

Om mulige smitteverntiltak i skoler

Utdanningsdirektoratet har i oppfølgingen av en kommune redegjort for reglene som gjelder for å kunne gi elever hjemmeopplæring. Det er ikke adgang til å stenge skoler helt eller delvis uten at kommunen har fattet vedtak etter smittevernloven § 4-1.

TOLKNINGSUTTALELSE 12.11.2021

Gjelder

- § 3 i den midlertidige forskriften
- § 4-1 i smittevernloven
- § 1-5 i smittevernloven
- § 7-1 i smittevernloven

Vi viser til møtet tidligere i dag mellom Stavanger kommune, Statsforvalteren og FHI om fravær blant ansatte på skoler.

Smittesituasjon og smitteverntiltak

Samfunnet har nå gått over i en normal hverdag med økt beredskap. Det betyr at skoleeier fremdeles må ha en beredskapsplan som sikrer elevene et godt opplæringstilbud og

ivaretar hensynet til smittevernfarelig forsvarlig drift. Skoleeier må ta høyde for raske endringer i smittesituasjonen i beredskapsplanleggingen. Beredskapsplanen bør derfor sikre at skoleeier raskt kan innføre de kontaktreduserende tiltakene i trafikklysmodellen, eller veksle mellom de ulike tiltaksnivåene, dersom kommunen beslutter å innføre smitteverntiltak i kommunen. Dette omfatter også planer for å sikre tilgang til vikarer.

Den voksne befolkningen er i stor grad vaksinert, og en økende andel ungdom får vaksine. Barn og unge har lav risiko for alvorlig covid-19 sykdom. Derfor er det normalt ikke lenger nødvendig eller forholdsmessig å ha tiltak i skoler som begrenser hverdagen deres.

Elever og ansatte med nyoppståtte luftveissymptomer og/eller sykdomsfølelse skal ikke møte i skole eller SFO, selv om symptomene er milde. Dette gjelder også vaksinerte. Etter gjennomgått luftveisinfeksjon kan barn gå på skolen når de er i bedring og tilbake i sin vanlige form, og har vært feberfri i minst 24 timer, uavhengig om test er tatt. Man kan komme tilbake selv om man fortsatt har restsymptomer som rennende nese eller hoste.

Smittevernmyndighetene anbefaler at personer med luftveissymptomer tester seg. Ingen kan nektes å komme på skolen, selv om de ikke er testet. Personer som får påvist korona skal isolere seg.

Hvis den lokale smittesituasjonen gjør det nødvendig å ta i bruk kontaktreduserende tiltak, kan kommunene ta i bruk trafikklysmodellen som en del av beredskapsarbeidet.

Kommunene må fatte vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 dersom de skal benytte smitteverntiltakene i trafikklysmodellen, se omtale under.

Barn og unge skal ha et tilbud på skolen/tiltaksbyrde

Det har vært et grunnleggende prinsipp så langt under pandemien at barn og unge skal ha en så lav tiltaksbyrde som mulig. For å beskytte risikogrupperne i samfunnet, har det likevel vært nødvendig med smitteverntiltak rettet mot barn og unge, selv om barn og unge sjeldent blir alvorlig syke av korona.

Smitteverntiltakene har ført til et begrenset skoletilbud for barn og unge under store deler av pandemien. Det sosiale fellesskapet i skoler er grunnleggende for læring, mestring og trivsel. Skoler er også en sentral samhandlingsarena for tiltak og tjenester rettet mot sårbare barn og unge. Mangelen på tilhørighet under pandemien har ført til økt fravær, lavere motivasjon og svekket psykisk helse hos mange elever. Dette har særlig rammet

barn og unge som allerede var utsatt.

For å kompensere for disse negative effektene av smitteverntiltakene for barn og unge, er det viktig å sikre at barn og unge får et best mulig opplæringstilbud fremover, med mest mulig tilstedeværelse i skoler. Det er derfor avgjørende at smitteverntiltakene rettet mot skoler ikke er mer inngripende enn nødvendig fremover. Dette krever gode nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger og at smittevernmyndighetene ser smitteverntiltak i skoler i sammenheng med tiltak i samfunnet ellers, slik at belastningen på barn og unge blir så liten som mulig.

Opplæringsloven med forskrifter

Utgangspunktet er at all opplæring skal gis på skolen. Dette er slått fast i § 3 første ledd i midl. forskrift om tilpasninger i reglene om barnehager, grunnskoler og videregående opplæring som følge av utbrudd av covid-19. Årsaken til dette er at det ikke er noen fullgode tiltak som kan kompensere for manglende fysisk tilstedeværelse for elevene. Retten til en grunnleggende opplæring som ivaretar den enkeltes evner og behov er en grunnlovsfestet menneskerettighet, jf. Grunnloven § 109. Terskelen for å gjøre tilpasninger i elevers rettigheter skal derfor være høy, særlig etter gjenåpningen av samfunnet og avviklingen av de fleste smitteverntiltakene. Det er viktig å sørge for at elevene nå får opplæring i tråd med det alminnelige regelverket.

Skoleeier er ansvarlig for å organisere opplæringen på en lovlig måte. Dersom smittesituasjonen tilsier det, kan kommunen innføre kontaktreducerende tiltak i skolene ved å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1, se omtale under. Dersom dette fører til redusert oppholdstid, skal skolen i medhold av § 3 andre ledd i den midlertidige forskriften sørge for at elevene får deler av opplæringen hjemme. I disse tilfellene skal skoleeier sørge for at alle elever på alle trinn jevnlig og hver uke mottar et tilbud på skolen. Elever på 1- til 4. trinn skal så lang det er mulig motta et fulltidstilbud på skolen også i en slik situasjon.

Lærere som må holde seg hjemme på grunn av milde luftveissymptomer, men som ellers ville møtt på jobb, kan undervise elevene hjemmefra mens elevene er på skolen. Vilåårene for å ta i bruk en slik løsning er at det er nødvendig og forsvarlig for å sikre elevenes rett til opplæring.

Smittevernloven

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. Dersom kommunen ut fra dette mener at det er nødvendig å innføre trafikklysmodellen eller stenge skoler helt eller delvis, må det altså fattes vedtak etter § 4-1 som er i samsvar med § 1-5. Rundskriv I-6/2021 om kommunale smitteverntiltak gir nærmere veiledning om hvilke vurderinger som skal gjøres og hvordan tiltak kan besluttes.

Rundskrivets punkt 8.4 omtaler særskilt tiltak i barnehager og skoler. Det kan fattes vedtak for en eller flere skoler, eller for noen klasser, avhengig av hvor målrettet tiltaket kan være. Dersom vedtaket retter seg mot en bestemt krets personer vil enkeltvedtak kunne være mer hensiktsmessig enn forskrift.

Kompetansen til å fatte vedtak (både forskrift og enkeltvedtak) er lagt til kommunestyret. Det følger av smittevernloven § 7-1 sjette ledd at kommunens myndighet kan delegeres etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ. De vilkårene som skal vurderes etter smittevernloven § 4-1 og § 1-5 forutsetter medisinsk-faglige vurderinger. Videre viser forarbeidene til § 7-1 sjette ledd i Ot.prp. nr. 72 (2005-2006) til at det er viktig for å få et forsvarlig smittevern at oppgavene innen smittevernet delegeres samlet. For å kunne utøve myndigheten etter loven vil det være delegering til helseforvaltningen i kommunen som er aktuelt.

Folkehelseinstituttets Kommunelegehåndbok angir aktuelle smitteverntiltak. Om tiltak i skoler og barnehager står det følgende: «I en normal hverdag med økt beredskap bortfaller kontaktreduserende tiltak i samfunnet. Det er da normalt ikke hensiktsmessig med kontaktreduserende tiltak bare i skoler og barnehager. [...] Trafikklysmodellen skal fortsatt være et verktøy for kommunen ved behov for spesifikke tiltak i skoler og barnehager dersom smittesituasjonen i kommunen tilsier det. [...] Tiltakene bør gå inn i en pakke hvor det også inngår tiltak rettet mot større deler av befolkningen og samfunnet som en helhet. Det må defineres en tydelig begrunnelse for innføring av tiltakene, og tiltakene må heves når begrunnelsen ikke lenger er til stede. [...]

Rødt nivå kan vurderes ved scenario 3 ved en alvorlig belastning på helsetjenestene og når flere andre generelle kontaktreduserende tiltak er innført i samfunnet. [...] Før heving av tiltaksnivå [til rødt nivå], må følgende være på plass:

- Konsekvensvurdering for barn og ungdom som ikke får tilbud om tilstedeværende

undervisning. Dette gjelder både utsatte/ sårbare barn og ungdom, men også alle barn og unge.

- Kompenserende tiltak for å ivareta barn og unge i en periode hvor de ikke får fulle dager på skolen (tilgjengelig sosiallærer, helsesykepleier, lavterskel mulighet til å kontakte lærer) og oppsøkende virksomhet mot utsatte barn og unge»

Oppsummering

Kommunen kan ikke ta i bruk trafikklysmodellen eller stenge skoler helt eller delvis uten at det er fattet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1. Det samme gjelder der kommunen ønsker å gi elevene deler av opplæringen hjemme. Vurderingen av tiltakene etter § 4-1 må oppfylle kriteriene i § 1-5 om at tiltakene skal være basert på en klar medisinfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Kommunelegehåndboka kapittel 5 og Rundskriv I-6/2021 gir nærmere veiledning om vilkårene i smittevernloven for å begrense tilbudet i skoler.

Helsedirektoratet gir nærmere veiledning blant annet om de rettslige rammene for å innføre smitteverntiltak, og Statsforvalteren og kommunen kan henvende seg til Helsedirektoratet dersom de har spørsmål i tilknytning til fastsettelse av smitteverntiltak i skolene. Dersom det grunnet høyt smittetrykk og påfølgende høyt fravær eller uhåndterlig belastning på helsetjenesten er nødvendig å sette inn lokale smitteverntiltak, bør kommunestyret så langt det er mulig unngå å stenge eller begrense driften i skoler som et smitteverntiltak. Stenging bør derfor være siste utvei.

Vår referanse: 2021/12401