

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 21/34732-3
Saksbehandler: Ragnhild Spigseth
Dato: 03.09.2021

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 519 - Vurdering av forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd

Det vises til oppdrag nr. 519 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Oppdraget ber om en smittevern faglig vurdering av om det er behov for å legge opp til å videreføre de midlertidige bestemmelsene i smittevernloven §§ 4-3 andre og tredje ledd etter 1. desember 2021. Dersom det er tilfellet, bes det om en vurdering av hvor lenge det er sannsynlig at det vil være et slikt behov, samt tekst som kan inngå i høringsnotat om forlenging av bestemmelsene.

Vedlagt følger Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttets svar på oppdraget.

Oppdragets konklusjoner kan oppsummeres slik:

- FHI og Helsedirektoratet er enige i at karantenehotell kan avvikles når befolkningen er tilstrekkelig beskyttet av vaksinasjon
- FHI mener det er lite sannsynlig at det blir nødvendig å ha noen karantenehotellordning etter desember. Men dersom man av beredskapshensyn ønsker å redusere risikoen, kan § 4-3 andre og tredje ledd bevares gjennom kommende vintersesong.
- Helsedirektoratet anbefaler ut fra beredskapshensyn at de midlertidige bestemmelsene i smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd videreføres for å sikre hjemmelsgrunnlag for å kunne ha karantenehotellregler etter 1. desember 2021 dersom det viser seg å være nødvendig og forholdsmessig.

Vennlig hilsen

Helen Brandstorp e.f.
direktør

Wenche Dahl Elde
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

Helsedirektoratet

Avdeling helserett og bioteknologi
Ragnhild Spigseth

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20
Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 519 - vurdering av forlengelse av de midlertidige bestemmelsene i smittevernloven §§ 4-3 andre og tredje ledd om karantenehotell

Oppsummering

- FHI og Helsedirektoratet er enige i at karantenehotell kan avvikles når befolkningen er tilstrekkelig beskyttet av vaksinasjon
- FHI mener det er lite sannsynlig at det blir nødvendig å ha noen karantenehotellordning etter desember. Men dersom man av beredskapshensyn ønsker å redusere risikoen, kan § 4-3 andre og tredje ledd bevares gjennom kommende vintersesong.
- Helsedirektoratet anbefaler ut fra beredskapshensyn at de midlertidige bestemmelsene i smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd videreføres for å sikre hjemmelsgrunnlag for å kunne ha karantenehotellregler etter 1. desember 2021 dersom det viser seg å være nødvendig og forholdsmessig.

Oppdraget er utarbeidet på grunnlag av faglig underlag fra Folkehelseinstituttet (FHI). Underlaget fra FHI finnes også som eget vedlegg.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd gir blant annet hjemmel for å stille krav til hvor innreisekarantene skal gjennomføres. Plikten til opphold på karantenehotell i covid-19-forskriften § 5 er hjemlet i disse reglene. Det vises til Prop. 62 L (2020–2021) og Prop. 162 L (2020–2021).

Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd gjaldt i utgangspunktet frem til 1. juli 2021, men ble denne våren forlenget til 1. desember 2021. Bakgrunnen for forlengelsen var usikkerheten knyttet til pandemiens utvikling nasjonalt og internasjonalt og dermed også behovet for regler om oppholdssted under innreisekarantene etter 1. juli 2021, se nærmere Prop. 162 L (2020–2021) og Innst. 510 L (2020–2021).

Det er nå behov for å vurdere om forskriftshjemlene i smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd bør foreslås forlenget utover 1. desember 2021. Det vises også til oppdrag 511 og 517, som bl.a. gjelder mulig forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og smittevernloven § 4-3 a.

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ber derfor om Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets smittevern faglige vurdering av om det er behov for å videreføre smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd etter 1. desember 2021. Dersom det er tilfellet, bes det om en vurdering av hvor lenge det er sannsynlig at et slikt behov vil vedvare. Helsemyndighetene bes også vurdere om andre regler i smittevernloven er tilstrekkelige til å håndtere pandemien i den fasen den vil være etter 1. desember 2021, hvor vi blant annet vil ha en svært høy vaksinasjonsgrad. Det vises her særlig til smittevernloven § 4-3 første ledd som gir hjemmel for innreisekarantene og test på grensen.

Plikten til opphold på karantenehotell er et inngripende tiltak som griper inn i flere grunnleggende rettigheter. Departementene ber helsemyndighetene også ta dette med i vurderingen av om smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd bør videreføres som et beredskapstiltak etter 1. desember 2021.

Det understrekes samtidig at en forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd ikke betyr at reglene som er fastsatt i medhold av dem, også videreføres. Hvor lenge det er behov for å regulere krav til oppholdssted under innreisekarantene, er et eget spørsmål som må vurderes uavhengig av når forskriftshjemlene oppheves.

Frist: 2. september 2021 kl. 12.00.

Kontaktperson i JD: Ivar Gullbrand Nyhus, Ivar.Nyhus@jd.dep.no

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

Bakgrunn

Hesledirektoratet og FHI bes i oppdrag 519 om å gjøre en smittevern faglig vurdering av om det er behov for å forlenge midlertidige bestemmelser i smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd.

Plikt til opphold på karantenehotell ble innført i november 2020. Tiltaket er hjemlet i smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd og gjelder frem til 1. desember 2021.

Det er behov for en ny gjennomgang av hjemmelsgrunnlaget og vurdering av om forskriftshjemlene bør foreslås forlenget utover 1. desember 2021.

Andre relevante oppdrag

Oppdragene 511, 517 og 514.

Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttets vurdering

FHI skriver i sitt faglige underlag at:

"Paragrafen 4-3 er hjemmelsgrunnlaget for covid-19-forskriftens § 5 om karantenehotell. Vi forstår videre at vurderingen ikke gjelder om denne bestemmelsen i covid-19-forskriften skal oppheves nå. En slik vurdering må gjøres fortløpende, og bestemmelsene i covid-19-forskriften må oppheves så snart de ikke er nødvendige, jf. smittevernloven § 1-5. Det kan skje selv om lovens § 4-3 andre og tredje ledd består.

Vi har i oppdrag 514 anbefalt at alle innreisetiltak avvikles i fasen kalt ny normal hverdag med beredskap. Den fasen kan trolig starte når en høy andel av befolkningen er fullvaksinert, epidemien er under kontroll og sykehusenes kapasitet ikke er overbelastet. Dette inkluderer karantene og karantenehotell. I 514 skrev vi:

«Innreisekarantene er et inngripende tiltak som har vært nødvendig for å beskytte en uvaksinert befolkning mot smitte fra reisende til landet, særlig når det i perioder har vært en stor insidens-gradient over grensen. Tiltaket medfører en byrde for mange reisende og bør derfor trappes ned og avvikles så snart det er forsvarlig.»

«Karantenehotell er et inngripende tiltak som ble innført for å beskytte en uvaksinert befolkning mot smitte fra reisende til landet. Tilbudet om karantenehotell må ses i sammenheng med lettelser i karanteneplikten [...]; så lenge karanteneplikt benyttes som tiltak, bør karantenehotell-ordningen opprettholdes som et tilbud til dem som ikke har egnet karantenested. For smittede som ikke har egnet sted for isolasjon bør en hotellordning fortsatt være et tilbud så lenge isolasjon er påkrevd.»

Covid-19-epidemien har vist seg svært uforutsigbar. Virusets egenskaper er langsomt blitt avdekket, og nye varianter med endrede egenskaper har oppstått. Det er usikkerhet om hvordan viruset vil oppføre seg i en

befolkning der nesten alle over 12 år har stor grad av immunitet. Varigheten av vaksinebeskyttelsen er ukjent. Folkehelseinstituttets modellerte langtidsscenarier tilsier at det under visse uheldige forutsetninger kan komme en større vinterbølge i 2021-22 og kanskje også etterfølgende år.

Likevel vurderer vi at det er svært lite sannsynlig at innreisekarantene generelt og karantenehotell spesielt vil være et nødvendig virkemiddel mot pandemien i desember 2021 eller halvåret deretter. Da er de aller fleste unge og voksne vaksinert og beskyttet mot alvorlig sykdom. Ved svekkelse av beskyttelsen, vil de bli revaksinert. En eventuell vinterbølge vil være drevet av innenlands smittespredning der importen ha liten betydning, ifølge vår modellering. Skulle det likevel være nødvendig med tiltak ved innreise, kan man velge mye mindre inngripende tiltak, som testing. Vi merker oss at § 4-3 første ledd, jf. IHR-forskriften, uansett gir hjemmel for en rekke innreisetiltak.

Vi vurderer derfor at det lite sannsynlig at det blir nødvendig å ha noen karantenehotellordning etter desember. Vi kan likevel ikke utelukke at det i et svært usannsynlig scenario med en betydelig verre SARS-CoV-2-variant enn dagens kan bli nødvendig i en kort periode med karantene og dermed kanskje karantenehotell for enkelte reisende. Dersom man av beredskapshensyn ønsker å redusere risikoen for å komme i en situasjon der hjemmelen for karantenehotell ikke lenger finnes, kan § 4-3 andre og tredje ledd bevares gjennom kommende vintersesong.

Ved en framtidig, større revisjon av smittevernloven må det vurderes om en slik bestemmelse er nødvendig å ha med i loven for framtida."

Helsedirektoratets vurdering

Forlengelse av smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd

Bakgrunn og begrunnelse

Plikt til opphold på karantenehotell ble innført 6. november 2020 ved en endring i covid-19-forskriften § 5 (i kraft fra 9. november). Tiltaket var da hjemlet i smittevernloven § 7-12, som gir særskilt fullmakt til Kongen. Bruk av denne fullmakten innebærer at saken snarest mulig skal meddeles og eventuelt legges frem for Stortinget dersom de skal ha lenger varighet enn 30 dager.

Regjeringen la 12. november 2020 frem Prop. 62 L (2020-2021) *Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)* med forslag om nytt annet og tredje ledd i smittevernloven § 4-3. I proposisjonen ble det vurdert om § 4-3 første ledd ga hjemmel for å fastsette en plikt til å gjennomføre innreisekarantene på et karantenehotell. Departementet viste til at bestemmelsen "har en svært vid ordlyd, som språklig sett dekker ulike karantenetiltak, også dagens innreisekarantene". Departementet vurderte imidlertid at et nytt annet og tredje ledd ville gi et klart hjemmelsgrunnlag under covid-19-pandemien for å regulere at personer i innreisekarantene skal oppholde seg på karantenehotell.

Smittevernloven § 4-3 annet og tredje ledd er midlertidig, og ble forlenget ved lovendring 18. juni 2021. Departementet begrunnet forlengelsen blant annet med at det er "vanskelig å forutsi pandemiens utvikling. Usikkerheten knytter seg blant annet til utviklingen av mer smittsomme virusvarianter, vaksineleveransene og vaksinenes effekt på smittespredningen", jf. Prop. 162 L (2020-2021) *Midlertidige endringer i smittevernloven (forlengelse av forskriftshjemmel om oppholdssted under innreisekarantene mv.)*.

Karantenehotellordningen har gjennomgått store lettelser siden innføringen i november 2020, og er i dag beregnet å gjelde for de innreisende med størst risiko for å medbringe importsmitte. Omlag 1,7 prosent av de innreisende er nå på karantenehotell.¹ Formålet med karantenehotell er å redusere faren for importsmitte og motvirke smittespredning. Plikt til opphold på karantenehotell er et inngripende tiltak, og kan ikke opprettholdes lenger enn

¹ Se leveranse på oppdrag 514 vedlagt notat fra DSB.

nødvendig. På nåværende tidspunkt har Helsedirektoratet i oppdrag 514 vurdert at karantenehotellordningen er et nødvendig og forholdsmessig tiltak.

Karantenehotellordningen ble innført før årsskiftet fordi man så at frivillig, tillitsbasert karantene i egnet karantenested ikke fungerte i tilstrekkelig grad. Særlig ved importsmitte så man ofte at det kom utbrudd i forbindelse med manglende overholdelse av kravene til egnet oppholdssted. Etter hvert som tiltakene har blitt tatt ned, har også bruken av karantenehotell avtatt. Dels har de fleste kunnet teste seg ut av karantenehotell og kunnet dra hjem for videre karantenering etter testing på dag 3, dels har man fjernet kravet for mange grupper. Som anbefalt i oppdrag 514 vil innreisende fra flere land fortsatt ha krav til karantene i neste trinn av gjenåpningen. Karantenehotell må opprettholdes for å kunne tilby et karantenested for de som ikke kan dokumentere at de har et egnet karantenested så lenge vi fortsatt opprettholder karantenekrav til enkelte grupper. Det er også nødvendig å opprettholde noe hotellkapasitet når vi går over i en hverdag med økt beredskap fordi krav til innreisekarantene kan bestå for innreisende fra enkelte land med store utbrudd eller utbrudd med nye bekymringsfulle virusvarianter. Det bør også være kapasitet i karantenehotellordningen til å kunne isolere positive.

Behov for videreføring av hjemmelsgrunnlag for karantenehotell

FHI skriver i sin smittevernfaglige vurdering:

"Covid-19-epidemien har vist seg svært uforutsigbar. Virusets egenskaper er langsomt blitt avdekket, og nye varianter med endrede egenskaper har oppstått. Det er usikkerhet om hvordan viruset vil oppføre seg i en befolkning der nesten alle over 12 år har stor grad av immunitet. Varigheten av vaksinebeskyttelsen er ukjent. Folkehelseinstituttets modellerte langtidsscenarier tilsier at det under visse uheldige forutsetninger kan komme en større vinterbølge i 2021-22 og kanskje også etterfølgende år.

Likevel vurderer vi at det er svært lite sannsynlig at innreisekarantene generelt og karantenehotell spesielt vil være et nødvendig virkemiddel mot pandemien i desember 2021 eller halvåret deretter. Da er de aller fleste unge og voksne vaksinert og beskyttet mot alvorlig sykdom. Ved svekkelse av beskyttelsen, vil de bli revaksinert. En eventuell vinterbølge vil være drevet av innenlands smittespredning der importen ha liten betydning, ifølge vår modellering. Skulle det likevel være nødvendig med tiltak ved innreise, kan man velge mye mindre inngripende tiltak, som testing. Vi merker oss at § 4-3 første ledd, jf. IHR-forskriften, uansett gir hjemmel for en rekke innreisetiltak.

Vi vurderer derfor at det lite sannsynlig at det blir nødvendig å ha noen karantenehotellordning etter desember. Vi kan likevel ikke utelukke at det i et svært usannsynlig scenario med en betydelig verre SARS-CoV-2-variant enn dagens kan bli nødvendig i en kort periode med karantene og dermed kanskje karantenehotell for enkelte reisende. Dersom man av beredskapshensyn ønsker å redusere risikoen for å komme i en situasjon der hjemmelen for karantenehotell ikke lenger finnes, kan § 4-3 andre og tredje ledd bevares gjennom kommende vintersesong.

Helsedirektoratet legger i likhet med FHI til grunn at når befolkningen er tilstrekkelig beskyttet av vaksinasjon, vil tiltaket kunne oppheves. I leveransen til oppdrag 514 anbefales det at man ved videre gjenåpning går bort fra plikt til karantenehotell, men at det bør bestå som et tilbud til personer som ikke har annet egnet oppholdssted.

I dette oppdraget vurderes ikke om ordningen bør gjelde framover, men om man med sikkerhet kan si at det ikke er behov for et lovgrunnlag for karantenehotell. Helsedirektoratet mener det fortsatt er behov for et klart hjemmelsgrunnlag for å gi personer i innreisekarantene plikt til å oppholde seg på karantenehotell. Selv om man etter hvert har oppnådd god vaksinasjonsdekning i Norge, er det fortsatt usikkert hvordan smittesituasjonen vil bli fremover. Det er varierende vaksinasjonsdekning i mange andre land, noe som øker sannsynligheten for ukontrollert smitte og derav økt sannsynlighet for nye virusmutanter som vaksinene eventuelt kan ha mindre effekt mot. Som følge av dette er det fortsatt behov for økt beredskap, og i denne forbindelse er det viktig å kunne sette inn tiltak raskt dersom situasjonen skulle endre seg.

Helsedirektoratet viser til de tre scenariene som er beskrevet i *Langsiktig strategi for håndtering av covid-19-pandemien* og *Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien* (senest oppdatert 5. juli). Det understrekes at det må planlegges for alle tre scenariene, både med tanke på nedjustering av tiltak når det er forsvarlig, og oppjustering av tiltak ved behov. Hvis scenario 3 oppstår legges det til grunn at innreisetiltak blir nødvendig. Helsedirektoratet mener derfor at det av beredskapshensyn bør legges til rette for at det er mulig å innføre tiltak som hindrer importsmitte, som for eksempel karantenehotell, dersom vi får en utvikling som gjør slike tiltak nødvendig.

Formålet med å videreføre smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd vil således være å sikre hjemmelsgrunnlag for eventuelle fortsatte karantenehotellregler. Det er altså *muligheten* for å kunne opprettholde og gi nødvendige regler som ønskes videreført. Også FHI peker på at man ikke kan utelukke at det kan komme en situasjon der det kan være behov for denne type tiltak, selv om FHI mener det usannsynlig. Hvorvidt karantenehotellordningen skal opprettholdes, og hvor inngripende det eventuelle tiltaket til enhver tid skal være, er et annet spørsmål, og må vurderes fortløpende. Dette følger av smittevernloven § 1-5, som fastsetter at smitteverntiltak skal være "basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering". Tiltaket vil derfor kunne bli avvirket selv om lovhjemmelen videreføres.

Helsedirektoratet har vurdert andre hjemmelsgrunnlag i smittevernloven. Plikt til opphold på karantenehotell ble innført med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Om bruken av § 7-12 som hjemmelsgrunnlag viser vi til at Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 peker på at regjeringens særlige fullmakt i smittevernloven § 7-12 har et uklart virkeområde. Kommisjonen anbefaler på sikt en revisjon av smittevernloven som bør inkludere en tydeliggjøring og begrensning av regjeringens fullmakt i § 7-12. Helsedirektoratet anser det som mindre aktuelt å benytte smittevernloven § 7-12 som grunnlag for eventuelle karantenehotelltiltak. Dagens lovgrunnlag gir et klart hjemmelsgrunnlag for karantenehotell og bør derfor beholdes fram til situasjonen er mer avklart.

Etter smittevernloven § 4-3 første ledd har departementet en forholdsvis vid fullmakt til å bestemme relevante tiltak for å motvirke at smittsomme sykdommer føres inn i eller ut av landet. Bestemmelsens ordlyd dekker ulike karantentiltak, herunder regler om oppholdssted under innreisekarantene. Departementet vurderte i Prop. 62 L (2020-2021) *Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)* hjemmelsgrunnlaget i § 4-3 første ledd opp mot Grunnloven § 113. Av proposisjonen fremgår det at:

"Legalitetsprinsippet i [Grunnloven § 113](#) krever at fastsetting av forskrifter som gjør inngrep overfor den enkelte, må ha forankring i lov gitt av Stortinget og stiller krav til lovhjemmelens klarhet. I vurderingen av hjemmelskravet har det betydning hvor inngripende tiltaket er. Det må videre tas hensyn til om tiltaket griper inn i menneskerettigheter som er grunnlovs- eller konvensjonsfestet, og om normen som vedtas i medhold av en fullmaktsbestemmelse, er straffesanksjonert.

Plikten til å oppholde seg på karantenehotell i ti dager for personer som kommer fra land med forhøyet smitte, og som utelukkende av den grunn anses å utgjøre en smitterisiko, er et inngripende tiltak."

Helsedirektoratet mener det av beredskapshensyn kan være nødvendig å ha et klart hjemmelsgrunnlag dersom det også etter 1. desember 2021 blir nødvendig å gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene. Slike regler kan ikke utelukkes så lenge pandemien pågår internasjonalt.

På bakgrunn av dette vurderer Helsedirektoratet at hjemmelen som gir adgang til å ha eller innføre regler om karantenehotell eller liknende tiltak bør videreføres også etter 1. desember 2021. Beredskapshensyn tilsier fortsatt at myndighetene har behov for å ha *mulighet* til å kunne opprettholde og eventuelt innføre nye karantenehotellregler også etter desember 2021.

Helsedirektoratet anbefaler at hjemmelen gis varighet til 1. juli 2022.

Helsedirektoratets konklusjon/ anbefaling

Helsedirektoratet og FHI mener at når befolkningen er tilstrekkelig beskyttet av vaksinasjon, vil tiltaket karantenehotell kunne oppheves, slik det er foreslått i leveransen til oppdrag 514.

Helsedirektoratet og FHI kan likevel ikke utelukke at tiltaket kan bli nødvendig. Det anbefales derfor av beredskapshensyn at § 4-3 andre og tredje ledd videreføres fram til 1. juli 2021.

Vedlegg

Oppdrag fra HOD nr. 519 - vurdering av forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd

2. september 2021

Oppdragstekst

Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd gir blant annet hjemmel for å stille krav til hvor innreisekarantene skal gjennomføres. Plikten til opphold på karantenehotell i covid-19-forskriften § 5 er hjemlet i disse reglene. Det vises til Prop. 62 L (2020–2021) og Prop. 162 L (2020–2021).

Smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd gjaldt i utgangspunktet frem til 1. juli 2021, men ble denne våren forlenget til 1. desember 2021. Bakgrunnen for forlengelsen var usikkerheten knyttet til pandemiens utvikling nasjonalt og internasjonalt og dermed også behovet for regler om oppholdssted under innreisekarantene etter 1. juli 2021, se nærmere Prop. 162 L (2020–2021) og Innst. 510 L (2020–2021).

Det er nå behov for å vurdere om forskriftshjemlene i smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd bør foreslås forlenget utover 1. desember 2021. Det vises også til oppdrag 511 og 517, som bl.a. gjelder mulig forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og smittevernloven § 4-3 a.

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ber derfor om Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets smittevernfaglige vurdering av om det er behov for å videreføre smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd etter 1. desember 2021. Dersom det er tilfellet, bes det om en vurdering av hvor lenge det er sannsynlig at et slikt behov vil vedvare. Helsemyndighetene bes også vurdere om andre regler i smittevernloven er tilstrekkelige til å håndtere pandemien i den fasen den vil være etter 1. desember 2021, hvor vi blant annet vil ha en svært høy vaksinasjonsgrad. Det vises her særlig til smittevernloven § 4-3 første ledd som gir hjemmel for innreisekarantene og test på grensen.

Plikten til opphold på karantenehotell er et inngripende tiltak som griper inn i flere grunnleggende rettigheter. Departementene ber helsemyndighetene også ta dette med i vurderingen av om smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd bør videreføres som et beredskapstiltak etter 1. desember 2021.

Det understrekes samtidig at en forlengelse av smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd ikke betyr at reglene som er fastsatt i medhold av dem, også videreføres. Hvor lenge det er behov for å regulere krav til oppholdssted under innreisekarantene, er et eget spørsmål som må vurderes uavhengig av når forskriftshjemlene oppheves.

Frist: 2. september 2021 kl. 12.00.

Kontaktperson i JD: Ivar Gullbrand Nyhus, Ivar.Nyhus@jd.dep.no

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

Folkehelseinstituttets vurdering

OPPDRAKSTEKST: Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ber derfor om Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets smittevernfarende vurdering av om det er behov for å videreføre smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd etter 1. desember 2021. Dersom det er tilfellet, bes det om en vurdering av hvor lenge det er sannsynlig at et slikt behov vil vedvare. Helsemyndighetene bes også vurdere om andre regler i smittevernloven er tilstrekkelige til å håndtere pandemien i den fasen den vil være etter 1. desember 2021, hvor vi blant annet vil ha en svært høy vaksinasjonsgrad. Det vises her særlig til smittevernloven § 4-3 første ledd som gir hjemmel for innreisekarantene og test på grensen.

Plikten til opphold på karantenehotell er et inngripende tiltak som griper inn i flere grunnleggende rettigheter. Departementene ber helsemyndighetene også ta dette med i vurderingen av om smittevernloven § 4-3 andre og tredje ledd bør videreføres som et beredskapstiltak etter 1. desember 2021.

De aktuelle leddene lyder:

§ 4-3. Forskrifter om karantenebestemmelser

[...]

Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2 gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene. Kongen kan også gi forskrift om egenandel for personer i karantene eller deres arbeids- eller oppdragsgiver til dekning av kostnader ved karanteneopphold.

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak gitt i medhold av forskrift etter andre ledd. Det kan her gjøres unntak fra forvaltningsloven kapittel IV, V og VI.

Paragrafen 4-3 er hjemmelsgrunnlaget for covid-19-forskriftens § 5 om karantenehotell. Vi forstår videre at vurderingen ikke gjelder om denne bestemmelsen i covid-19-forskriften skal oppheves nå. En slik vurdering må gjøres fortløpende, og bestemmelsene i covid-19-forskriften må oppheves så snart de ikke er nødvendige, jf. smittevernloven § 1-5. Det kan skje selv om lovens § 4-3 andre og tredje ledd består.

Vi har i oppdrag 514 anbefalt at alle innreisetiltak avvikes i fasen kalt ny normal hverdag med beredskap. Den fasen kan trolig starte når en høy andel av befolkningen er fullvaksinert, epidemien er under kontroll og sykehusenes kapasitet ikke er overbelastet. Dette inkluderer karantene og karantenehotell. I 514 skrev vi:

«Innreisekarantene er et inngripende tiltak som har vært nødvendig for å beskytte en uvaksinert befolkning mot smitte fra reisende til landet, særlig når det i perioder har vært en stor insidensgradient over grensen. Tiltaket medfører en byrde for mange reisende og bør derfor trappes ned og avvikes så snart det er forsvarlig.»

«Karantenehotell er et inngripende tiltak som ble innført for å beskytte en uvaksinert befolkning mot smitte fra reisende til landet. Tilbudet om karantenehotell må ses i sammenheng med lettelser i karanteneplikten [...]; så lenge karanteneplikt benyttes som tiltak, bør karantenehotell-ordningen opprettholdes som et tilbud til dem som ikke har egnet karantenested. For smittede som ikke har egnet sted for isolasjon bør en hotellordning fortsatt være et tilbud så lenge isolasjon er påkrevd.»

Covid-19-epidemien har vist seg svært uforutsigbar. Virusets egenskaper er langsomt blitt avdekket, og nye varianter med endrede egenskaper har oppstått. Det er usikkerhet om hvordan viruset vil oppføre seg i en befolkning der nesten alle over 12 år har stor grad av immunitet. Varigheten av vaksinebeskyttelsen er ukjent. Folkehelseinstituttets modellerte langtidsscenarier tilsier at det under visse uheldige forutsetninger kan komme en større vinterbølge i 2021-22 og kanskje også etterfølgende år.

Likevel vurderer vi at det er svært lite sannsynlig at innreisekarantene generelt og karantenehotell spesielt vil være et nødvendig virkemiddel mot pandemien i desember 2021 eller halvåret deretter. Da er de aller fleste unge og voksne vaksinert og beskyttet mot alvorlig sykdom. Ved svekkelse av beskyttelsen, vil de bli revaksinert. En eventuell vinterbølge vil være drevet av innenlands smittespredning der importen ha liten betydning, ifølge vår modellering. Skulle det likevel være nødvendig med tiltak ved innreise, kan man velge mye mindre inngripende tiltak, som testing. Vi merker oss at § 4-3 første ledd, jf. IHR-forskriften, uansett gir hjemmel for en rekke innreisetiltak.

Vi vurderer derfor at det lite sannsynlig at det blir nødvendig å ha noen karantenehotellordning etter desember. Vi kan likevel ikke utelukke at det i et svært usannsynlig scenario med en betydelig verre SARS-CoV-2-variant enn dagens kan bli nødvendig i en kort periode med karantene og dermed kanskje karantenehotell for enkelte reisende. Dersom man av beredskapshensyn ønsker å redusere risikoen for å komme i en situasjon der hjemmelen for karantenehotell ikke lenger finnes, kan § 4-3 andre og tredje ledd bevares gjennom kommende vintersesong.

Ved en framtidig, større revisjon av smittevernloven må det vurderes om en slik bestemmelse er nødvendig å ha med i loven for framtida.

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