

Rundskriv

Nr.	Vår ref	Dato
I-7/2020	20/4181	17. desember 2020

Rundskriv om kommunale smitteverntiltak

Revidert 17. desember 2020.

Innhold

1	Formålet med rundskrivet.....	2
2	System for å vurdere smittesituasjonen	3
3	Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak	4
3.1	Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak	4
3.2	Vedtaksnivå.....	5
3.3	Anbefalte tiltak for kommuner med mye smittespredning.....	7
4	Rettslige rammer for kommunale tiltak etter smittevernloven	7
4.1	Kommunens ansvar etter smittevernloven	7
4.2	Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5	8
4.3	Forholdet til Grunnloven og EMK.....	12
5	Involvering av berørte parter og kunngjøring.....	13
6	Målrettede kommunikasjonstiltak.....	14

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8011 Dep	Teatergt. 9	22 24 90 90	Helserettsavdelingen	Ragnhild
0030 Oslo		Org no.		Angell Holst
postmottak@hod.dep.no	www.hod.dep.no	983 887 406		22 24 84 58

7	Håndheving, tilsyn og sanksjonering.....	14
8	Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak.....	15
8.1	Utforming av kommunal forskrift.....	15
8.2	Forholdet til covid-19-forskriften.....	16
8.3	Unntak og dispensasjoner fra lokale regler.....	16
8.4	Tiltakets varighet.....	16
8.5	Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang.....	17
8.6	Tiltak om munnbind.....	22
8.7	Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet.....	23
8.8	Stenging eller begrensninger ved barnehager og skoler.....	23
8.9	Tiltak om hjemmekontor.....	24
8.10	Tiltak som legger begrensninger på idrett.....	25
8.11	Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes.....	26

1 Formålet med rundskrivet

Rundskrivet er oppdatert 17. desember med omtale av det nye systemet for å vurdere smittesituasjonen, se punkt 2, omtale av beslutningsnivå og trinn i beslutningsprosessen i punkt 3, i tillegg til omtale av forvaltningslovens krav til kommunale forskrifter i punkt 8.1. Rundskrivet ble publisert første gang 21. september, og er senere oppdatert 8. oktober, 28. oktober og 5. november.

Formålet med rundskrivet er å gi kommunene veiledning om ulike lokale smitteverntiltak som kan være aktuelle dersom den lokale smittesituasjonen tilsier det. Departementet gjør rede for de rettslige rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som skal vurderes etter loven. Rundskrivet gir også veiledning om vedtak ved bruk av hasterkompetanse, hvordan kommunale vedtak kan utformes, og enkelte avgrensningsspørsmål som bør tas i betraktning.

Regjeringen oppfordrer kommunene til å drive tilsyn med etterlevelsen av smitteverntiltakene. Det er bevilget ekstra midler til kommunene både i 2020 og 2021 for å øke kapasiteten til å utføre disse oppgavene.

Det er viktig at kommunene vurderer lokale smitteverntiltak dersom det oppstår eller er fare for lokal smitteoppblomstring og et forsvarlig smittevern tilsier at det er nødvendig med restriksjoner ut over det som følger av nasjonale tiltak. I regjeringens strategi er det lagt til grunn at ved justering av tiltak prioriteres først lettelsener i tiltak som rammer barn, deretter tiltak som retter seg mot arbeidslivet, før øvrige tiltak. Denne

prioriteringsrekkefølgen vil gjelde i omvendt rekkefølge ved innstramming av tiltakene, slik at tiltaksbyrden for barn blir så liten som mulig.

Kommuner som beslutter å innføre smitteverntiltak, må selv vurdere den nærmere utformingen av reglene og om vilkårene i smittevernloven er oppfylt på vedtakstidspunktet. Det er viktig at vedtakene er begrunnet, og utformet på en klar måte. Det er også viktig å unngå usikkerhet om forholdet mellom nasjonale og lokale regler. Regjeringen oppfordrer kommunene om i størst mulig grad samordne smitteverntiltak med nærliggende kommuner. Selv små nyanseforskjeller i forskriftstekster mellom kommuner som egentlig har nokså like tiltak, kan være krevende å forholde seg til, eksempelvis for virksomheter som har aktivitet i flere kommuner.

Regjeringens mål er å holde smittespredningen under kontroll, slik at smitten er håndterbar og ikke overskrider kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten og kommunehelsetjenesten, herunder TISK-kapasiteten (testing, isolering, smitteoppsporing og karantene). Samtidig må vi være forberedt på å slå ned lokal eller nasjonal oppblussing av smitte.

Covid-19-pandemien er i stadig utvikling og følges nøye av Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet og kommunene. Vurdering av smitteverntiltakene skjer løpende ut fra gjeldende smittesituasjon. Som ledd i beredskapsarbeidet vil det også i tiden fremover være nyttig for kommuner å innhente erfaringer fra andre kommuners håndtering av smitteutbrudd, herunder erfaringer med tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang. Departementet oppfordrer til slik erfaringsutveksling mellom kommuner.

Smittevernloven § 4-1 andre ledd gir hjemmel for Helsedirektoratet til å fatte vedtak for hele eller deler av landet. Regjeringen har overtatt denne fullmakten og ivaretar oppgaven nå. I perioder med økende smitte er det viktig å begrense kontakten mellom personer. Det er også viktig å verne om kommunenes smitteoppsporingskapasitet. Det kan være større grunn til å innføre restriksjoner i en periode der smittefaren øker fordi mange aktiviteter vil foregå innendørs, samtidig som vi er i forkjølelses- og influensasesongen.

Dersom enkelte kommuner eller flere kommuner i en region med høyt smittepress ikke iverksetter nødvendige tiltak, vil regjeringen på bakgrunn av råd fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurdere oppfølging og om nødvendig vedta tiltak for enkelte deler av landet i tråd med smittevernloven for å sikre at en tar kontroll på smittespredningen.

2 System for å vurdere smittesituasjonen

Kommunen har et selvstendig ansvar for fortløpende å vurdere behovet for lokale tiltak i henhold til smittevernloven. Utgangspunktet er at testing, smittesporing og målrettede tiltak mot kjente smittesituasjoner er tilstrekkelig til å holde epidemien under kontroll. Ved økende smittespredning og belastning på kapasiteten kan ytterligere tiltak være nødvendig. Kommunen må vurdere dette fortløpende.

Smittevernloven legger opp til at kommunene i utgangspunktet selv skal vurdere hvilke tiltak det er nødvendig å iverksette for å forebygge eller stanse smittespredning.

Kommunene må vurdere aktuelle tiltak som følger av smittevernloven § 4-1 første ledd. Vurderingen ved iverksettelse av tiltakene skal oppfylle kriteriene i § 1-5 om at tiltakene skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. jf. smittevernloven § 1-5.

Som omtalt i beredskapsplanen er det innført et system for å støtte kommunenes arbeid med risiko- og tiltaksvurdering basert på smittesituasjonen og andre forhold knyttet til ressurser og kapasitet lokalt. Systemet kombinerer statlig veiledning med lokal vurdering og håndtering og regional samordning, og vil være et verktøy for å koordinere tiltak som er aktuelle avhengig av smittesituasjonen i kommuner og omkringliggende regioner.¹

Kommunene skal hele tiden vurdere risikonivå og situasjonen lokalt og hvilke tiltak som ansees nødvendige. Eksempler på hvilke tiltak som er aktuelle basert på ulike risikonivå er omtalt mer detaljert i Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen².

Fylkesmannen skal gjennomgå rapportene fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet ukentlig sammen med kommunene. Dersom vurderingene tilsier at tiltak bør endres i geografiske områder med flere kommuner, skal fylkesmannen bidra til samordning av tiltakene. Hensikten med samarbeidet er å fremme effektivt samvirke mellom kommuner slik at det kan innføres målrettede, helhetlige og effektive smitteverntiltak som virker sammen i flere kommuner. Dette er særlig viktig når det er økende smitte. Dersom ressursituasjonen er utfordret i enkelte kommuner skal fylkesmannen legge til rette for at kommuner med lav kapasitet kan få bistand fra andre kommuner.

Tiltakspakker for hvert risikonivå er omtalt i Håndbok for kommunelegene³.

3 Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak

3.1 Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak

Smittevernloven har som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet.

Tiltakene som iverksettes lokalt og nasjonalt av helsemyndigheter og andre myndigheter,

¹ [Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beredskapsplan-for-smitteverntiltak-under-covid-19-pandemien/id2642444/)

² <https://www.fhi.no/nettpub/overvaking-vurdering-og-handtering-av-covid-19-epidemien-i-kommunen/>

³ <https://www.fhi.no/nettpub/overvaking-vurdering-og-handtering-av-covid-19-epidemien-i-kommunen/>

må virke sammen i en helhet, slik at tiltakene gir en effektiv og forholdsmessig samlet respons på situasjonen vi står i.

Det følger av den langsiktige strategien for håndteringen av covid-19⁴ og beredskapsplanen for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien⁵ at smitten skal være håndterbar og ikke overskride kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten og kommunehelsetjenesten, herunder TISK-kapasiteten. Samtidig må vi være forberedt på å slå ned lokal eller nasjonal oppblussing av smitte. Det er et mål at samfunnet kan drives mest mulig normalt innenfor det som gir et forsvarlig smittevern. Barn og unge bør ha lavest mulig tiltaksbyrde. Konsekvenser for sårbare grupper og behovet for kompensierende tiltak må vurderes ved iverksetting av inngripende smitteverntiltak.

Kommunene skal fortsatt følge den lokale situasjonen og gjøre en lokal risikovurdering basert på indikatorer om smittesituasjonen og kapasitet i kommunen som beskrevet i regjeringens beredskapsplan og Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen. Risikovurderingen kan plassere kommunen i ett av fem risikonivåer. Risikonivå kommuniseres ut på Fylkesmannens nettsider og på kommunenes egne nettsider.

Kommunene skal så vurdere tiltak som er egnet ved dette risikonivået med utgangspunkt i forslag i Beredskapsplanen og Kommunehåndboka. Vurderingen ses i sammenheng med nærliggende kommuners vurdering. Fylkesmannen bidrar til samvirke mellom kommunene. Kommunene bestemmer og iverksetter så tiltakene, fortrinnsvis samordnet i bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3.2 Vedtaksnivå

I forbindelse med utbruddet av covid-19 er det siden 12. mars 2020 iverksatt en rekke nasjonale tiltak⁶, blant annet nasjonale tiltak om stenging av eller krav til virksomheter, og andre tiltak som skal begrense at folk samles. Ved lokale smitteutbrudd vil det ofte kunne være behov for mer inngripende lokale tiltak enn det som følger av det nasjonale regelverket. Det er ikke adgang til å lempe på de nasjonale reglene gjennom lokale forskrifter.

Kjennskap til lokale forhold er grunnleggende for at smittevernet skal fungere godt. Kommunens ansvar fremgår av smittevernloven § 7-1, mens kommunelegens oppgaver

⁴ [Langsiktig strategi for håndteringen av covid-19-pandemien - regjeringen.no](#)

⁵ [Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien - regjeringen.no](#)

⁶ Forskrift 27.3.2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet ([covid-19-forskriften](#))

Kompetansen til å vedta stenging av virksomheter etter § 4-1 første ledd bokstav b er i utgangspunktet lagt til kommunestyret. Etter § 4-1 andre ledd kan likevel Helsedirektoratet treffe vedtak som nevnt i første ledd. Dersom det skal fattes et nasjonalt vedtak må denne bestemmelsen benyttes. Det er lagt til grunn at også departementet kan fatte vedtak etter denne bestemmelsen, ettersom departementet har instruksjonsmyndighet over Helsedirektoratet på vanlig måte⁷. Departementet har videre hjemmel i § 4-1 sjette ledd til å "*i forskrift gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak*".

For departementet kan det være aktuelt å vedta lokale tiltak dersom kommunene ikke iverksetter nødvendige tiltak eller samordner seg tilstrekkelig for effektivt å møte smittesituasjonen. Dette kan også være aktuelt når det er tale om å innføre inngripende tiltak i større områder. Lokale tiltak på risikonivå 5 fastsettes som hovedregel av nasjonale myndigheter dersom det gjelder situasjoner hvor det er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig stor grad av samordning mellom kommuner i bo- og arbeidsregionen innenfor den tiden som står til rådighet.

⁷ Se blant annet omtale i NOU 1990:2 punkt 15.3.1.

Side 6 av 27

3.3 Anbefalte tiltak for kommuner med mye smittespredning

Flere av tiltakene er omtalt i [Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunene](#), inkludert nærmere veiledning knyttet til smitte i skoler.

Tiltakene må vurderes ut fra den lokale situasjonen og i størst mulig grad målrettes mot der smitten skjer. I enkelte situasjoner vil det kunne være slik at iverksette tiltak ikke gir tilstrekkelig effekt, som eksempelvis i situasjoner der det er høy andel med ukjent smittevei. I slike tilfeller må supplerende tiltak vurderes. Tiltakene må også vurderes på bakgrunn av de nasjonale reglene i covid-19-forskriften. Flere av tiltakene kan være relevante både som ikke-rettslige anbefalinger og rettslige påbud. Det er derfor viktig at det vurderes om tiltaket skal rettslig reguleres gjennom forbud eller plikt i en lokal forskrift, eller gis som oppfordringer eller anbefalinger. Videre er det viktig at den totale tiltakspakken vurderes opp mot smittevernloven § 1-5, som blant annet stiller krav om nødvendighet og forholdsmessighet av tiltakene.

Kommunene må gjøre forberedelser for raskt å kunne iverksette tiltak, herunder avklare ansvar, planlegge kommunikasjon mv. Kommunene bør vurdere å ha avtaler om samarbeid med andre kommuner og helseforetak for å sikre tilstrekkelig kompetanse til å gjøre vurderinger, og eventuell samordning av tiltak dersom utbrudd oppstår.

Ved behov for samordning av tiltak mellom flere kommuner for å få tilstrekkelig effekt bør kommunen samarbeide med andre kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Fylkesmannen kan bidra til samordningen, eventuelt med støtte fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

4 Rettslige rammer for kommunale tiltak etter smittevernloven

4.1 Kommunens ansvar etter smittevernloven

Kommunen skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen er sikret nødvendige forebyggende tiltak mot smittsomme sykdommer, jf. smittevernloven § 7-1. Kommunen skal også utføre oppgaver som blant annet å skaffe seg oversikt over omfanget av smittsomme sykdommer i kommunen, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om forebygging. Kommunen skal også sørge for at individuelle forebyggende tiltak for enkeltpersoner blir satt i verk.

Planen for kommunens helse- og omsorgstjeneste skal ha en egen del om tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført. Helse- og omsorgstjenesten i kommunen er pålagt å samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene.

Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført. I covid-19-forskriften § 18 er kommunens tilsynsplikt presisert når det gjelder tiltakene mot covid-19.

4.2 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5

Smittevernloven er en beredskaps- og fullmaktslov. Den gir nasjonale og lokale myndigheter hjemmel til å sette inn tiltak raskt når en beredskapssituasjon oppstår. Når det vurderes å iverksette et smitteverntiltak, må det tas utgangspunkt i situasjonen og tilgjengelig informasjon på vedtakstidspunktet. Smittevernloven er også en rettssikkerhetslov, noe som fremgår av § 1-1 tredje ledd. Hensynet til samfunnets interesser må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern.

Utbruddet av covid-19 er definert som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven. Dette medfører at samtlige regler i loven kan komme til anvendelse, blant annet kommunens adgang til å vedta egne regler om smitteverntiltak etter § 4-1. Smittevernloven § 4-1 gir hjemmel til å vedta en rekke ulike befolkningsrettede smitteverntiltak. Forarbeidene⁹ peker på at slike befolkningsrettede tiltak kan være aktuelle for sykdommer som overføres ved dråpesmitte eller inhalasjon (luftbåren smitte), og som derfor særlig lett smitter fra person til person. Slik smitte kan lett overføres i et samfunn med dets normale aktiviteter. For å motvirke at situasjoner som innebærer økt risiko for smitteoverføring skal oppstå, har smittevernloven hjemler for å motvirke nær kontakt mellom mange mennesker.

Når et tiltak ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd.

Smittevernloven § 4-1 bokstav a

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a vedta "forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet".

Det fremgår av forarbeidene¹⁰ at hensikten med bestemmelsen er å gi adgang til å hindre at flere mennesker samles hvis dette representerer en fare for overføring av smitte.

Hensynet til å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført er vil kunne slå igjennom som et overordnet hensyn i slike tilfeller.

Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for å forby alle typer møter, uansett om de er i offentlig eller privat regi og om de er politiske eller upolitiske. Også blant annet offentlige eller private, politiske eller upolitiske, idrettsarrangementer, utstillinger, konserter og lignende kan forbys. Bestemmelsen er også ment å gi adgang til å forby private sammenkomster hvis vilkårene for øvrig er til stede, men det vil likevel ikke være adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Derimot vil det kunne

⁹ NOU 1990:2 kapittel 8.8.1

¹⁰ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 144-145.

være adgang til å pålegge restriksjoner i den sosiale omgangen i et større bofellesskap eller bokollektiv.

I bestemmelsen er det videre direkte uttrykt at det er adgang til å foreta andre begrensninger i den sosiale omgangen enn et totalt forbud, hvis disse begrensningene tjener formålet tilstrekkelig.

Smittevernloven § 4-1 bokstav b

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b vedta "stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der".

Det fremgår av forarbeidene¹¹ at bestemmelsen gir adgang til å stenge alle slags virksomheter som samler flere mennesker og som dermed kan representere en smitteoverføringsfare. Eksempler på virksomheter som også vil være omfattet i tillegg til oppregningen i bestemmelsen er restauranter, campingplasser, kino, teater, sirkus mv. Det er adgang til å stenge hele virksomheten eller pålegge nærmere begrensninger i aktivitetene.

Smittevernloven § 4-1 bokstav c

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c vedta "stans eller begrensninger i kommunikasjoner". Ifølge forarbeidene¹² gir bestemmelsen adgang til å stanse eller legge begrensninger i bruken av offentlige eller private kommunikasjoner som eksempelvis tog eller buss.

Smittevernloven § 4-1 bokstav d

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d vedta "isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen."

¹¹ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

¹² NOU 1990:2 s. 244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

Departementet har i rundskriv 1-4/2020 - Veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19¹³ redegjort for rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Veilederen gir også anbefalinger på hvordan eventuelle kommunale vedtak bør utformes og hvordan berørte parter bør involveres.

Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5

Tiltak etter smittevernloven skal oppfylle de grunnleggende kravene i § 1-5. For det første skal smitteverntiltak være basert på en «klar medisinskfaglig begrunnelse», for det andre være «nødvendig av hensyn til smittevernet» og for det tredje fremstå «tjenlig etter en helhetsvurdering». Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet og i forståelse med den som tiltaket retter seg mot. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Også etter smittevernloven § 4-1 stilles det krav om at tiltaket må være nødvendig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig etter §§ 4-1 og 1-5 vil i utgangspunktet være den samme. Kravene til å utrede konsekvenser og til nødvendighets- og helhetsvurderinger vil slå sterkere inn etter en viss tid når man får mer oversikt og en mer klarlagt situasjon.

Kravet om medisinskfaglig begrunnelse

Smitteverntiltak skal ha en klar medisinskfaglig begrunnelse. Kravet om medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19.

I den medisinskfaglige begrunnelsen må det tas utgangspunkt i smittevernfarene vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, må det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

Nødvendighetskravet

Smitteverntiltak må være nødvendige av hensyn til smittevernet og for å forebygge eller motvirke smittespredning. Det innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning, men det kreves ikke sikker kunnskap om at tiltaket vil ha effekt. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. Lokale tiltak som er strengere enn nasjonale tiltak, må derfor være begrunnet i et

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-i-42020--veiledertil-kommunene-om-lokale-karanteneregler-eller-innreiserestriksjoner-i-forbindelse-medutbruddet-av-covid-19/id2695647/>

særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser.

Vurderingen av om tiltaket er nødvendig, må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses, risikoen for smittespredning i de enkelte kommunene og når smitte oppstår. I situasjonen med covid-19 har det vært og er foreløpig fortsatt stor grad av usikkerhet og sykdommen synes å ha stor skadeevne. Dersom vedtaket ikke er nødvendig, skal det ikke settes i verk. Nødvendighetskravet følger også av § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses.

Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering

Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører, for eksempel om man hindrer prosesser som er nødvendig for å holde samfunnet i gang og i hvilken grad man griper inn i privatpersoners grunnleggende rettigheter. Dersom nytten av tiltaket er liten eller tvilsom, mens skadevirkningene er store, bør ikke tiltaket iverksettes. Lokale tiltak som har liten smitteverneeffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Tiltak som iverksettes for å avdempe negative konsekvenser av et smitteverntiltak, kan gjøre at smitteverntiltakene samlet sett likevel fremstår som tjenlige etter en helhetsvurdering.

Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales, må hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveies 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.

Departementet legger til grunn at tiltak som retter seg mot private sammenkomster, er egnet til å motvirke økt smittespredning. Målet bør være å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse

Det er kommunestyret som har myndigheten til å fatte vedtak etter § 4-1 første ledd. Kommunestyret kan etter § 7-1 sjette ledd delegerer sin myndighet etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ.

I hastesaker kan kommunelegen etter § 4-1 femte ledd utøve den myndighet kommunestyret har etter bestemmelsen. Det fremgår av forarbeidene at kommunelegens hastekompetanse skal sikre at det kan innføres tiltak "uten særlig forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte". Dersom tiltak som er innført ved bruk av hastekompetanse, skal videreføres, vil det normalt ikke lenger dreie seg om en hastesak i

lovens forstand. Slike saker bør derfor behandles av kommunestyret eller etter ordinær delegering av myndighet i samsvar med kommunelovens regler. Dersom situasjonen endres, kan imidlertid hastekompetanse igjen være aktuelt.

Også kommuneloven § 11-8 gir muligheter for å kunne fatte hastedtak. Forarbeidene¹⁴ sier at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles som en hastesak.

4.3 Forholdet til Grunnloven og EMK

Enkelte av tiltakene som kan være aktuelle etter smittevernloven § 4-1, medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter. I slike tilfeller må forholdet til Grunnloven og EMK vurderes.

Forbud mot private og andre sammenkomster eller begrensninger i antallet personer som kan delta på slike sammenkomster, reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i EMK. Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 bestemmer at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem. Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 bestemmer at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Inngrep i disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikkel 8 og 11.

Det er den enkelte kommunen som må vurdere om Grunnlovens og EMKs krav er oppfylt dersom det vedtas forbud mot sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles.

Slik det fremgår over, gir smittevernloven § 4-1 bokstav a hjemmel til å forby både sammenkomster i private hjem og andre forsamlinger dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Kommunene må selv vurdere om vilkårene i § 4-1 bokstav a og § 1-5 er oppfylt, slik at tiltaket har hjemmel i lov.

Det legges til grunn at hensynet til å verne befolkningen mot covid-19 ved å forebygge eller motvirke at viruset blir overført mellom personer, er et legitimt formål.

Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet ikke må gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende overfor privatlivet eller forsamlingsfriheten. Tiltaket må heller ikke gis lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlig vurderinger av behovet for å opprettholde det.

Også smittevernloven stiller krav om forholdsmessighet. Der et smitteverntiltak gjør inngrep i grunnlovsfestede rettigheter, skal det mer til for at det anses forholdsmessig.

¹⁴ Prop.46 L (2017-2018) punkt 17.4.9

Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Retten til privatliv og forsamlingsfrihet må blant annet veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringslivet og samfunnet for øvrig.

Politiets håndheving av smitteverntiltak som retter seg mot det som foregår i private hjem, reiser også spørsmål om forholdet til forbudet mot husransaker i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, se punkt 5.

For tiltak som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barn har også rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem, og det skal legges vekt på meningen deres, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom smitteverntiltaket berører barn, krever konvensjonen at kommunen vurderer hva som vil være det beste for barnet eller gruppen barn.

Hensynet til barnets beste skal ha stor vekt, men barnekonvensjonen stiller ikke krav om at hensynet til barns beste skal være det avgjørende hensynet i alle tilfeller. Det betyr at andre hensyn kan veie tyngre. I noen tilfeller vil også hensynet til barns beste trekke i ulike retninger. Uansett er det viktig å få frem eventuelle interessekonflikter, og vise tydelig i vurderingen hvordan barnets beste er tatt hensyn til.

5 Involvering av berørte parter og kunngjøring

Informasjon til befolkningen og kunngjøring

For at befolkningsrettede smitteverntiltak skal virke etter sin hensikt, er det avgjørende at innbyggerne gjøres kjent med innholdet i reglene. Vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, er forskrifter, og skal som hovedregel kunngjøres i Norsk lovtidend (se [Lovdata.no/info/kontakt](https://lovdata.no/info/kontakt)), jf.

forvaltningsloven § 38. Kommunene bør sørge for å formidle informasjon, råd og veiledning til publikum og til andre berørte parter gjennom flere kanaler, for eksempel ved bruk av media, sosiale medier, SMS eller e-post.

Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner

Kommunene oppfordres til å etablere god dialog med næringslivet i forkant av og ved gjennomføringen av smitteverntiltak som kan berøre næringsinteresser dersom det er tid til det. Parter som i særlig grad berøres av tiltakene, bør så langt det lar seg gjøre involveres i samsvar med forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det bør vurderes om lokale avdelinger av NHO og LO og eventuelt hjørnesteinsbedrifter skal gis anledning til å uttale seg. Kommuner som deltar i interkommunale politiske råd, oppfordres til å utveksle erfaringer og til å samordne eventuelle tiltak i den grad det er hensiktsmessig. Slike prosesser kan legge til rette for at avbøtende tiltak som demper negative konsekvenser av smitteverntiltakene kan iverksettes.

Det kan være vanskelig for små kommuner å vedta inngripende tiltak hvis ikke nabokommunene gjør det samme. Lik regulering vil kunne bidra til at reglene i mindre grad kan omgås, for eksempel ved at arrangementer og fritidsaktiviteter flyttes over kommunegrensen. Dersom lokal smitte rammer flere kommuner i en bo- og arbeidsmarkedsregion, anbefales det at kommunene i regionen samordner beredskapsplaner for å sikre at smitteverntiltakene utgjør en samlet respons. Se omtale i punkt 2 om fylkesmannens samordningsrolle.

Dialog med politiet

Kommunen bør ha dialog med politiet før det innføres smitteverntiltak, som for eksempel forbud eller begrensning i den sosiale omgangen. Det er viktig at kommunen i sin vurdering av hensiktsmessigheten av å vedta lokale regler er kjent med politiets rammer for å kunne håndheve forbudet. Det bør tas i betraktning at politiet i sin operative virksomhet må prioritere mellom ulike oppdrag og hendelser. Politiet vil eksempelvis kunne ha begrenset kapasitet til å håndheve lokale forbud mot private sammenkomster eller lignende. Det kan dessuten være krevende for politiet å håndtere ulike regler på tvers av kommunegrenser. Politiets viktigste oppgave er å forebygge, også når det gjelder brudd på smittevernlovgivningen. Det er også viktig å sikre at lokale vedtak er utformet på en måte som gjør at de er mulig å håndheve. Det bør for eksempel fremgå klart hvem som kan holdes ansvarlig for overtredelsen.

6 Målrettede kommunikasjonsiltak

Vi har nå fått mer kunnskap om i hvilke situasjoner viruset ofte smitter, blant annet erfart at mangelfull etterlevelse av smittevern anbefalinger og regler kan gi store utbrudd. Kommunen har etter smittevernloven ansvar for å drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges. Kommuner med for eksempel mange arbeidsinnvandrere, studenter, serveringssteder eller større arrangementer, bør vurdere å utforme kommunikasjonsiltak spesielt rettet mot aktuelle grupper eller virksomheter.

Det er særlig viktig å vurdere om det er nødvendig å tilrettelegge lokal informasjon på andre språk. Informasjonsmateriell på mange ulike språk er tilgjengelig på FHI's nettsider. Kommunene bør for eksempel vurdere å ha ukentlig kontakt med arbeidsgivere med mange utenlandske arbeidstakere, utdanningsinstitusjoner med utenlandske studenter og representanter fra de største minoritetsmiljøene.

7 Håndheving, tilsyn og sanksjonering

Etter covid-19-forskriften § 18 fører kommunen tilsyn med at virksomheter etterlever forskriften. Dette ansvaret følger også av smittevernloven § 7-1 fjerde ledd. Kommunenes inntekter er styrket for både 2020 og 2021 med penger som skal gå til nye stillinger for å kunne øke kapasiteten til å kontrollere at reglene om smitteverntiltak etterleves.

Kommunalt tilsyn er i utgangspunktet ikke egnet ved forbud mot private samlinger over en viss størrelse eller lignende begrensninger i den sosiale omgangen. Kommunene vil imidlertid kunne gjennomføre kontroller på steder der man erfarer at mange mennesker samles, og i den forbindelse gi råd og veiledning om reglene. Etter smittevernloven § 4-10 har flere myndigheter bistandsplikt, og etter fjerde ledd er politiet pålagt etter anmodning å bistå med gjennomføringen av tiltak etter blant annet § 4-1.

Brudd på vedtak etter smittevernloven er straffbart, jf. smittevernloven § 8-1, som fastsetter at forsettlig eller uaktsom overtredelse av vedtak med hjemmel i loven kan straffes bot eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse som følge, er straffen bot eller fengsel inntil 4 år.

Politiet kan gripe inn for å stanse eller avverge lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3. Politiet har derfor i utgangspunktet hjemmel til å gripe inn overfor brudd på lokale smitteverntiltak. Politiet kan også gripe inn overfor forstyrrelser av den offentlige ro og orden, eller for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet.

Smittesituasjonen i deler av landet er så alvorlig at politiet fremover vil være mer tydelig på konsekvenser av brudd på smittevernreglene. Politiet vil aktivt bruke de virkemidlene de har. Politiet vil nå også bruke mer ressurser på å følge med på smittevern. Likevel er det slik at alvorlig kriminalitet vil prioriteres. Politiet vil håndheve brudd på regler om forsamlinger.

I praksis kan det likevel være utfordrende for politiet å håndheve lokale vedtak som retter seg mot sammenkomster i private hjem. Grunnloven § 102 første ledd andre punktum forutsetter at politiet må ha mistanke om overtredelse av et straffebud for å ta seg inn i et privat hjem (uten samtykke). Politiet vil derfor ofte ha begrenset mulighet til å undersøke om smittevernreglene overholdes.

Politoloven gir anledning til å gripe inn der en sammenkomst forårsaker støy i nabolaget. Det vil typisk være i disse tilfellene at politiet får kjennskap til en sammenkomst. Forbud mot private sammenkomster over en viss størrelse vil derfor neppe utvide politiets mulighet til å gripe inn overfor samlinger som representerer en smittefare.

Lokale forbud mot private sammenkomster eller andre begrensninger i den sosiale omgangen vil derfor i første rekke kunne ha forebyggende effekt. Politiet vil også ha en forebyggende tilnærming til denne typen forbud.

8 Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak

8.1 Utforming av kommunal forskrift

Når kommunen vurderer at det er nødvendig med lokale smitteverntiltak vil det i de fleste tilfeller være nødvendig med kommunal forskrift.

Forvaltningsloven kapittel VII gjelder forskrifter, og inneholder regler om utredningsplikt, høring og uttalelser fra interesserte i § 37. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev til landets kommuner beskrevet hvordan forskrifter kan utformes, vedtas og kunngjøres¹⁵. Når det skal fastsettes en kommunal forskrift bør saksframlegget til kommunestyret inneholde en vurdering av smitteverntiltaket og smittevernloven § 1-5, samt forholdet til Grunnloven og EMK dersom tiltakene berører grunnleggende rettigheter.

Etter forvaltningsloven har kommunen som hovedregel plikt til å foreta høring før en forskrift blir fastsatt, endret eller opphevd, jf. § 37 annet ledd. Unntak gjelder hvis høring ikke lar seg gjennomføre praktisk, hvis høring vil vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke effektiviteten av den, eller hvis høring er åpenbart unødvendig, se § 37 fjerde ledd.

8.2 Forholdet til covid-19-forskriften

Ved utformingen av kommunale bestemmelser bør forholdet mellom det lokale vedtaket og den nasjonale reguleringen i covid-19-forskriften fremgå klart.

Eksempelene på bestemmelser nedenfor er ment som utgangspunkt og må tilpasses den konkrete situasjonen i den enkelte kommune. De er ikke ment å være uttømmende forslag til regulering. Punktene 3 og 6 gir veiledning om hvilke vurderinger som er relevante når det skal tas stilling til hvordan et forbud skal utformes.

8.3 Unntak og dispensasjoner fra lokale regler

Kommunene anbefales å lage regler som ikke krever at det i en beredskapssituasjon brukes ressurser på å behandle søknader om å gi dispensasjoner eller tillatelser. Kommunen bør vurdere om det er behov for unntak, og om kommunen har ressurser til å åpne for dispensasjoner og tillatelser på nærmere vilkår. Dersom den lokale forskriften skal gjelde for en kort periode, vil det være mindre behov for å gi unntak og dispensasjoner.

8.4 Tiltakets varighet

Det bør vurderes om tiltaket skal ha en begrenset varighet. Det kan for eksempel bestemmes at forskriften oppheves ti dager etter ikrafttreddelsen, eventuelt på en nærmere

¹⁵ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2019/utforming-av-nye-forskrifter-i-kommunene-og-fylkeskommunene/id2683618/

angitt dato. Dersom det fortsatt er behov for det, kan tiltaket videreføres etter en fornyet vurdering. Hvor stor grunn det er til å gjøre et tiltak tidsbegrenset, beror blant annet på hvor inngripende tiltaket er. Kommunen har uansett en plikt til å oppheve eller begrense tiltaket når det ikke er nødvendig lenger, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd. Det må derfor foretas en løpende vurdering av om tiltaket fortsatt er nødvendig.

8.5 Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang

Erfaringene fra flere lokale smitteutbrudd har vist at en av de viktigste driverne av smitteutbrudd er nærkontakt ved sammenkomster i sosiale sammenhenger. Det er derfor av betydning at det ved behov kan iverksettes tiltak som retter seg mot slike sammenkomster, også når de finner sted i private hjem.

Dersom smittespredningen i en kommune gjør det nødvendig, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5, fastsette kommunale forskrifter som forbyr møter eller sammenkomster med flere enn et visst antall personer, eller som stiller krav til gjennomføringen av slike samlinger. Dersom andre typer begrensninger anses tilstrekkelige for å forebygge eller motvirke smittespredningen, bør det ikke nedlegges forbud mot sammenkomster.

Det kan for eksempel være aktuelt å stille krav til gjennomføringen av møter og sammenkomster som ikke omfattes av covid-19-forskriften. Slike krav kan gå ut på at det må være mulig å holde en viss avstand, at det skal føres oversikt over deltakere, eller andre tiltak som vurderes smittevernlig nødvendige i lys av smittesituasjonen i kommunen. Et kommunalt vedtak som har til formål å begrense smittespredning i samlinger av personer, kan innrettes på mange ulike måter. For å unngå for streng regulering i den private sfæren bør forbud og andre begrensninger som retter seg mot sammenkomster med 20 eller færre personer, være tidsbegrensede og tilpasset smittesituasjonen. For at et forbud mot private sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles skal virke etter sin hensikt, bør det utformes slik at det er enkelt å etterleve og å håndheve. Det innebærer blant annet at det må fremgå klart hvilke handlinger som rammes, og hvordan forbudet relaterer seg til nasjonale regler om gjennomføring av arrangementer i covid-19-forskriften §§ 13 flg.

I prinsippet kan kravene også rette seg mot sammenkomster i private hjem, men de vil da i første rekke ha preventiv effekt, se punkt 5. Dersom det anses nødvendig å vedta forbud mot enkelte typer sammenkomster, må kommunen ta stilling til hvordan forbudet skal avgrenses.

Kravet om at smitteverntiltak skal være forholdsmessige, innebærer at det er det minst inngripende, men tilstrekkelig effektive tiltaket som bør velges. Det må fremgå av begrunnelsen for vedtaket hvorfor det – ut fra den konkrete smittesituasjonen på vedtakstidspunktet – anses nødvendig å begrense den sosiale omgangen i den utstrekningen vedtaket gjør. Kommunen bør derfor vurdere hvordan tiltaket kan målrettes mot de risikoforholdene som kjennetegner smittesituasjonen i egen kommune. Når lokale

regler utformes, må det tas i betraktning at brudd på kommunale vedtak med hjemmel i smittevernloven kan straffes, jf. punkt 7.

Forholdet mellom lokale tiltak og nasjonal regulering av arrangementer i covid-19-forskriften

Se den nasjonale reguleringen i covid-19-forskriften §§ 13 til 13 d. Etter § 13 a er det forbudt å gjennomføre arrangementer på offentlig sted med mer enn

20 personer på privat sammenkomst

50 personer på innendørs arrangement som ikke er privat sammenkomst, likevel 200 personer hvor alle i publikum sitter i fastmonterte seter

200 personer på utendørs arrangement som ikke er privat sammenkomst, likevel 600 personer hvor alle i publikum sitter i fastmonterte seter

Det skal uansett ikke være flere personer til stede enn at kravene til avstand i § 13 c oppfylles.

Covid-19-forskriften § 13 gjelder ikke i private hjem, men gjelder for arrangementer på «offentlig sted eller i lokaler og utendørs arealer som leies eller lånes ut».

Dersom den lokale smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å regulere hvor mange som kan være til stede samtidig i private hjem, krever det en kommunal forskrift med hjemmel i smittevernloven § 4-1 bokstav a. Når det gjelder vurderingen av om det bør innføres bestemmelser som retter seg mot samlinger i private hjem og utformingen av slike bestemmelser, vises det til punkt 4.

Forskriften §§ 13 flg. gjelder arrangementer. Bestemmelsen omfatter ikke tilfeldige samlinger av personer i parker, på strender eller andre steder. Lokale vedtak kan derfor også være aktuelt dersom smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å regulere hvor mange personer som kan være til stede på samme sted, uavhengig av hva slags samling det dreier seg om. Når det gjelder vurderingen av om det bør innføres slike bestemmelser, og utformingen av dem, vises det til punkt 4.

Forskriften §§ 13 flg. gjelder både arrangementer i privat og offentlig regi. Et privat bursdagsarrangement på et offentlig sted eller i et leid lokale omfattes av arrangementsbestemmelsen, på lik linje med en konsert som er åpen for betalende publikum. Forskriften regulerer private sammenkomster særskilt.

Lokale vedtak kan være aktuelt dersom den lokale smittesituasjonen tilsier at det er nødvendig å redusere antallet personer som kan være til stede på arrangementer på offentlig sted og i leide eller lånte lokaler eller arealer, ut over det som følger av de nasjonale reglene. Det kan også være aktuelt dersom det er behov for tilleggskrav til gjennomføring av arrangementene eller innstramming særlig rettet mot private sammenkomster.

Hvilke handlinger skal rammes?

Det må for det første fremgå klart hvilke *handlinger* som rammes. Det bør ikke vedtas forbud som retter seg generelt mot «møter» eller «sammenkomster». I stedet bør forbudet utformes slik at det er en handling som forbys, for eksempel det å «gjennomføre», «arrangere» eller «delta» på en samling av en viss størrelse. Når det gjelder hvilken handling forbudet skal rette seg mot, må ulike hensyn veies mot hverandre. Hensynet til smittevern kan tilsi at det bør være forbudt å delta på et smittefarlig arrangement. Hensynet til håndheving kan derimot tale for å begrense forbudet til å gjelde den som arrangerer sammenkomsten, herunder den som stiller boligen sin til rådighet. Dersom det anses nødvendig å ramme også mer tilfeldige samlinger i parker og lignende, kan det imidlertid være nødvendig å forby deltakelse. En mulighet er å ramme den som arrangerer sammenkomster i privatboliger mv., mens det for mer tilfeldige samlinger er forbudt mot å delta.

Det bør tas i betraktning at et forbud mot å delta på sammenkomster kan få utslag som oppfattes som urimelige, for eksempel der forbudet knyttes til antallet personer som deltar. Det kan være krevende for den enkelte deltaker å holde oversikt over hvor mange som til enhver tid er til stede. Dersom forbudet rettes mot den som arrangerer sammenkomsten, kan det være grunn til å presisere hvem som regnes som arrangør.

Hva slags sammenkomster bør forbys?

Kommunen må vurdere om det er nødvendig å forby alle sammenkomster over en viss størrelse, eller om forbudet skal avgrenses ut fra hvem som deltar eller er arrangør, hvor sammenkomsten finner sted osv. Et generelt forbud mot sammenkomster med flere enn f.eks. 20 personer vil være inngripende. Det bør derfor vurderes å avgrense forbudet nærmere.

Dersom forbudet knyttes til hvem som deltar, eller antallet personer, må det tas i betraktning at smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a ikke gir adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Dersom antallet settes så lavt at det i praksis vil ramme større familier eller andre som bor sammen må det fremgå at forbudet ikke gjelder personer i samme husstand. Jo færre personer som kan samles, desto mer inngripende vil tiltaket være.

Hvor mange personer som på en smittevernlig forsvarlig måte kan oppholde seg i et bestemt lokale, avhenger av areal, planløsning, møblering, ventilasjon mv. Dersom det er behov for å begrense den sosiale omgangen i større grupper, tilsier hensynet til klare regler at det ikke bør treffes vedtak som krever slike konkrete vurderinger. Et forbud bør i stedet rette seg mot sammenkomster med flere enn et gitt antall personer.

Forbudet kan også knyttes til hvor sammenkomsten finner sted. Det kan for eksempel være aktuelt å begrense forbudet til arrangementer som finner sted innendørs, eller som finner sted i eller i tilknytning til private hjem. Et forbud som omfatter private hjem, vil gripe inn i retten til privatliv etter Grl. § 102 og EMK art. 8. Det stiller særlige krav til vedtaket, jf. punkt 4.3.

Dersom forbudet ikke gjøres stedsavhengig, men rettes mot «private sammenkomster», kan det være behov for å gi eksempler på hva slags sammenkomster som skal være omfattet. Begrepet private sammenkomster kan være vanskelig å avgrense. I dagligtale omfatter dette et vidt spekter av sammenkomster med stor variasjon i antall tilstedeværende, organisering og formål. Kjernen i begrepet er at det er en samling av personer om ikke er åpen for allmennheten, gjerne venner og familie. Det kan omfatte alt fra mindre familiebesøk i private hjem til bryllup med svært mange deltakere som arrangeres på hotell. I avgrensningen av hva kommunen ønsker å regulere særskilt, må kommunen legge avgjørende vekt på hva formålet med reguleringen er og hvilken atferd det er ønskelig å regulere. I covid-19-forskriften § 13 første ledd bokstav f er private sammenkomster definert som sammenkomster for familie, venner og bekjente eller sosiale samlinger i tilknytning til arbeid eller skole. Dette inkluderer tilstelninger etter seremonier og fester. Bispisning med servering av alkohol i forbindelse med seminarer, konferanser, kurs og andre faglige sammenkomster regnes også som privat sammenkomst.

Departementet anbefaler at kommunen benytter samme definisjon i sin regulering, men at det ved behov kan gis ytterligere eksempler.

Private sammenkomster med færre enn 20 deltakere, som avholdes i de delene av et serveringssteds lokaler som holdes åpent for allmennheten, regnes ikke som arrangement etter covid-19-forskriften § 13 andre ledd. Dette unntaket gjør det mulig fortsatt for mindre grupper av privatpersoner og kollegaer å møtes på et serveringssted, uten at bestemmelsen om arrangementer skal gjelde. Serveringsstedet har da ansvar for at smittevernkravene i § 14 a overholdes. Ved private sammenkomster som avholdes i de delene av et serveringssteds lokaler som ikke holdes åpent for allmennheten, vil både bestemmelsene om arrangementer og serveringssteder gjelde. Både arrangør og serveringssted har i så fall ansvar for at de respektive reglene er oppfylt.

Det bør vurderes om det er tilstrekkelig gode smittevernfasiliteter grunner til å skille mellom private og andre sammenkomster.

Møter og sammenkomster i det offentlige regi, slik som møter i kommunestyret e.l., vil ikke falle inn under ordlyden «private sammenkomster». Det samme må gjelde møter og sammenkomster som ledd i arbeid eller undervisning. Dersom smittesituasjonen tillater det, bør arbeid og undervisning gjennomføres som normalt. Det kan være større grunn til å forby rene sosiale sammenkomster som har tilknytning til arbeid eller undervisning, slik som klasseavslutninger eller julebord.

Forslag til utforming

Klammene markerer alternative formuleringer og tillegg som kan være aktuelle. Dersom forbudet retter seg mot sammenkomster som finner sted i private hjem e.l., kan det utformes slik:

Det er ikke tillatt å [arrangere] [delta på] sammenkomster som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der flere enn [antall] personer fra forskjellige husstander er til stede samtidig.

Forskriften bør enten definere hvem som er arrangør, eller bestemme at en arrangør skal utpekes:

[Som arrangør regnes den som er ansvarlig for gjennomføringen av sammenkomsten, herunder den som stiller sin bolig til rådighet.]

[En person eller virksomhet skal utpekes som arrangør med ansvar for at arrangementet oppfyller kravene i forskriften. De som er til stede skal informeres om hvem som er arrangør og hvem som kan kontaktes ved spørsmål om smittevern].

Dersom det skal stilles krav til gjennomføringen av sammenkomster i private hjem e.l., kan det utformes slik:

Den som arrangerer en sammenkomst som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der [flere enn [antall]] personer [fra ulike husstander] er til stede samtidig, skal

- a) sørge for at de som er til stede, skal kunne holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand*
- b) ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6*
- c) [eventuelle andre krav som anses nødvendige]*

Dersom forbudet retter seg mot private sammenkomster, kan det være behov for å presisere hva som menes med private sammenkomster. Det anbefales å benytte definisjonen i covid-19-forskriften § 13 som utgangspunkt. Kommunen kan vurdere behovet for å legge til flere eksempler. Definisjonen lyder slik:

"Sammenkomster for familie, venner og bekjente eller sosiale samlinger i tilknytning til arbeid eller skole, inkludert tilstelninger etter seremonier, fester og bespisning med servering av alkohol i forbindelse med seminarer, konferanser, kurs og andre faglige sammenkomster.

Som arrangement regnes likevel ikke private sammenkomster med færre enn 20 deltakere som avholdes i de delene av et serveringssteds lokaler som samtidig holdes åpent for allmennheten.

Det kan i lokal forskrift være aktuelt å redusere antall personer som kan være til stede på arrangement. Det er ikke adgang til å åpne for arrangementer med flere deltakere enn det som følger av covid-19-forskriften. Bestemmelsen i lokal forskrift kan for eksempel utformes slik:

Selv om kravene til avstand i covid-19-forskriften § 13 c blir oppfylt, skal det ikke gjennomføres arrangementer med flere personer som samtidig er fysisk til stede enn:

- a. [antall som ikke overstiger 20] personer på privat sammenkomst*

- b. *[antall som ikke overstiger 50] personer på innendørs arrangement som ikke er privat sammenkomst [, likevel [antall som ikke overstiger 200] personer hvor alle i publikum sitter i fastmonterte seter]*
- c. *[antall som ikke overstiger 200] personer på utendørs arrangement som ikke er privat sammenkomst, likevel [antall som ikke overstiger 600] personer hvor alle i publikum sitter i fastmonterte seter.*

8.6 Tiltak om munnbind

Ved økende smittepress kan bruk av munnbind anbefales eller påbys brukt i situasjoner hvor det ikke er mulig å opprettholde 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer. Ved høyt smittepress kan munnbind anbefales eller påbys i flere sammenhenger der det ikke er mulig å opprettholde 1 meters avstand. Terskelen for når tiltaket er aktuelt er ikke absolutt, og må blant annet vurderes i forhold til trendutvikling, om det er avgrensede utbrudd og lokale forhold. Bruk av munnbind kan ikke erstatte, men kan være et supplement til de andre grunnleggende smitteverntiltakene. FHI har omtale av munnbind på sine nettsider¹⁶.

Dersom smittespredningen i en kommune gjør det nødvendig, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5, fastsette kommunale forskrifter som påbyr bruk av munnbind. Tiltaket bør først iverksettes som en anbefaling, slik det er forutsatt i § 1-5 gjennom krav om frivillig medvirkning. Det frarådes å la påbudet gjelde barn under 12 år og personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Bestemmelser kan for eksempel utformes slik:

Personer over [12 år] skal benytte munnbind [i taxi for sjåfør og passasjerer] ved [alle kollektivreiser til/fra/i [region], innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer til andre enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Personer over [12 år] skal benytte munnbind innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand til andre ut over kortvarige passeringer enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

¹⁶ www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta/munnbind-i-befolkningen/

8.7 Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet

I høst har det vært såkalt nasjonal skjenkestopp ved serveringssteder og arrangementer med skjenkebevilling. Den nasjonale skjenkestoppen ble opphevet fra midnatt natt til tirsdag 13. oktober, og gjeninnført fra fredag 6. november kl. 24:00. Det ble samtidig forskriftsfestet at serveringssteder som har skjenkebevilling ikke skal slippe inn gjester etter kl. 22.00.

Det er innført et krav om at serveringssteder med skjenkebevilling skal registrere kontaktopplysninger til de gjestene som samtykker til det.

Kommunen kan vurdere å innføre strengere skjenkestopp for en begrenset periode, eksempelvis kl. 22:00. Kommunen kan også vurdere andre begrensninger i skjenketid, stans i innslipp av gjester på et tidligere tidspunkt enn kl. 22:00 eller andre begrensninger for serveringssteders virksomhet.

Fra 6. november kl. 24:00 d.å. fremgår det av covid-19-forskriften § 14 a at serveringssteder ikke kan ha servering for privat sammenkomst med flere enn 20 personer. Bakgrunnen for dette er at også serveringsstedene skal legge til rette for at reglene om private sammenkomster overholdes. Kommuner som har valgt å ha en strengere regulering av antall personer som kan være til stede på en privat sammenkomst, bør redusere antallet personer som serveringsstedene kan ha servering for tilsvarende.

Forslag til utforming

Med utgangspunkt i bestemmelsene i covid-19-forskriften § 14 om begrensning i skjenketiden, kan en kommunal bestemmelse eksempelvis utformes slik:

Utøvelse av skjenkebevilling etter alkoholloven [kapittel 4 og 5] skal opphøre kl. [klokkeslett som ikke er senere enn 24:00]. Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter dette.

Det skal ikke slippes inn nye gjester på serveringsstedet etter kl. [klokkeslett som ikke er senere enn 22:00].

8.8 Stenging eller begrensninger ved barnehager og skoler

Det følger av covid-19-forskriften § 12 c første ledd at kommunens myndighet til å stenge barnehage eller skole er begrenset til tilfeller der det er smittespredning i den aktuelle virksomheten. Bestemmelsen begrenser kommunens myndighet til å stenge skoler og barnehager til å gjelde kun i de tilfellene det er nødvendig å stenge etter konkret vurdering av smittesituasjonen og som ledd i å hindre videre smittespredning. Bestemmelsen innebærer at kommunene ikke vil kunne stenge barnehager eller skoler dersom det kun er et generelt forebyggende smitteverntiltak. Det anbefales at stenging begrenses til få dager når det er nødvendig for å få oversikt over smittesituasjonen.

Det følger av covid-19-forskriften § 12 c andre ledd at kommunen bare kan fatte generelt stengingsvedtak som et forebyggende smitteverntiltak dersom det er stor smittespredning.

Kommunene i en bo- og arbeidsmarkedsregion bør samarbeide om slike vedtak. Vedtakene skal godkjennes av Helsedirektoratet via beredskap@helsedir.no.

Det er gitt ut smittevernveiledere for barnehager og skoler¹⁷. Skolenes tiltaksnivå følger en trafikklysmodeell og nasjonalt er det besluttet at alle skoler skal ha gult nivå. Det er foreløpig ikke åpnet for lokale nedjusteringer fra det nasjonale tiltaksnivået.

Det bør innføres rødt nivå i videregående skoler i bo- og arbeidsmarkedsregioner med høyt smittenivå. I tillegg bør det planlegges for å innføre rødt nivå på ungdomskolene, slik at skolene er forberedt dersom det viser seg nødvendig. Det er kommunen som beslutter om det er behov for å innføre rødt nivå. Ved endring til rødt nivå for videregående skole oppfordres kommunene til å ha en god dialog med fylkeskommunen.

Rødt nivå ikke er det samme som stenging, og det skal tilrettelegges for tilstedeværende undervisning i størst mulig grad innenfor rammen av smittevernveilederen. Det anbefales en grense for 14 dager på rødt nivå, men med mulighet for forlengelse etter en ny vurdering. Forholdsmessighet i forhold til tiltaksbyrde må vurderes i forkant og fortløpende. Som for alle smitteverntiltak skal tiltaksbyrden veies mot nytten. Både rødt nivå og stenging innebærer stor byrde for ungdom, og tiltakene må ikke ha lengre varighet enn strengt nødvendig.

Forslag til utforming

Med utgangspunkt i bestemmelsen slik den lød i covid-19-forskriften før 15. juni 2020:

[xxx] skal holde stengt til xx.xx.2020.

Det skal opprettholdes tilbud til barn opp til 12 år til personell i helse- og omsorgstjenesten, transportsektoren, andre kritiske samfunnsfunksjoner eller kritiske virksomhetsfunksjoner.

Barn og unge med særlige omsorgsbehov som ikke kan ivaretas når virksomhetene holder stengt, skal fortsatt gis tilbud.

8.9 Tiltak om hjemmekontor

Hjemmekontor er et viktig tiltak for å redusere kontakt mellom personer både på arbeidsplassen og på offentlig transport. Dersom smittesituasjonen tilsier det, kan kommunen beslutte å anbefale eller påby bruk av hjemmekontor. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet har utarbeidet en veileder om blant annet hjemmekontor¹⁸. Dersom

¹⁷ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/>

¹⁸ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/hjemmekontor-og-arbeidsplasser-covid-19>

smittespredningen i en kommune gjør det nødvendig, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5, fastsette kommunale forskrifter

Dersom smittesituasjonen tilsier det bør alle som kan ha hjemmekontor i utgangspunktet ha hjemmekontor. Det bør gjøres unntak for at tiltaket skal fremstå forholdsmessig, eksempelvis for arbeidstakere med oppgaver som krever fysisk oppmøte. Det bør blant annet vurderes om ansatte som ikke tar kollektivtrafikk bør kunne komme på arbeidsplassen, eller om kontakten mellom arbeidstakere kan begrenses med arbeidstid på faste dager på kontoret eller lignende. Hjemmekontor bør bare benyttes der virksomheten kan opprettholde et kvalitetsmessig godt tilbud ved hjelp av digitale løsninger. I mange tjenester, som for eksempel de som omfatter psykisk helse, sårbare brukere, fremmedspråklige, og barn og unge, er relasjonsbygging og trygging en viktig del av arbeidet, og kan oftest ikke erstattes av digitale tjenester.

Forslag til utforming av bestemmelse:

Arbeidstakere som ikke har arbeidsoppgaver som krever fysisk tilstedeværelse [eller ikke arbeider alene], skal utføre arbeidsoppgavene sine fra hjemmekontor. [Arbeidstakere som ikke reiser med kollektivtransport, kan likevel møte på arbeidsplassen].

8.10 Tiltak som legger begrensninger på idrett

Utøvere under 20 år har i lengre tid kunne gjennomføre normal trening etter Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets nasjonale veileder – smittevern for idrett (covid-19)¹⁹. De kan også gjennomføre konkurranser, kamper mv. innenfor samme idrettskrets eller innenfor samme region der region brukes som geografisk avgrensning.

Fra og med 12. oktober legger veilederen til grunn at det åpnes for normal trening i breddeidretten i ulike faser for voksne, i tråd med Norges Idrettsforbunds plan for faseinndelt gjenåpningsprosess. Dette innebærer primært at anbefalingene om redusert kontakt og avstand endres. Kommunen bør ta utgangspunkt i veilederen slik den lyder til enhver tid og vurdere behovet for konkret skjerping.

Kommunen kan ut fra den lokale smittesituasjonen finne det nødvendig å gjeninnføre strengere anbefalinger om hvordan trening kan gjennomføres i en bestemt periode, eller forby breddeidrett. Dette kan gjelde enten kun for voksne eller også for barn og unge. Det bør gjøres en grundig vurdering av om det kan gjøres begrensninger fremfor å stanse breddeidretten for barn og unge fullt ut. Det bør skilles mellom trening og konkurranser/kamper/stevner for barn og unge under 20. Sistnevnte innebærer reising og miksing på tvers av områder og større smittefare. Lokal trening i eget idrettslag bør kunne

¹⁹ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/smittevern-for-idrett-covid-19>

oppretholdes. Organisert trening er ikke regulert i covid-19-forskriften, men helsemyndighetene har gitt råd og anbefalinger.

Kommunen kan også finne det nødvendig å stenge for, eller begrense ytterligere, adgangen til å gjennomføre konkurranser, kamper, stevner, cuper mv. hvor det ikke er mulig å overholde krav til avstand.

Forslag til utforming

Med utgangspunkt i anbefalingene i nasjonal veileder frem til 12. oktober 2020, kan en kommunal anbefaling eller regulering eksempelvis utformes slik:

Personer [over xx år] som utøver idrett, bør holde minst 1 meters avstand under utøvelse av idrettsaktiviteten.

Anbefalinger skal ikke forskriftsfestes, men bør i stedet offentliggjøres på annen egnet måte.

En eventuell forskriftsfesting av begrensninger i idrettsaktivitet kan for eksempel målrettes til å gjelde organisert idrettsaktivitet, med utgangspunkt i covid-19-forskriften § 13 slik denne lød før 7. mai 2020:

Det er ikke tillatt å organisere idrettsaktivitet hvor [mer enn x personer samles i gruppe og] fysisk avstand mellom personer på minst x meter ikke kan overholdes. [Med idrettsaktivitet menes...]

8.11 Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes

Kommunen kan ut fra den lokale smittesituasjonen vurdere at konkrete virksomheter der mange mennesker møtes, bør pålegges begrensninger i aktivitet eller stenge for en kortere periode, fordi slike møteplasser har stort potensial for smittespredning. Det kan dreie seg om for eksempel svømmehaller, treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, arrangementssteder uten fastmonterte seter og andre offentlige steder der mange møtes innendørs.

Det bør vurderes konkret om det skal gis unntak for enkelte aktiviteter, se eksempler nedenfor.

Det kan også vurderes begrensninger i åpningstid eller hvor mange personer det bør tillates samtidig i de aktuelle virksomhetene eller aktivitetene.

Forslag til utforming

Med utgangspunkt i den nasjonale forskriften slik den lød i covid-19-forskriften § 14 før 15. juni:

Stenging av enkelte virksomheter

[Treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, x, y] skal holde stengt.

[Svømmehaller, spaanlegg, hotellbasseng, badeland] skal holde stengt for aktivitet i vann, [likevel slik at følgende tilbud kan holde åpent:

- a) skolesvømming, svømmekurs, svømmetrening og konkurransesvømming med arrangør*
- b) rehabilitering og opptrening som tilbys individuelt eller i mindre grupper med arrangør*
- c) annen individuell behandling som det kan bestilles time til og hvor bad er en del av behandlingen.]*

Med hilsen

Kari Sønnerland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ragnhild Angell Holst
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste:

Landets kommuner
Fylkesmennene

Kopi:

Departementene
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
KS
LO
NHO
Virke