

Helse- og omsorgsdepartementet
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: Covid-19 oppdrag 361
Vår ref.: 21/5419-8
Saksbehandler: Pe Magne Mikaelson
Dato: 17.02.2021

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 361 - Obligatorisk test døgn 7

Vedlagt finnes svar uten korrekturtegn på dette oppdraget.

Oppsummering

- HelseDirektoratet anbefaler at det innføres obligatorisk pcr-test 7 døgn etter innreise av alle som ikke oppholder seg på karantenehotell.
- HelseDirektoratet mener det bør innføres en plikt for kommunene om å legge til rette for testing av personer som oppholder seg i innreisekarantene på karantenehotell, hvis disse ønsker å teste seg 7. eller 8. døgn etter innreise.

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Jon Hilmar Iversen
konsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 361 – Obligatorisk test døgn 7

Oppsummering

- Helsedirektoratet anbefaler at det innføres obligatorisk pcr-test 7 døgn etter innreise av alle som ikke oppholder seg på karantenehotell
 - Helsedirektoratet mener det bør innføres en plikt for kommunene om å legge til rette for testing av personer som oppholder seg i innreisekarantene på karantenehotell, hvis disse ønsker å teste seg 7. eller 8. døgn etter innreise.
-

Oppdraget

OBLIGATORISK TEST DØGN 7

Helse- og omsorgsdepartementet viser til etatenes svar på oppdrag 348 hvor det bl.a. ble foreslått å innføre pålegg om PCR-test tatt på døgn 7 etter innreise for alle innreisende. Departementet viser samtidig til at det er usikkert om det er tilstrekkelig testkapasitet for å innføre et slikt krav for alle innreisende. Etter departementets vurdering bør det derfor vurderes om et slikt krav kan innføres ved å avgrense til at kravet bare skal gjelde for personer som ikke gjennomfører innreisekarantenen på karantenehotell.

Del I

Departementet ber Helsedirektoratet i samråd med Folkehelseinstituttet vurdere hvordan et krav om pålegg om PCR-test tatt på døgn 7 etter innreise *for alle som ikke benytter karantenehotell* kan innføres. Vurderingen skal ta utgangspunkt i at unntakene for opphold på karantehotell er strammet kraftig inn. Plikten til test på døgn 7 vil således omfatte alle innreisende som skal gjennomføre innreisekarantene, men som ikke bor på karantehotell. Det bes særlig om en smittevernlig begrunnelse for innføring av et slikt krav og en vurdering av testkapasiteten knyttet til et slikt krav. Det bes også om utkast til forskriftstekst.

Del II

Departementet ber om en vurdering av om det bør innføres en plikt for kommunene å legge til rette for testing av personer som oppholder seg på karantenehotell hvis disse ønsker å teste seg dag 7/8. Det understrekes at det ikke vil være en rettighet for personer på karantenehotell å få slik test og at kommunene kan prioritere testkapasiteten sin i en situasjon der andre grupper blir høyere prioritert.

Frist: tirsdag 16.februar kl 24.00

Kontaktperson i HOD: Tjaarke Hopen, tjh@hod.dep.no tel: 48003220

Forståelse av oppdraget

Helsedirektoratet er i samråd med Folkehelseinstituttet bedt om å vurdere følgende tiltak:

1. Krav om pålegg om PCR-test tatt på døgn 7 etter innreise for alle som ikke benytter karantenehotell
 - smittevernlig begrunnelse for innføring av et slikt krav
 - vurdering av testkapasiteten knyttet til et slikt krav
 - utkast til forskriftstekst
2. Vurdering av om det bør innføres en plikt for kommunene å legge til rette for testing av personer som oppholder seg på karantenehotell hvis disse ønsker å teste seg dag 7/8.

Helsedirektoratet oppfatter oppdraget til å gjelde de som oppholder seg i innreisekarantene.

Oppsummering av FHI sin vurdering

Test etter 7 døgn er viktig for å avdekke smitte hos de som ikke utvikler symptomer og for å hindre at nysmittede i husstanden rundt karantenesatte bringer smitten ut i samfunnet. Tiltaket har fått økt betydning fordi det i flere land er vanlig med mer smittsomme virusvarianter.

For personer som tilbringer karantenetida på karantenehotell, kan det i utgangspunktet antas at etterlevelsen med hensyn til å holde avstand til andre er betydelig bedre enn innad i et hjem. Test etter 7 døgn er derfor i utgangspunktet viktigst for grupper som ikke er i karantenehotell.

Fordi det er avdekket varierende gjennomføring av karantenen på karantenehotell, bør det imidlertid vurderes å innføre plikt til test etter 7 døgn også for disse. Det bør i alle fall være mulig for de som oppholder seg på karantenehotell å teste seg 7 døgn etter ankomst, hvis det er testkapasitet til det. Hvor omfattende slik testing blir, avhenger av antallet innreisende, se også oppdrag 360.

Helsedirektoratets vurdering

Til oppdragets del 1:

Helsedirektoratet og FHI er enig i at det bør innføres et krav om obligatorisk test på døgn 7 av alle innreisende som ikke oppholder seg på karantenehotell, og at dette er klart medisinskfaglig begrunnet. Helsedirektoratet vurderer at det er tilstrekkelig kapasitet til å kunne innføre et slikt krav.

Spørsmålet i det følgende er hvorvidt et krav om obligatorisk test på døgn 7 er nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstår tjenlig etter en helhetsvurdering, jf smittevernloven § 1-5.

Som vi også har vist til i tidligere oppdrag så er det vurdert at tiltak i form av opphold på karantenehotell og reglene om testing både før og ved ankomst, oppfyller de grunnleggende kravene til smitteverntiltak etter smittevernloven § 1-5, fordi de anses nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Smittevernloven forutsetter imidlertid en løpende vurdering og justering av tiltakene etter hvert som situasjonen utvikler seg for å sikre at de grunnleggende kravene er oppfylt. Bestemmelsen inneholder blant annet krav til at det gjøres en proporsjonalitetsvurdering av tiltak etter loven, slik det er forutsatt i flere aktuelle menneskerettigheter.

Tiltak etter smittevernloven skal kunne gjennomføres uten å påføre stor ulempe eller skade, og uten urimelig krenkelse av enkeltpersoners integritet. Det følger også av forarbeidene¹ at ved valg av smitteverntiltak skal det tiltaket som er minst inngripende, men samtidig er tilstrekkelig effektivt, fortrinnsvis velges. Dette innebærer at tiltak som iverksettes for å håndtere utbrudd må tilpasses i takt med smittesituasjonen og ikke skal vare lenger enn nødvendig. Etter hvert som man får bedre kunnskap vil det være mulig å tilpasse tiltakene i takt med utvikling av smittesituasjonen.

Helsedirektoratet har vurdert om det kan anses forholdsmessig å pålegge innreisende som ikke oppholder seg på karantenehotell obligatorisk test på døgn 7. Som FHI skriver så antas det ikke at byrdene av tiltaket vil få sosiale konsekvenser, selv om enkelte vil kunne oppleve det belastende med krav om ytterligere en test.

Ulempen som en obligatorisk test på døgn 7 vil innebære for personer som ankommer Norge, vil gjelde alle innreisende som ikke skal oppholde seg på karantenehotell. Sett i sammenheng med at det per i dag ikke foreligger tilfredsstillende tiltak for å kontrollere innreisende personers overholdelse av innreisekarantene, med den risiko for smitteoverføring til husstandsmedlemmer som dette blant annet kan medføre, innebærer dagens regler om 10 dager innreisekarantene uten krav om test, en betydelig risiko for importsmitte. En innføring av obligatorisk test i 10 dagers perioden vil derfor kunne ha stor betydning for reduksjonen i smitterisiko og være et effektivt tiltak for å redusere risikoen for importsmitte. Personer som tester seg på døgn 7 etter ankomst, vil få en gevinst ved at de forkorter tiden i innreisekarantene med et par dager.

I likhet med FHI vurderer vi derfor at tiltaket anses forholdsmessig til tross for ulempen det vil påføre enkelte innreisende som så langt har vært fritatt fra krav om testing under gjennomføring av innreisekarantene.

Nærmere om vurdering av testkapasitet

PCR-analysekapasitet er nå 250 000 i uken, mens antall faktiske gjennomførte analyser er ca 125 000. Prøvetaking er da flaskehalsen og det bør kunne oppskaleres i kommunene ved behov.

Innreisevolumet er nå svært lavt, og 60% av dette lave tallet har vært unntatt test/karanteneplikt. I uke 5 kom det 22435 over grensen. Av disse var det 8979 som ble testet og som er i den aktuelle gruppen for å bli testet en gang til på 7. døgn etter innreise. De resterende vel 13000 var pendlere og lastebilsjåfører pluss noen andre med unntak.

¹ NOU 1990:2 s. 108

Videre tilkommer at smitten i Norge er såpass lav, og man har iverksatt strenge tiltak for å begrense importsmitte, og derav har man hatt en noe lavere generell belastning av TISK – kapasiteten.

På denne bakgrunn er det for tiden kapasitet til å kunne håndtere økt testing av de som oppholder seg i innreisekarantene. Dersom innreisevolumet og smitten igjen skulle øke bør dette revurderes.

Til oppdragets del 2:

Med bakgrunn i de vurderinger som er lagt til grunn i del 1 av dette oppdraget mener Helsedirektoratet i samråd med FHI at det er smittevernfaglig god begrunnelse for å kunne pålegge kommunene en plikt til å legge til rette for testing av personer som oppholder seg i innreisekarantene på karantenehotell hvis disse ønsker å teste seg 7/8. døgn etter innreise.

Etter covid-19-forskriften § 5 sjette ledd fremgår det at kommunen skal tilby personer som oppholder seg på karantenehotell, muligheten til å teste seg for SARS-CoV-2 i karantenetiden. Bestemmelsen presiserer ikke hvilket døgn det bør testes på, og det gis heller ikke mulighet etter dagens regelverk til å forkorte innreisekarantene ved slik testing for de som oppholder seg på karantenehotell, med mindre denne testen er tatt tidligst døgn 7 etter innreise, jf § 4c.

Helsedirektoratets konklusjon/anbefaling

Helsedirektoratet anbefaler at det innføres obligatorisk pcr-test tatt 7 døgn etter innreise av alle som ikke oppholder seg på karantenehotell

Helsedirektoratet mener det bør innføres en plikt for kommunene å legge til rette for testing av personer som oppholder seg i innreisekarantene på karantenehotell hvis disse ønsker å teste seg 7/8 døgn etter innreise. Vi anbefaler ikke at det blir en rettighet for personer på karantehotell å få slik test, slik at kommunene kan prioritere testkapasiteten sin i en situasjon der andre grupper bør gis høyere prioritert.

Forslag til endring i covid-19-forskriften

Helsedirektoratet foreslår atplikten til obligatorisk test for innreisende som ikke oppholder seg på karantenehotell fremgår av § 5 hvor det allerede oppstilles krav til de som skal være i innreisekarantene. Det kan i tillegg vurderes å innta en henvisning til den nye bestemmelsen i § 5 i eksisterende § 4c.

Vi har følgende forslag til endring i § 5:

§ 5. Krav til de som skal være i innreisekarantene

Personer i innreisekarantene skal oppholde seg på karantenehotell i karantenetiden.

Plikten til å oppholde seg på karantenehotell gjelder ikke for personer som oppfyller vilkårene i § 4d og som:

a. ved innreisen kan dokumentere at de er bosatt eller har fast bopel i Norge, og som oppholder seg i boligen eller på annet egnet oppholdssted

b. skal ha innreisekarantene i boligen til ektefellen eller den andre forelderen. Unntaket gjelder også for mindreårige barn til personer nevnt i første punktum

15.10.2020

kommer til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag og som ved innreisen kan fremlegge bekreftelse på at arbeids- eller oppdragsgivere sørger for et egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom med TV og internett, eget bad, og eget kjøkken eller matservering

har et annet formål med oppholdet enn arbeid eller oppdrag, og har et egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad, og eget kjøkken eller matservering, og ved innreisen kan fremlegge bekreftelse på at oppholdsstedet oppfyller vilkårene fra den som stiller oppholdsstedet til disposisjon

e. søker asyl eller er overføringsflyktning

f. kan dokumentere at de er unntatt etter § 6b sjette ledd, § 6h andre ledd eller § 6i.

Personer i samme husstand som reiser sammen til Norge, kan være i innreisekarantene på samme oppholdssted etter andre ledd bokstav c og d og uten krav om enerom.

Personer over 12 år i innreisekarantene som ikke oppholder seg på karantenehotell skal teste seg for SARS-CoV-2 på døgnet 7 etter ankomst. Testen skal være PCR-test. Personer skal kontakte kommunen eller testsenter for å få gjennomført slik testing. Innreisekarantene forkortes dersom denne testen er negativ.

Personer i innreisekarantene kan bare oppholde seg utenfor oppholdsstedet hvis de kan unngå nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. De som er i karantene, kan ikke være på en arbeidsplass der også andre oppholder seg, på skole eller i barnehage. Det er ikke tillatt å bruke offentlig transport.

Personer i innreisekarantene kan likevel bruke offentlig transport fra flyplassen, havnen eller lignende ankomststed til karantenestedet. De som forlater Norge i karantenetiden, kan benytte offentlig transport under utreisen. De som er over 12 år, skal bruke munnbind.

Kommunen skal tilby personer som oppholder seg på karantenehotell, muligheten til å teste seg for SARS-CoV-2 i karantenetiden.

Personer som utvikler akutt luftveisinfeksjon med feber, hoste eller tung pust i karantenetiden, skal kontakte helse- og omsorgstjenesten for å testes. Selv om testen er negativ, skal de fortsatt være i karantene resten av karantenetiden.

Oppdragstekst

Helse- og omsorgsdepartementet viser til etatenes svar på oppdrag 348 hvor det bl.a. ble foreslått å innføre pålegg om PCR-test tatt på døgn 7 etter innreise for alle innreisende. Departementet viser samtidig til at det er usikkert om det er tilstrekkelig testkapasitet for å innføre et slikt krav for alle innreisende. Etter departementets vurdering bør det derfor vurderes om et slikt krav kan innføres ved å avgrense til at kravet bare skal gjelde for personer som ikke gjennomfører innreisekarantenen på karantenehotell.

Del I

Departementet ber Helsedirektoratet i samråd med Folkehelseinstituttet vurdere hvordan et krav om pålegg om PCR-test tatt på døgn 7 etter innreise for alle som ikke benytter karantenehotell kan innføres. Vurderingen skal ta utgangspunkt i at unntakene for opphold på karantehotell er strammet kraftig inn. Plikten til test på døgn 7 vil således omfatte alle innreisende som skal gjennomføre innreisekarantene, men som ikke bor på karantehotell. Det bes særlig om en smittevernfaglig begrunnelse for innføring av et slikt krav og en vurdering av testkapasiteten knyttet til et slikt krav. Det bes også om utkast til forskriftstekst.

Del II

Departementet ber om en vurdering av om det bør innføres en plikt for kommunene å legge til rette for testing av personer som oppholder seg på karantenehotell hvis disse ønsker å teste seg dag 7/8. Det understrekes at det ikke vil være en rettighet for personer på karantehotell å få slik test og at kommunene kan prioritere testkapasiteten sin i en situasjon der andre grupper blir høyere prioritert.

Frist: Tirsdag 16. februar kl 10:00

Kontaktperson i HOD: Tjaarke Hopen, tjh@hod.dep.no tel: 48003220

Folkehelseinstituttets vurdering

FHI har ikke mottatt endelig oppdragstekst, men mottok utkast til oppdragstekst, som her er besvart, lørdag 13. februar 2021 kl 10:44, med frist til Hdir 15. februar kl 17. Pga tidspress med flere parallelle oppdrag, kan det være manglende presisjon slik at revisjoner må ettersendes.

Oppsummering

FHI anbefaler at test etter 7 døgn i innreisekarantene prioriteres.

Test etter 7 døgn er viktig for å avdekke smitte hos de som ikke utvikler symptomer og for å hindre at nysmittede i husstanden rundt karantenesatte bringer smitten ut i samfunnet. Tiltaket har fått økt betydning fordi det i flere land er vanlig med mer smittsomme virusvarianter.

For personer som tilbringer karantenetida på karantenehotell, kan det i utgangspunktet antas at etterlevelsen med hensyn til å holde avstand til andre er betydelig bedre enn innad i et hjem. Test etter 7 døgn er derfor i utgangspunktet viktigst for grupper som ikke er i karantenehotell.

Fordi det er avdekket varierende gjennomføring av karantenen på karantenehotell, bør det imidlertid vurderes å innføre plikt til test etter 7 døgn også for disse. Det bør i alle fall være mulig for de som oppholder seg på karantenehotell å teste seg 7 døgn etter ankomst, hvis det er testkapasitet til det. Hvor omfattende slik testing blir, avhenger av antallet innreisende, se også oppdrag 360.

Tidspunktet for test etter innreise kunne med fordel vært noe tidligere (etter 5 døgn), og det kan på sikt vurderes å ha forskjellige regler for å teste seg ut av karantenetida ved innreise - og smittekarantene. Hensynet til oversiktlige og like regler kan allikevel veie tyngre, slik at FHI anbefaler at man foreløpig holder seg til at alle typer karantene kan forkortes ved negativ PCR tatt tidligst etter 7 døgn.

Vurdering

Test ved avslutning av karantene er viktig fordi man da også kan oppdage asymptomatisk/lavsymptomatisk smitte.

Det er særlig viktig å unngå smitte med mer smittsomme virusvarianter, som er vanligere i mange land utenfor Norge. Virusvariantene som oppdages etter innreise er også særlig viktig å overvåke med gensekvensering.

Anslagene på andelen smittede som er asymptomatiske varierer oftest mellom 20- 40% avhengig av testhyppighet og alder i studiepopulasjonen. En nyere systematisk review anslo andelen asymptomatiske til rundt 30% (Oran, D. P. and E. J. Topol; "The Proportion of SARS-CoV-2 Infections That Are Asymptomatic: A Systematic Review." Ann Intern Med (2021)).

Ved påvist smitte hos en person som gjennomfører karantene i en husstand, vil husstandsmedlemmene regnes som nærkontakter og derved komme i karantene. Testen før avslutning av karantene er derfor viktig for å identifisere smittede som skal isoleres og husstandsmedlemmer som skal være i karantene og derved hindre at smitten spres videre ut i samfunnet.

Vi har sett flere utbrudd der personer har smittet hverandre i hjemmet mens de har vært i karantene. Problemet er etterlevelse av karantene. Det kan være vanskelig å følge råd om å avstand til andre man bor sammen med i karantenetida. Dermed er det en økt risiko for smitte som kan bringes videre ut i samfunnet, spesielt for de nye mer smittsomme variantene.

Etterlevelsen av karantene kan i utgangspunktet antas å være bedre på et karantenehotell, eller om man bor alene, enn på andre steder der karantene gjennomføres sammen med andre. Det har imidlertid vist seg at etterlevelsen på karantenehotell ikke alltid er like god. På steder der karantenen er brutt, bør man vurdere å innføre samme plikt til test som ved andre karantenesteder.

Man bør generelt ha muligheten til å teste seg ut av karantene dersom man oppholder seg på karantenehotell, forutsatt at testkapasiteten lokalt er god.

Med hensyn til tesing av barn, bør de oppfordres til å la seg teste i samråd med sine foreldre, og test kan tas fra fremre nese for å redusere ubehaget, men barn under 12 bør ikke pålegges test.

Vedrørende foretrukket tidspunkt for test, bør man på sikt vurdere å flytte avsluttende test i innreisekarantene til 5 døgn etter innreise, slik det er på Island. Dette både fordi det er tilstrekkelig, og at man slik kan unngå unødvendig bruk av karantene, og fordi en tidligere test raskere kan føre til smittesporing og karantenesetting rundt den smittede.

Hensynet til å ha like og forståelige regler kan likevel veie tyngre, slik at man velger å utsette en slik endring.

Vurdering av sosiale konsekvenser

Det antas ikke at byrdene av tiltaket vil få sosiale konsekvenser, selv om enkelte vil kunne oppleve det belastende med krav om ytterligere en test.

Merknad

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