kommer i nær og tilfeldig kontakt med andre personer i yrkesutøvelsen. Dette er imidlertid en stor og uensartet gruppe. En eventuell avgrensning måtte være knyttet til spesifikke yrker eller funksjoner i definerte næringer som for eksempel arbeidstakere med direkte (fysisk) publikumsrettede funksjoner (f eks serveringspersonalet og bartender) i hoteller, restauranter, barer og andre utelivssteder.

Vi ser bekymringen som er reist knyttet til drift av vintersportssteder, hvor det antas at driften i stor grad baserer seg på sesongarbeidere og erfaringsmessig mange er fra utlandet. Dette vil kunne gi en økt risiko for smitte i en tidsperiode i et område hvor mange mennesker samles, som kan gjøre det nødvendig og forholdsmessig å innføre kompenserende tiltak.

Tiltaket ville ikke medføre arbeidsnekt og arbeidsgiver ville fortsatt ved planlegging kunne benytte arbeidskraft fra utlandet til virksomheten, men med en forsinkelse i oppstart. Vi mener likevel at den smittereduserende risikoen ved kun å innføre et innskjerpet testregime overfor en begrenset personkrets, ikke er tilstrekkelig til at et slik tiltak kan forsvares. Dette tatt i betraktning av at regelverket i dag åpner for at en stor gruppe arbeidstakere fortsatt vil

være underlagt den ordinære ordningen om arbeid etter første negative test. Det er ved vurderingen også lagt vekt på at tiltaket vil være inngripende overfor en gruppe som er vanskelig å avgrense.

FHI foreslår avslutningsvis en generell innstramming av vilkårene i covid-19-forskriften § 6 første og åttende ledd. Sett i sammenheng med at en av årsakene til at smittetallene er gått opp, blant annet ved at syke arbeidspendlere har overført smitten til andre, så mener vi det kan være formålstjenlig å se nærmere på vilkårene for testing av arbeidsreisende. Dette er ikke en del av oppdrag 153 og vi har derfor ikke vurdert dette nærmere i denne omgang.

Oppdrag nr. 153 til Helsedirektoratet - krav om testing for arbeids- og oppdragstakere innenfor publikumsrettede serviceyrker - Frist 3.9 kl 1200

Oppdraget;

Helse- og omsorgsdepartementet viser til svar på oppdrag 141 - Vurdering av karantenereglene i covid-19-forskriften.

*Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt bekymringsmeldinger fra distriksordførere som er bekymret for at hotell/servicenæringen vil bruke ordningen i dagens § 6 åttende ledd til vinteren (unntaket for arbeidsreisende fra EØS- og Schengenområdene). Da vil personer som har en første negativ test bli satt til å jobbe med gjester, for eksempel i barene på de store vintersportsstedene. Departementet ønsker å unngå en slik situasjon, og vurderer at det bør stilles **krav for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker** slik at disse ikke kan jobbe før negativ test 2.*

Departementet ber om at Helsedirektoratet i samråd med FHI gir en smittevernfaglig begrunnelse for et slik unntak og en vurdering av hvilke publikumsrettede yrker som bør omfattes av et slikt krav.

*Frist for oppdraget: **torsdag 3. september kl. 12.** Kontaktperson i Helse- og omsorgsdepartementet: Atle Gøhtesen.*

FHIs vurdering:

I oppdrag 141 var hovedoppgaven å forenkle forskriften, slik at både karantenebestemmelser og unntak fra disse i størst mulig grad følger samme opplegg for ulike grupper. FHI framholdt at ved unntak, må risikoen for smitte ligge til grunn, deretter kan man vurdere om behovet er så stort at unntak bør gis. Videre framholdt vi at test- og karanteneregimet bør være likt for alle som unntas. Unntaksbestemmelsene har hittil medført mye forvirring om hva som gjelder for hvem og hvorfor noen med lavere risiko har strengere regler enn andre. De bør være så lettfattelige og konsistente som mulig, uten ytterligere unntak og graderinger. Dette vil gi bedre forståelse og etterlevelse av rådene.

Arbeidsreisende fra EØS-land har, etter § 6 åttende ledd, lenge kunnet forkorte karantenetiden med et testopplegg, der personer kan starte i jobb etter første negative test forutsatt at deres arbeidsgiver betaler for testene. HOD har nylig avklart at denne bestemmelsen også gjelder arbeidsreisende bosatt i Norge. Det betyr i praksis at alle som jobber i Norge kan fritas fra karantene i jobb etter utenlandsopphold etter første negative test, så lenge arbeidsgiveren deres er villige til å betale for testing. FHI gir i tillegg råd om tiltak når det gis unntak fra karantene på jobb. Det forutsettes at arbeidsgiver kun gir unntak fra karanteneplikt dersom testing og anbefalte smitteverntiltak kan gjennomføres.

Arbeidstakere fra Sverige og Finland gis etter § 6 b et kategorisk fritak fra karantene, uten at det forutsettes kompensierende tiltak eller testing. Dette gjelder også for arbeidere i publikumsrettede serviceyrker.

Når det gjelder innreisende i "publikumsrettede serviceyrker" har ikke denne gruppen høyere risiko for å være smittet enn andre i innreisekarantene. Det er således ingen grunn til å ha strengere regler for disse på bakgrunn av risiko for å være smittet. Når det gjelder vurderingen av risikoen for videre smitte, er denne betydelig, men ikke større enn andre grupper som for eksempel lærere eller bussjåfører, og det bør være mulig å tilrettelegge for og holde avstand til andre. Eksempelet med restaurantansatt på vintersportsted, illustrerer også at kundene de møter i stor grad vil være personer fra den friske befolkningen, som ikke har forhøyet risiko for alvorlig sykdom.

Skal man ha strengere tiltak for visse yrkesgrupper, er det mer rimelig å vurdere helsepersonell eller yrkesgrupper med 1-1- kontakt, som arbeider med sårbare pasienter og ikke har mulighet til å holde avstand. Men vi mener at det gjeldende opplegget også for disse er smittevern faglig forsvarlig. Disse faller imidlertid ofte inn under gruppa «samfunnskritiske funksjoner», fordi de er strengt nødvendige for å holde nødvendige tjenester i gang.

Det anses som et større problem at arbeidstakere fra røde områder i Sverige og Finland er helt fritatt fra testing enn at arbeidstakere fra andre røde områder kan gå på jobb etter en negativ test. Relativt sett ville dette være det viktigste å endre på.

En riktigere løsning enn å lage en spesialordning for publikumsrettede serviceyrker ville være å stramme generelt inn på unntak for arbeidsreisende etter § 6 c. De gruppene som det er spesielt behov for å fritta, for eksempel personer i samfunnskritiske funksjoner, vil fortsatt være dekket av de andre unntakene.

Alternativt kunne man tydeliggjøre at alle i karantene (unntatt husstandsmedlemmer) kan fritas fra ved negativt testresultat på dag 8, da dette anses som likeverdig som 10 dager i karantene, som foreslått i oppdrag 141.

Dersom unntaket fra unntaket likevel innføres, må det være helt klart hvilke yrker som faller inn under bestemmelsen. Grappa «arbeidere i publikumsrettede serviceyrker» er svært vanskelig å definere. Listen er potensielt ganske lang, og kan omfatte svært mange personer som får unødig strenge regler. Noen eksempler: Kabinpersonale i fly (som man i oppdrag del 3 har bedt om at skal få helt fritak fra karantene)? Restaurant og hotellnæring? Alle ansatte eller bare noen (renhold? Kjøkken?) Bussjåfører? Reiseledere/Turiststeder/turistattraksjoner? Butikkansatte?

FHIs forslag:

Det bør ikke innføres en særordning for publikumsrettede serviceyrker. Denne gruppa er vanskelig å avgrense, er ikke mer smitteutsatte enn andre grupper, og det innebærer heller ikke større risiko om personer i denne gruppa skulle bli syke enn for eksempel helsearbeidere, lærere eller bussjåfører.

Derimot bør det gjøres en innstramming i §6 b 1. ledd slik at ikke arbeidstakere, inkludert de i publikumsrettede serviceyrker, fra Sverige og Finland automatisk blir fritatt fra både karantene og testing. Mye av problemet antas løst om denne gruppa må følge samme råd som andre arbeidstakere fra EØS området.

Vi mener at dagens bestemmelse i § 6, åttende ledd, for så vidt er smittevernmessig forsvarlig, gitt at arbeidstakerne følger råd om avstand osv mens de er på jobb etter første negative prøve. Det kan imidlertid se ut som om omfanget av dette unntaket er blitt større enn det intensjonen var, siden den nå omfatter alle arbeidstakere i Norge med en arbeidsgiver som er villig til å betale for testing.

Dersom det ønskes en innstramming, bør dette gjelde hele gruppa innreisende arbeidstakere fra EØS og Schengenområdet. En aktuell måte å gjøre det på ville være å kreve negativ prøve tidligst dag 5 før fritak fra karantene på arbeide.

I dagens forskriftstekst kunne dette for eksempel se slik ut:

§ 6 b Unntak fra innreisekarantene for pendlere, arbeids- og oppdragstakere og andre som jevnlig krysser grensen mellom Sverige og til Norge

Innreisekarantene gjelder ikke for personer som krysser grensen til Norge fra områder i Sverige eller Finland som er omfattet av karanteneplikt, jf. § 5, mens de er under reise mellom bolig og arbeidssted i disse landene og mens de er i arbeid. Personen skal så langt som mulig unngå nærkontakt med andre som ikke er samme husstand, jf. § 3. På fritiden skal personen være i innreisekarantene.

Personer som i sitt arbeid jevnlig krysser grensen mellom Norge og områder som er omfattet av karanteneplikt jf § 5 kan gis unntak fra karantene dersom de testes jevnlig (minimum hver 5 dag).

Arbeids- eller oppdragsgiver skal sørge for jevnlig testing av personer som pendler mellom Norge og Sverige eller Finland områder som er omfattet av karanteneplikt for SARS-Cov-2. Arbeids- eller oppdragsgiveren i Norge er ansvarlig for organisering, gjennomføring og finansiering av testingen. Den offentlige helse- og omsorgstjenesten er ikke forpliktet til å tilby slike tester.

§ 6c Unntak fra innreisekarantene for arbeidsreisende innenfor EØS- og Schengenområdene

Personer som er bosatt i og ankommer fra Schengen- og EØS-områdene til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag, og som ikke er omfattet av § 6a, kan unntas fra innreisekarantene etter § 5 ved negative test på SARS-CoV-2 tatt tidligst dag 5 etter innreise.

Arbeids- eller oppdragsgiveren i Norge er ansvarlig for organisering, gjennomføring og finansiering av testingen. Arbeids- eller oppdragsgiveren velger om slik løsning skal tilbys personer som skal utføre arbeid eller oppdrag for dem. Den offentlige helse- og omsorgstjenesten er ikke forpliktet til å tilby tester for å kunne benytte unntaket.

~~Det kreves to tester etter ankomst til Norge med minimum 48 timers mellomrom. Den andre testen kan tidligst tas fem dager etter ankomst og senest åtte dager etter ankomst. Frem til første negative test foreligger, skal personen ha innreisekarantene etter § 5.~~

~~Dersom første test er negativ, kan personen arbeide i Norge uten hinder av karanteneplikt, men på fritiden skal personen være i innreisekarantene i samsvar med § 5. Dette gjelder ikke for personer som arbeider i publikumsrettede serviceyrker hvor det stilles krav om to negative tester før personen kan arbeide.~~