

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 21/8491-1
Saksbehandler: Hilde Skyvulstad
Dato: 11.03.2021

Svar på Covid-19 oppdrag til JD og HOD- Ordning for melde- og registreringsplikt for å sikre at karanteneplikten overholdes

Vedlagt følger HelseDirektoratets svar på oppdrag 380. FHI og DSBs innspill vedlegges svaret.

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Helga Katharina Haug
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

Justis- og beredskapsdepartementet, Roger Kolbotn; FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd
@fhi.no; HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET, Sverre Engelschiøn

DSBs svar på HDir's
oppdrag 380 -
Ordning for melde- og
registreringsplikt for å
sikre at karanteneplikten
overholdes

11. mars 2021

1	Oppsummering og DSBs anbefaling	3
2	Oppdragene fra HOD og JD til HDir og DSB	3
3	Karantenehotellordningen	4
3.1	Dagens status karanteneoppholdssted	4
3.2	Innreisekjeden – fra grensepassering til karantenehotell.....	5
3.3	Vurdering knyttet til samlet kapasitet karantenehotell og muligheter til å skalere opp kapasiteten	6
4	Juridisk vurdering av en meldepliktsordning	6
4.1	Udokumentert behov for en meldepliktsordning	6
4.2	Nødvendighet og forholdsmessighet	7
4.3	Ansaret for registrering av opplysninger knyttet til en eventuell meldepliktsordning	7
4.4	Vurdering av personvernkonsekvenser	8
5	overordnet løsningsforslag	8
5.1	Alternativ 1 – Den reisende registrerer selv ankomst til karantenehotellet	8
5.2	Alternativ 2: Kommunen/hotellet registrerer ankomst ved hotellet	9
	Vedlegg	11

1 OPPSUMMERING OG DSBS ANBEFALING

Tall fra IRRS viser at før grenstengningen oppga 3,3% av de innreisende at de skal gjennomføre pålagt karantene på karantenehotell, og at andelen var 2,3% etter grensestengningen. Til sammenlikning viser tall fra IRRS at før grenstengningen oppga 51,7% av de reisende at de skal gjennomføre karantene i egen bolig, og at andelen var på 23,8% etter grensestengningen. Det foreligger så vidt DSB kjenner til, ikke oversikt over hvor mange som har unndratt seg karantene på karantenehotell. Det er derfor vanskelig å si noe om omfanget av problemet, jf utredningsinstruksens krav for gjennomføring av tiltak.

En ordning der myndighetene krever informasjon om at enkeltpersoner oppholder seg på et bestemt karantenehotell eller ikke, må vurderes opp mot deres grunnlovfestede rett til bevegelsesfrihet.

Verifisering av om registrert innreise faktisk finner sted, har vært løftet tidligere både av POD, Hdir og FHI, og er igjen reist av Hdir i forbindelse med dette oppdraget. Dette er en større endring som har bredere formål enn å sikre en meldepliktordning knyttet til gjennomføring av karantene på karantenehotell. Ansvar for grensekontroll ligger hos politiet og DSB mener at utredning av dette forslaget bør gis som et oppdrag til POD i samarbeid med DSB, Hdir og andre relevante aktører. Det bør derfor ikke tas inn som en del av denne utredningen.

Som det fremgår av kapittel 5 i dette dokumentet, har DSB skissert to forslag til løsning. Alternativ 1 baserer seg på at den reisende selv er ansvarlig for å registrere ankomst på karantenehotellet. Alternativ 2 innebærer at kommunen er ansvarlig for registrering av ankomst på hotellet. Gitt tiden som har vært til rådighet er ingen av disse alternativene grundig nok utredet, men gir en beskrivelse av mulighetsrommet, med overordnede kommentarer om fordeler og ulemper. DSB anbefaler derfor at før valget gjøres bør det utredes nærmere hvordan de praktiske rutine og tekniske løsninger rundt melde- og registreringsplikt skal utformes.

2 OPPDRAGENE FRA HOD OG JD TIL HDIR OG DSB

Presiseringsbrev fra JD til DSB

DSB mottok et presiseringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) datert 01.03.2021 om registreringsordning for bruk av karantenehotell:

"Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til supplerende tildelingsbrev om forvaltning av karantenehotellordningen 13. november 2020 og supplerende tildelingsbrev om ordningen med innreiseregistrering 22. desember 2020.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) oversendte 27. februar Oppdrag nr. 380 til Helsedirektoratet om å utrede ordning for melde- og registreringsplikt for å sikre at karanteneplikten overholdes. Som en oppfølging av ovennevnte supplerende tildelingsbrev gis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med dette i oppdrag å bistå Helsedirektoratet i gjennomføringen av oppdrag 380. Helsedirektoratets frist for oppdraget er 11. mars 2021."

Oppdrag 380 fra HOD til HDir

"Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet viser til at personer som skal gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell, skal oppholde seg på karantenehotell på første ankomststed i riket, jf. covid-19-forskriften § 5. I den forbindelse er det aktuelt å etablere en melde- og registreringspliktordning ved ankomst på karantenehotell, for å kontrollere at karanteneplikten overholdes.

Hovedformålet med melde- og registreringsplikt ved ankomst på karantenehotell vil være å hindre at personer unndrar seg opphold på karantenehotell. Dette vurderes som viktig for å ha kontroll på innreisesmitte.

Helsedirektoratet bes, i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), om å utrede hvordan en melde- og registreringsplikt kan realiseres:

- Utrede og foreslå hvordan en melde- og registreringsplikt bør organiseres og praktisk gjennomføres, herunder hvem som har meldeplikt, hvem som bør ha ansvar for å registrere ankomst til karantenehotell, hvem som skal utøve kontroll med og følge opp at plikten overholdes, samarbeid med og ev. utlevering av informasjon til Nasjonalt kontrollsenters for innreisende, kommunelegene eller Arbeidstilsynet mv.
- Utrede og foreslå hvilke tekniske løsninger som bør benyttes og ev. etableres for melde- og registreringsplikt og kontroll av karanteneopphold, herunder om beredskapsregisteret som er under etablering kan benyttes til dette formålet mv. Det skal legges til rette for at det skal være mulig raskt å få oversikt over hvilke innreisende som har overholdt plikten om å være på karantenehotell eller ikke.
- Vurdere Nasjonalt kontrollsenters rolle i arbeidet med å kontrollere at karanteneplikten overholdes. Det vises til covid-19 forskriften § 5 C første ledd siste punktum hvor det er angitt at det nasjonale kontrollesenteret "har som formål å redusere innreisemitte ved å veilede om og kontrollere etterlevelsen av test- og karantenebestemmelsene".
- Utarbeide tentativ plan for etablering av melde- og registreringsordningen, herunder hvor raskt de tekniske løsningene kan være etablert og om det vil være behov for å etablere manuelle rutiner i påvente av de tekniske løsningene. Planen bør så langt som mulig beskrive løsningsforslag, kostnadsestimater og tidsangivelse for når ordningen kan være etablert
- Vurdere behovet for eventuelle regelverksendringer.
- Vurdere forholdsmessigheten etter smittevernloven av den eventuelle løsningen som foreslås, herunder personvernkonsekvenser for de innreisende.
- Unnlattelse av å benytte karantenehotell etter § 5 i Covid-19-forskriften kan i utgangspunktet sanksjoneres etter § 24. Dersom det er ønskelig å ha sanksjonsmulighet ovenfor de som unndrar seg opphold på karantenehotell, bør det i den grad det har betydning for valg av løsninger tas høyde for dette i arbeidet."

3 KARANTENEHOTELLORDNINGEN

For å begrense importsmitte innførte regjeringen 6. november 2020 en ordning med karantenehotell fra 9. november 2020. Det er statsforvalteren, i samarbeid med kommunene, som ivaretar ordningen med karantenehotell knyttet til innreise, og hovedregelen er at alle skal på karantenehotell når de kommer inn i landet. Unntak fra karantenehotell kan blant annet gis der arbeids- og oppdragsgivere kan tilby en innkvartering som er forhåndsgodkjent av Arbeidstilsynet. Innkvartering godkjent av Arbeidstilsynet kan være et rom på et hotell, men hotellet som sådan må ikke forveksles med den statlige ordningen for karantenehotell ved innreise.

Ordningen med karantenehotell innebar ingen endringer av hvem som skal være i innreisekarantene. Fra 23. februar ble reglene knyttet til karantenehotell ytterligere strammet inn og det ble lagt opp til mer kontroll. Det ble også gjort en endring ved at innreisende som skal på karantenehotell nå skal på karantenehotellet nærmest grensepasseringspunktet, ikke destinasjonsstedet, som regelverket tidligere åpnet for.

3.1 DAGENS STATUS KARANTENEOPPHOLDSSTED

Tabellen under viser karanteneoppholdssted for innreisende januar – mars. Tallene er hentet fra IRRS.

Karanteneoppholdssted	Fordeling Periode 1 2.1 – 28.1	Fordeling Periode 2 29.1 – 28.2	Fordeling Periode 3 1.3 – 7.3
Unntatt innreisekarantene	25,7 %	56,4 %	62,8 %
Gjennomfører karantene i boligen min	51,7 %	25,6 %	19,6 %
Gift eller felles barn med en person bosatt i Norge	0,8 %	1,2 %	1,0 %
Oppdragsgiver sørger for egnet oppholdssted	16,8 %	13,2 %	12,8 %
Egnet oppholdssted - mulig å unngå nærkontakt	1,6 %	1,2 %	0,8 %
Karantenehotell	3,3 %	2,3 %	2,9 %
Antall registrerte reiser	170 658	105 092	31 284

I løpet av februar (periode 2) ser vi at gruppen innreisende som ikke er unntatt karanteneplikt, fordeler seg på de ulike karanteneoppholdsstedene på følgende måte: flest innreisende gjennomfører karantenen i egen bolig, 26%.

Nest flest gjennomførte karantene i arbeidsgivers innkvartering (13%) og færrest på kommunale karantenehotell (2,3%).

3.2 INNREISEKJEDEN – FRA GRENSEPASSERING TIL KARANTENEHOTELL

Ved ankomst fra utlandet og inn til Norge møter den innreisende på politiet som utøver grensekontroll og informerer om krav og plikter ved innreise. Alle som skal passere grensen til Norge fra områder med karanteneplikt («røde land/områder»), også norske statsborgere, skal fylle ut et innreiseregistreringsskjema før ankomst til landet. Plikten til å registrere seg fremgår av covid-19-forskriften § 5b. Hvis det ikke er gjort før ankomst til Norge, kan politiet veilede slik at den reisende får registrert seg.

I innreiseregistreringssystemet (IRRS) registrerer den reisende selv informasjon om seg og sin reise. Her registreres også om den reisende har unntak fra innreisekarantene, og hvor karantenen skal gjennomføres (arbeidsgivers sørger for egnet oppholdssted, egen bolig, karantenehotell).

Politiet kontrollerer i grensekontrollen om de som ankommer har kvittering på at de er registrert i IRRS. På grenseoverganger på land og sjø er det politiet som veileder den innreisende i grensekontrollen om karantenehotellordningen, på lufthavner har kommunene et eget mottaksapparat hvor den reisende blir henvist til karantenehotell.

Kommunen sørger for transporttilbud til karantenehotellet. Personer på karantenehotell registreres i hotellsystemet ved ankomst, og kommunen skal kunne føre kontroll med overholdelse av karanteneplikten basert på hotellets oversikt og opplysninger fra IRRS. Nasjonalt kontrollsenter for innreisende (HELFO) bistår kommunen i oppfølging av innreisende. Kontrollsentret benytter opplysninger fra IRRS og kontakter i dag innreisende kort tid etter innreise og spør om hvordan den innreisende overholder karanteneplikten. Etter hvert skal det kunne føres ytterligere kontroll gjennom denne ordningen.

Det er i dag 22 kommuner med 34 hotell. Kommuner med karantenehotell inkluderer: Alta, Bergen, Bodø, Eidskog, Giske, Harstad, Haugesund, Kristiansand, Narvik, Oslo, Rana, Sandefjord, Sarpsborg, Sola, Stjørdal, Storfjord, Sør-Varanger, Trondheim, Tromsø, Trysil, Ullensaker, Ålesund.

I IRRS har kommunene tilgang på informasjon om innreisende som har registrert at de skal gjennomføre innreisekarantene i den aktuelle kommunen. Kommunene kan i tillegg søke om å foreta nasjonalt søk på innreisende. Alle, med unntak av de som krysser av for at de skal gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell eller de som er unntatt karanteneplikt fordi de er yrkessjåfører, må registrere postnummer for der de skal gjennomføre innreisekarantene. De som ikke fyller inn postnummer ved innreise og skal på karantenehotell kan etterregistrere postnummeret. Mange innreisende krysser av for at de er unntatt fra karanteneplikten. Fra omkring uke 11 vil innreiseregistreringen være endret slik at innreisende som krysser av for unntak også må oppgi etter hvilket unntak i forskriften man er unntatt.

Alle kommuner med karantenehotell rapporterer ukentlig oversikt over faktisk belegg og ubenyttede rom til DSB. DSB sammenstiller rapporten, aggregere tallene fra uke til uke og sender samlet over til JD. Rapporteringen er etablert for å gi Justis- og beredskapsdepartementet en mulighet til å estimere hva ordningen i sin helhet koster. Rapporteringen er derfor ikke direkte overførbar til å si noe om kapasitet og beredskap i ordningen. Oversikten gir et godt bilde av faktisk belegg, også i et historisk perspektiv.

DSB mottok tidligere flere henvendelser fra kommuner med karantenehotell om at det oppstod utfordringer i kommunikasjonen mellom grensepoliti og kommunen med karantenehotell, og at det var krevende for kommunene å ha oversikt over innreisende som skulle på karantenehotell i kommunen. Etter hvert som IRRS har blitt utviklet, Nasjonalt kontrollsenter har blitt etablert, og regelverket nå er blitt endret slik at færre reiser videre innenlands har DSB mottatt færre tilbakemeldinger på dette. Det kan tyde på at tiltakene gir effekt, men i samme periode har grensen vært stengt for de fleste, og mange av de som kommer til landet har unntak for innreisekarantene eller har karantenen enten i egen bolig eller i regi av arbeidsgiver. DSBs inntrykk er at samarbeidet mellom politi og kommuner fungerer godt, DSB mottar få tilbakemeldinger som tilsier noe annet per i dag. DSB har fått, og får fortsatt, tilbakemeldinger fra kommunene om at det er krevende for kommunene å til enhver tid følge med via IRRS på hvilke innreisende som skal til kommune. Det har blant annet vært rapportert tilfeller av mangelfull/feilaktig registrering i IRRS, som skaper utfordringer for kommunen. I rapporter fra statsforvaltere har det blitt meldt inn at det er problematisk at flere krysser av for at de skal gjennomføre karanteneoppholdet på

innreisekarantenehotell i IRRS, hvor det viser seg at de faktisk benytter andre hoteller som ikke inngår i ordningen. Det kan da være hoteller som arbeidsgiver har booket for sine ansatte (Dette ble meldt inn som et problem i februar, før ordningen til Arbeidstilsynet ble opprettet). Et nylig eksempel fra uke 9, ble meldt inn til DSB fra SF i Vestland. Der oppstod det en situasjon hvor begge karantenehotellene var fulle og det sto arbeidstakere på Bergen lufthavn som til tross for å ha opplyst om at de hadde karantenested gjennom arbeidsgiver, ikke hadde det. Bergen kommune måtte derfor finne en midlertidig løsning for cirka femti arbeidstakere.

3.3 VURDERING KNYTTET TIL SAMLET KAPASITET KARANTENEHOTELL OG MULIGHETER TIL Å SKALERE OPP KAPASITETEN

Alle statsforvaltere og karantenehotell-kommuner er bedt om å være forberedt på å oppskalere kapasiteten så lenge ordningen opprettholdes, og de har blitt informert om at ordningen kommer til å fungere så lenge det vurderes å være nødvendig.

DSB videresender ukentlige prognoser fra Avinor på utenlandsankomster til statsforvalterne, for å bistå kommunene med å planlegge og forutsi behov for justering i kapasitet.

DSBs overordnede inntrykk er at karantenehotellene har tilstrekkelig kapasitet ut fra dagens behov og kommunene er raske med å skalere opp og ned kapasiteten ut fra det belegget som forventes. Endringer i innreise- og karanteneregler som innføres med kort frist har ved enkelte tilfeller ført til utfordringer med kapasitet i karantenehotell på kort sikt. Tilsvarende har raske endringer i regler som fører til redusert behov for karantenehotell medført en kort periode med en uoversiktlig situasjon på enkelte av hotellene. Kommunene med karantenehotell kommuniserer tydelig til overordnede myndigheter at ordningens kvalitet og kapasitet er avhengig av en viss forutsigbarhet hvis ikke kostnadene med ordningen skal bli unødvendig høye. Hotellnæringen i kommunene har godt med ledig kapasitet, men flere av hotellene krever betaling for reserverte ubenyttede rom som skal holdes i beredskap. I tillegg er det forventning om ulike ordninger på hotellene, blant annet knyttet til transport, testing og oppfølging/kontroll som gjør at det kreves noe arbeid å skalere opp kapasiteten i de enkelte kommunene. Enkelte kommuner har også flere små hoteller og må gjøre avtaler med flere hoteller hvis kapasiteten skal økes. Hvor stort belegg kommunene skal forberede seg på er blant annet avhengig av innreiseregler, regler for hvor karantenetiden skal gjennomføres og regler om hvilket karantenehotell som skal benyttes.

4 JURIDISK VURDERING AV EN MELDEPLIKTSORDNING

4.1 UDOKUMENTERT BEHOV FOR EN MELDEPLIKTORDNING

Det følger av utredningsinstruksen at statlige tiltak skal utredes for å sikre at statlige beslutninger er nødvendige og gjennomtenkte. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som gir uønskede virkninger. Utredningsinstruksen krever blant annet at det skal angis en problembeskrivelse og hva man ønsker å oppnå med det statlige tiltaket.

Tall fra Innreiseregistreringssystemet (IRRS) viser at før grensestengingen 29. januar oppgav 3,3% av de innreisende at de skal gjennomføre pålagt karantene på karantenehotell. Etter grensestengingen er andelen 2,3%. Hvor mange av disse som unnlater å møte på karantenehotellet og eventuelt unndrar seg karantene, er uklart. DSB viser blant annet til at reisende som ikke møter på karantenehotellet ikke nødvendigvis unndrar seg karantene, men gjennomfører denne på annet egnet sted. Etter covid-19-forskriften § 5b gjelder plikten til å registrere opplysninger om gjennomføring av karantene i IRRS før ankomst til Norge, og det er ingen plikt til å oppdatere opplysninger etter ankomst, eksempelvis der det skjer endringer i karantenested.

Det foreligger så vidt vi kjenner til, ikke oversikt over hvor mange personer som har unndratt seg karantene på karantenehotell. Det er derfor vanskelig å si noe om omfanget, jf utredningsinstruksens krav for gjennomføring av tiltak.

4.2 NØDVENDIGHET OG FORHOLDSMESSIGHET

Det følger av Grunnloven § 106 at alle som oppholder seg lovlig i Norge kan bevege seg fritt innenfor Norges grenser og velge bosted. Videre følger det av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 at alle har rett til privatliv. Enhver begrensning i disse rettighetene må ha tilstrekkelig grunnlag i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig.

En ordning der myndighetene krever informasjon om enkeltpersoner oppholder seg på et bestemt karantenehotell eller ikke, innebærer direkte overvåkning og et inngrep i deres bevegelsesfrihet. En meldepliktordning må derfor bygge på et begrunnet behov som klart overstiger ulempene for de berørte enkeltpersonene.

Den 15. februar ble Nasjonalt kontrollsenner for innreisende opprettet. Kontrollsenneret skal kontakte innreisende per telefon og veilede dem om test- og karantenereglene, kontrollere om de innreisende etterlever reglene og rapportere mistanke om brudd på reglene til kommunelegene og Arbeidstilsynet. Kontrollsenneret vil etter hvert få tilgang til testresultatene i MSIS labdatabase. Hensikten med tilgangen til testresultatene er at veiledning og kontrollen av den enkelte innreisende, vil kunne bli mer målrettet.

Det er for tidlig å si noe om hvilken effekt kontrollsenneret vil ha for å sikre etterlevelse av karantenebestemmelsene og begrense innreisemitte, da det kun har vært i drift i kort tid.

DSB ser at det kan stilles spørsmål ved behovet for ytterligere kontroll av de innreisende, idet det allerede er iverksatt tiltak med samme formål som man ikke har kunnet vurdere effektene av enda. Om en meldepliktordning er nødvendig og forholdsmessig må vurderes i lys av det totale omfanget av inngrep og kontroll overfor de innreisende. DSB viser til at de innreisende allerede er underlagt en rekke forpliktelser og begrensninger samt kontroll knyttet til registreringsplikt i IRRS, stengte grenser, testing, innreisekarantene, karantenehotell, myndighetenes kontroll med etterlevelse av regelverket, blant annet ved opprettelsen av kontrollsenneret, og trusselen om straff.

Det er videre usikkert om en meldepliktordning er et egnet tiltak for å sikre etterlevelse av karantenebestemmelsene og begrense innreisemitte, da ankomst til karantenehotellet ikke gir garanti for etterlevelse av karantenereglene i karantenetiden.

Som nevnt viser tall fra IRRS at 3,3% av de innreisende oppga at de skal gjennomføre pålagt karantene på karantenehotell, og at andelen var 2,3% etter grensestengingen. Tall fra IRRS viser videre at 51,7% av de reisende oppga at de skal gjennomføre karantene i egen bolig, og at andelen var på 23,8% etter grensestengningen. Gruppen av personer som oppgir at de skal gjennomføre karantene i egen bolig er altså betydelig større enn andelen som oppgir at de skal gjennomføre karantene på karantenehotell. At personene som skal gjennomføre karantene i egen bolig ikke underlegges den samme kontrollen som personer som skal gjennomføre karantene på karantenehotell, kan bli oppfattet som forskjellsbehandling, og det kan stilles spørsmål ved om forskjellsbehandlingen er saklig.

4.3 ANSVARET FOR REGISTRERING AV OPPLYSNINGER KNYTTET TIL EN EVENTUELL MELDEPLIKTORDNING

Etter covid-19-forskriften § 5b skal personer som ankommer Norge fra et område som medfører karanteneplikt registrere opplysninger som er nødvendig for å sikre etterlevelse av karanteneplikten. Registreringsplikten gjelder før innreise. Opplysningene skal registreres av den reisende selv i IRRS. DSB er behandlingsansvarlig for IRRS og dermed for innsamlingen, lagringen og utleveringen av opplysningene fra IRRS til myndigheter som skal nyttiggjøre seg disse.

Nasjonalt kontrollsenner for oppfølging av innreisende er nylig opprettet med en egen hjemmel i covid-19-forskriften § 5c. Formålet med kontrollsenneret er å redusere innreisemitte ved å veilede om og kontrollere etterlevelse av test- og karantenebestemmelsene. Oppfølgingen av at en innreisende ikke har møtt til obligatorisk karanteneopphold på karantenehotell vil kunne falle innenfor kontrollsennerets oppgaver, og kontrollsenneret har også hjemmel for å kontakte de innreisende direkte for å kontrollere etterlevelse av karanteneplikten og rapportere opplysninger om brudd på karanteneplikt til kommuneoverlegene. Dersom det innføres en meldepliktordning, mener vi derfor at opplysningene kan meldes til Beredkapsregisteret, som er grunnlaget for Nasjonalt kontrollsenner sin virksomhet, som må anses som rette myndigheter til å behandle opplysningene for sine formål.

En løsning der opplysningene meldes direkte til Beredkapsregisteret vil være mindre inngripende for de reisende som omfattet av kontrollen, enn en ordning der opplysningene går via IRRS og DSB. I forbindelse med at Beredkapsregisteret er etablert mottar kommunene og Arbeidstilsynet opplysninger fra IRRS direkte via

Beredskapsregisteret. Dette betyr at de kommunale brukerne (m fl) nå logger seg inn via Helsedirektoratsportalen og ikke via saksbehandlerportalen i IRRS. Denne endringen er gjort hovedsakelig fordi brukerne trenger tilgang til opplysninger fra IRRS med tillegg av informasjon fra Beredskapsregisteret. Prinsippet om dataminimering og lagringsbegrensning i personopplysningsloven antas bedre ivaretatt ved melding direkte til Beredskapsregisteret, og sikrer at opplysninger som er innhentet som ledd i meldepliktordningen, ikke utleveres til myndigheter som ikke har behov eller hjemmel for tilgang til disse opplysningene.

At plikten til å registrere ankomst legges til den innreisende selv vil være minst inngripende overfor den reisende. En slik meldepliktordning krever at det etableres et rettslig grunnlag. Vi viser til at plikten til å registrere opplysninger om innreise etter § 5b gjelder før ankomst, og at det ikke er noen plikt til å oppdatere eller verifisere at opplysningene stemmer etter ankomst.

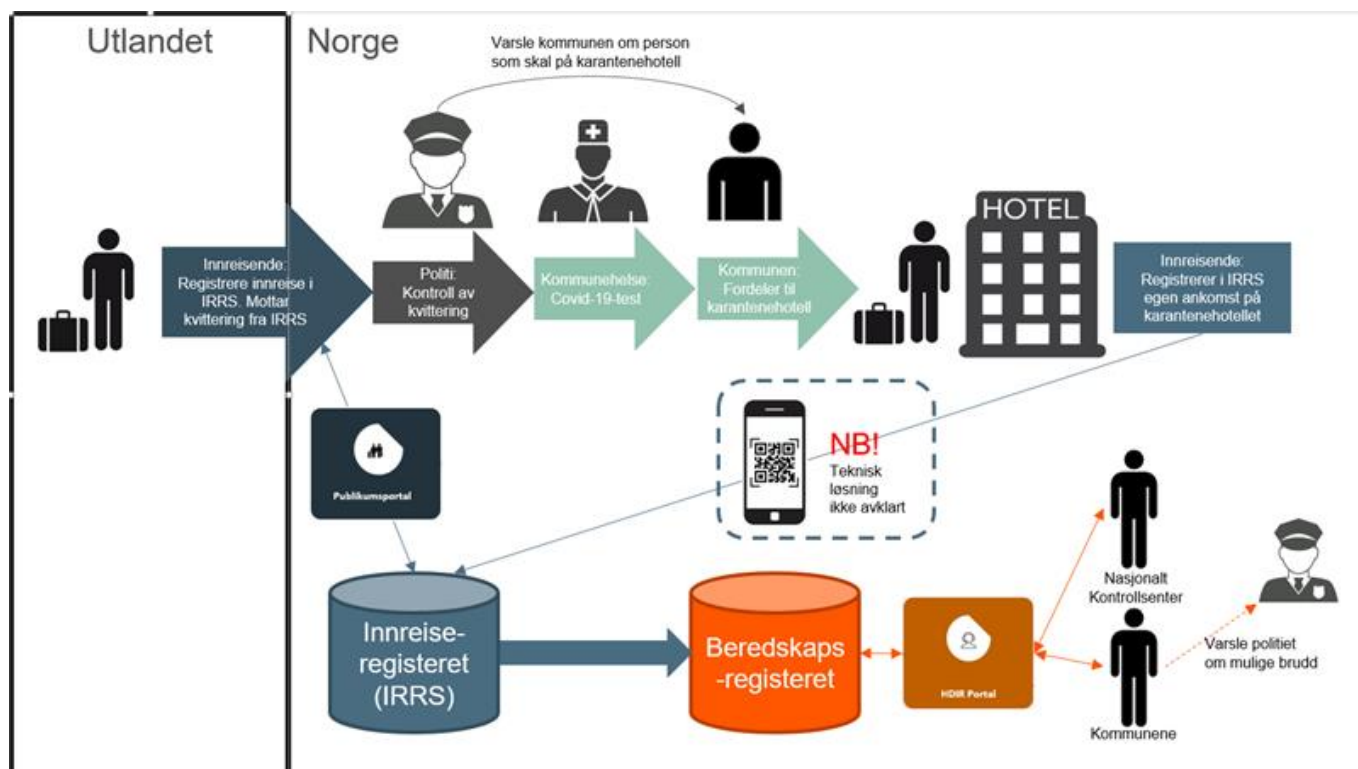
4.4 VURDERING AV PERSONVERNKONSEKVENSER

En eventuell meldepliktordning vil innebære en rekke personvernkonsekvenser for de innreisende som skal oppholde seg på karantenehotell. Personvernkonsekvensene avhenger av hvordan meldepliktordningen innrettes, herunder hvem som skal melde fra om den innreisende har møtt/ikke møtt på karantenehotell, hvilke opplysninger som skal registreres, hvordan registreringen skal foregå, hvem som skal ha tilgang til opplysningene.

En eventuell meldepliktordning må innrettes på minst mulig inngripende måte overfor de innreisende. Dersom det skal innføres en meldepliktordning, mener DSB at det må gjennomføres en personvernkonsekvensvurdering i tråd med personvernforordningen artikkel 35.

5 OVERORDNET LØSNINGSFORSLAG

5.1 ALTERNATIV 1 – DEN REISENDE REGISTRERER SELV ANKOMST TIL KARANTENEHOTELLET



Skisse 1: Den reisende registrerer selv ankomst til karantenehotellet.

- Den innreisende registrerer seg som i dag i IRRS før innreise og mottar kvittering på sms eller e-post.

- Politiet skal kontrollere innreisevilkår og kvittering på grensen. Da skal det for eksempel kontrolleres om den innreisende skal på karantenehotell.
- Dersom informasjonen den innreisende har registrert om karantentype ikke stemmer (for eksempel har den innreisende registrert at hen skal i karantene i egen bolig, men politiet sier at hen skal på karantenehotell), må den innreisende endre informasjon i IRRS selv. Ev må de ringe Call-senteret for å få hjelp.
- Politiet varsler kommunens representant på grensen om at den innreisende skal på karantenehotell.
- Kommunen fordeler den innreisende til karantenehotell (ikke systemstøtte for dette)
- Den reisende drar til karantenehotellet hen har fått tildelt. Den innreisende registrerer selv sin ankomst til karantenehotellet i IRRS. Det er ikke avklart hvordan dette skal skje (teknisk løsning)
- Personer som ikke har møtt opp på karantenehotellet kan så kontaktes av Nasjonalt kontrollsenter eller kommunene, som deretter håndterer saken på vanlig måte.

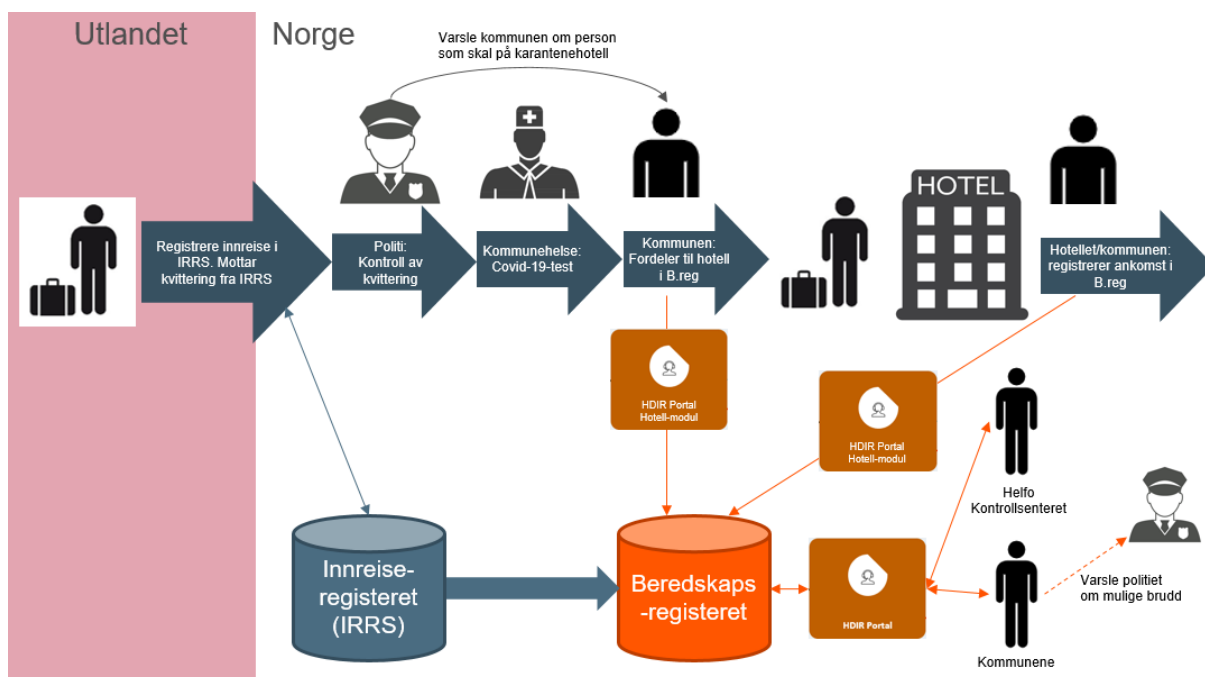
Fordeler med løsningen

- Slipper å introdusere nye brukergrupper i Beredskapsregisteret
- En løsning der den enkelte selv registrerer informasjon om oppmøte vil være mindre inngripende for den innreisende.

Ulemper med løsningen

- En løsning der den enkelte skal registrere ankomst selv, vil uansett hvilken teknisk løsning man bruker innebære et potensial for at systemet blir utnyttet av de som ønsker det
- En gruppe reisende vil trolig ha problemer med å benytte en teknisk løsning for egenregistrering. Enten fordi de ikke har smarttelefon eller andre har registrert reisen for dem.
- Det er uklart hvordan den tekniske løsningen for å verifisere at den reisende faktisk har møtt på hotellet skal være.
- Dette stiller større krav til den reisende selv, enda en handling de må gjennomføre

5.2 ALTERNATIV 2: KOMMUNEN/HOTELLET REGISTRERER ANKOMST VED HOTELLET



Alternativ 2: Kommunen registrerer ankomst på hotellet.

- Den innreisende registrerer seg som i dag i IRRS før innreise og mottar kvittering på sms eller e-post.
- Politiet kontrollerer kvitteringen til den innreisende på grensen.
- Politiet varsler kommunens representant på grensen om at den innreisende skal på karantenehotell.
- Kommunen kan registrere i Beredskapsregisteret via en egen "hotell-portal" hvilket karantenehotell den innreisende skal dra til. Kommunen kan eventuelt også endre karantenealternativ dersom politiet på grensen mener at den reisende har registrert dette feil.
- Den reisende drar til karantenehotellet hen har fått tildelt. Oppmøtet kan registreres i Beredskapsregisteret enten direkte på hotellet av egnet personell eller av kommunens representant etter at informasjonen om oppmøtet blir gjort tilgjengelig for denne. Dette kan for eksempel gjøres ved at hotellet sender liste over referansekoder som har ankommet hotellet til kommunens kontaktperson, som så legger inn informasjon i Beredskapsregisteret. (her må det finnes en løsning som tilfredsstiller personvernkravene)
- Personer som ikke har møtt opp på karantenehotellet kan så kontaktes av Nasjonalt kontrollsenter eller kommunene, som deretter håndterer saken på vanlig måte.

Denne løsningen vil fungere uavhengig av om det kommer på plass en løsning der politiet verifiserer og registrerer innreise for den enkelte i IRRS.

Ulemper med denne modellen

- Krever at kommunen har tilgjengelige folk til å stå for registrering på grensen og i forbindelse med ankomst på hotellet. Dette kan løses på ulike måter, både fysisk og virtuelt
- Introducerer potensielt en ny kommunale brukergruppe i Beredskapsregisteret, dersom det er andre som skal ha denne jobben enn de som allerede har tilgang fra kommunens side.

Fordeler med denne modellen:

- Gir sikrere data for å kunne kontrollere om de som skal på karantenehotell møter opp på hotellet.
- Mindre potensial for å unndra seg karanteneplikten.
- Sikrer at Beredskapsregisteret inneholder informasjon om hvilket karantenehotell den innreisende skal til og bidrar dermed til at kontrollen av karanteneavvikling blir enklere.
- Kommunene får tilgang til en nasjonal, digital ordning for oppfølging av melde- og registreringsplikt.
- Kommunen vil kunne styre de innreisende til karantenehoteller som har kapasitet.

Felles for begge alternativene:

- Det er ikke utredet hvordan de praktiske rutinene rundt melde- og registreringsplikt skal utformes.
- Det er ikke utredet detaljer knyttet til teknisk løsning for registrering eller for uttrekk av data og statistikk.

Vedlegg

Ingen vedlegg

**Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap**

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon 33 41 25 00
Faks 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no



Oppdrag fra HOD nr. 380 om å utrede ordning for melde- og registreringsplikt for å sikre at karanteneplikten overholdes mars 21

11. mars 2021

Oppdragstekst

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet viser til at personer som skal gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell, skal oppholde seg på karantenehotell på første ankomststed i riket, jf. covid-19-forskriften § 5. I den forbindelse er det aktuelt å etablere en melde- og registreringspliktordning ved ankomst på karantenehotell, for å kontrollere at karanteneplikten overholdes.

Hovedformålet med melde- og registreringsplikt ved ankomst på karantenehotell vil være å hindre at personer unndrar seg opphold på karantenehotell. Dette vurderes som viktig for å ha kontroll på innreisemitte.

Helsedirektoratet bes, i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), om å utrede hvordan en melde- og registreringsplikt kan realiseres:

- *Utrede og foreslå hvordan en melde- og registreringsplikt bør organiseres og praktisk gjennomføres, herunder hvem som har meldeplikt, hvem som bør ha ansvar for å registrere ankomst til karantenehotell, hvem som skal utøve kontroll med og følge opp at plikten overholdes, samarbeid med og ev. utlevering av informasjon til Nasjonalt kontrollsenner for innreisende, kommunelegene eller Arbeidstilsynet mv.*
- *Utrede og foreslå hvilke tekniske løsninger som bør benyttes og ev. etableres for melde- og registreringsplikt og kontroll av karanteneopphold, herunder om beredskapsregisteret som er under etablering kan benyttes til dette formålet mv. Det skal legges til rette for at det skal være mulig raskt å få oversikt over hvilke innreisende som har overholdt plikten om å være på karantenehotell eller ikke.*
- *Vurdere Nasjonalt kontrollsenneres rolle i arbeidet med å kontrollere at karanteneplikten overholdes. Det vises til covid-19 forskriften § 5 C første ledd siste punktum hvor det er angitt at det nasjonale kontrollesenteret "har som formål å redusere innreisemitte ved å veilede om og kontrollere etterlevelsen av test- og karantenebestemmelsene".*
- *Utarbeide tentativ plan for etablering av melde- og registreringsordningen, herunder hvor raskt de tekniske løsningene kan være etablert og om det vil være behov for å etablere manuelle rutiner i påvente av de tekniske løsningene. Planen bør så langt som mulig beskrive løsningsforslag, kostnadsestimater og tidsangivelse for når ordningen kan være etablert.*

- *Vurdere behovet for eventuelle regelverksendringer.*
- *Vurdere forholdsmessigheten etter smittevernloven av den eventuelle løsningen som foreslås, herunder personvernkonsekvenser for de innreisende.*
- *Unnlatelse av å benytte karantenehotell etter § 5 i Covid-19-forskriften kan i utgangspunktet sanksjoneres etter § 24. Dersom det er ønskelig å ha sanksjonsmulighet ovenfor de som unndrar seg opphold på karantenehotell, bør det i den grad det har betydning for valg av løsninger tas høyde for dette i arbeidet.*

Frist for oppdraget: 11 mars 2021

Kontaktperson:

- *Helse- og omsorgsdepartementet: Sverre Engelschiøn*
- *Justis- og beredskapsdepartementet: Roger Kolbotn*

Vi ber om at svar på dette oppdraget sendes [@HOD-Krisestab_NY](#) med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

Folkehelseinstituttets vurdering

En utdypende besvarelse knyttet til realiseringen av en ordning for melde og registreringsplikt utformes av Hdir og DSB. FHIs vurdering er derfor på et mer overordnet nivå knyttet til formålet med ordningen, forholdsmessighet for ytterligere tiltak for reisende som skal bo på karantenehotell og behovet for løsninger som styrker kunnskapsgrunlaget for risikoen for importsmitte.

Oppsummering av FHIs vurderinger:

FHI støtter at det etableres en melde- og registreringspliktordning ved ankomst på karantenehotell, for å kontrollere at karanteneplikten overholdes. En slik ordning kan bidra til bedre informasjonsflyt fra grensestasjonene til kommunene, forenkle kommunenes koordinering med karantenehotell og samtidig sikre at den reisendes informasjon om karantenehotell i Innreiseregistreringssystemet (IRRS) blir oppdatert. Dette vil og være hensiktsmessig for Kontrollsenesterets rolle i oppfølging av reisende og for videre deling av relevant informasjon fra Beredskapsregisteret.

En melde- og registreringsplikt på karantenehotellet kan også bidra til bedre etterlevelse av karantenen, slik at man kan være trygg på å unngå smitte i karantenetiden. Samtidig er det viktig at kontrolltiltak ved karantenehotell ikke er uforholdsmessige. Karantene skal i prinsippet være det samme uavhengig av hvor den gjennomføres, det bør være mindre strengt enn ved isolering og det er viktig at det ikke erfarer som en straff dersom karantenetiden må gjennomføres på et karantenehotell.

Andelen reisende som er registrert at skal bo på karantenehotell er per i dag 3%. Den lave andelen er trolig på grunn av de strenge innreiserestriksjonene, og det er forventet at en større andel av reisende vil måtte gjennomføre karantene på karantenehotell dersom innreiserestriksjonene lempes på. Økt bruk av karantenehotell er pekt på som et tiltak for å bedre etterlevelse av karantene.

Samtidig er det nødvendig å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for vurdering av risiko, tiltak og effekt av tiltak knyttet til innreisemitte. Det er i dag utfordringer knyttet til bruken av data fra IRRS, og det er behov for å:

- Introdusere verifisering av innreisende mot IRRS – for å kunne vurdere registrerte reisende mot faktisk innreiste
- styrke bruken av F- og D-nummer ved registrering i IRRS og integrering av hjelpenummer i IRRS (i sammenheng med bruk av hjelpenummer for prøveresultater på grensestasjonene) - for å kunne koble en større andel av reisende mot prøveresultater

Bakgrunn for vurderingene

FHI vurderer at etableringen og omfanget av en melde- og registreringspliktordning bør vurderes mot:

- a) Forholdsmessigheten av ytterligere tiltak knyttet til reisende som skal gjennomføre karantenetiden på karantenehotell og risikoen for innreisemitte denne gruppen utgjør, og
- b) Behovet for et sterkere kunnskapsgrunnlag som bakgrunn for vurderings av risiko, tiltak og effekt av tiltak knyttet til innreisemitte

Innspill fra FHI til oppdraget er derfor gitt på grunnlag av prioriteringer på et overordnet nivå basert på punktene over.

a) Forholdsmessigheten av ytterligere tiltak knyttet til reisende som skal gjennomføre karantenetiden på karantenehotell og risikoen for innreisemitte denne gruppen utgjør

I henhold til DSBs statistikk fra IRRS fra 08.03.2021 har ca. 3% av de reisende registrert at de skal gjennomføre karantenen på karantenehotell. Til sammenligning med andre valg for gjennomføring av karantene er dette en liten gruppe. I uke 9 utgjorde reisende med registrert unntak fra karantene 62%, reisende som hadde registrert gjennomføring i egen bolig 20% og reisende som har oppgitt at oppdragsgiver besørger karantenested 136%.

Registrert i IRRS ¹	Uke 53	Uke 8	Uke 9	Totalt
Totalt antall reisende registrert	26,235	28,794	27,947	310,559
Unntak fra karantene	8,3% (2,174)	61,1% (17,600)	62,2% (17,378)	40,1% (124,590)
Karantenehotell	3% (926)	2,5% (723)	3,2% (894)	3% (9,207)
Egen bolig	75,1% (19,710)	21,5% (6198)	20,1% (5,612)	39,4% (122,321)
Oppdragsgiver besørger karantenested	11,3% (2,968)	12,7% (3,650)	12,6% (3,530)	15,1% (47,032)
Annet egnet karantenested	1,3% (331)	1% (293)	0,8% (223)	1,4% (4,334)
Gift, eller felles barn med person bosatt i Norge	0,5% (126)	1,1% (330)	1,1% (310)	1% (3,075)

På grunnlag av erfaringer fra Kontrollseneteret etter oppfølging av reisende har det ikke så langt blitt løftet erfaringer som tilsier at de som bor på karantenehotell utgjør en større risiko for manglende etterlevelse av karantene enn andre grupper av reisende. Erfaringene så langt viser i stor grad

¹ [DSB Digital innreiseregistrering](#) (daglig statistikk, tall er basert på data fra 08.03.2021)

derimot utfordringer knyttet spesielt til en manglende forståelse for korrekt bruk av ulike unntak og kravene knyttet til dem, og en manglende forståelse blant de reisende for skillet mellom helt og delvis unntak (f.eks. ved fritidskarantene).

Tallgrunnlag for belegg på karantenehotell i uke 8 sammenfaller tett med antallet reisende som har registrert karantenehotell i IRRS, selv om det er mangler knyttet til verifisering av registrerte reisende mot faktisk innreise og kjennskap til hvor mange som i tillegg ved grensestasjoner ble henvist til karantenehotell. Vi vet ikke om de som er registrert med karantenehotell i IRRS faktisk er de samme reisende som har bodd på karantenehotell.

Etableringen av en melde- og registreringspliktordning basert på IRRS, med mulighet for korrigerende valg av karantenested på grensestasjonene kan derfor være nyttig for å:

- gjennomføre en form for verifisering av ankomst av reisende som skal på karantenehotell
- styrke informasjonsflyten fra grensestasjonene til kommunene
- identifisere andre reisende som på grensestasjonene blir henvist til karantenehotell av ulike årsaker som:
 - manglende dokumentasjon på godkjent karantenested, og eller
 - når unntak fra karantene er registrert og det på grensen blir avdekket at den reisende ikke innfrir krav til helt, eller delvis unntak om karantene, eller
 - i de tilfeller der reisende tester positivt på grensen og eventuelt må endre valgt karantenested til egnet sted for isolasjon.

En ytterligere verifisering av faktisk ankomst til karantenehotellet vil bidra til at data fra IRRS til kontrollsenderet er mer oppdatert for den videre oppfølgingen av reisende som gjøres av kontrollsenderet. Det vil da også være mulig for å kontrollsenderet å raskt identifisere reisende som ikke har ankommet karantenehotellet, og eventuelt slik kunne prioritere disse reisende for videre oppfølging. Ved økt krav til bruk av karantenehotell for innreisende vil dette også bli viktigere, da det forventes at dette da vil utgjøre en større andel av reisende, enn dette er per i dag.

Samtidig ønsker vi å presisere at de data som er tilgjengelig per i dag ikke tilsier at reisende som bor på/skal bo på karantenehotell utgjør en høyere risiko for økt innreisemitte, og/eller har en dårligere etterlevelse av karanteneplikten enn andre reisende. FHI vurderer derimot at det trolig er større risiko for manglende etterlevelse av karanteneplikten blant personer som ikke oppholder seg på karantenehotell.

Karantene skal i prinsippet være det samme uavhengig av hvor den gjennomføres, og ikke erfares som en ekstra belastning dersom karantenetiden må gjennomføres på et karantenehotell. Opphold og tiltak for reisende på karantenehotell bør ikke bli erfart som en straff. Det bør ikke være like strengt som for de som skal oppholde seg i isolering, og vi anser det og som viktig at kontrolltiltak heller ikke bør fremstå som uforholdsmessige, eller urimelige til sammenligning med reisende som gjennomfører karantene i eget hjem, eller på andre egnede steder.

I FHIs ukesrapport fra uke 9,² ble det for første gang publisert tall fra IRRS koblet med MSIS data³. Koblingen av data har kun vært mulig å gjøre for 45% av reisene, der den reisende er registrert i IRRS med F-, eller D-nummer. Totalt har ca. halvparten av disse reisende testet seg minst en gang i løpet av de første 10 dagene i Norge, og ca. 2% av disse reisende har testet positivt. Av de som

² [FHI Ukerapport Uke 9](#) (10.03.2021)

³ Datagrnnlaget det henvises til fra IRRS med tall fra ukerapporten er fra 17.02. til 07.03.2021

testet seg ved ankomst, ble ca 40% retestet etter 7 døgn. I tillegg er det flere av disse reisende som også har passert grensen flere ganger. Vi kan anta at mange av disse reisende heller ikke skal bo på karantenehotell, og at flere av disse reisende har (eller oppgir at de har) unntak fra karanteneplikten.

Tabell 7. Antall innreisende (blant personer med fødsels eller D-nummer i Folkeregisteret), antall testete, resultat og uke. Kilde: BeredtC19, DSB Innreiseregisteret.

Uke-nummer	Reiser		Reisende						
	Totalt antall	Totalt antall med fødselsnummer eller D-nr (%)	Antall unike reisende	Testet ved ankomst, 0, 1 og 2 dager (%)	Påviste tilfeller ved ankomst, 0, 1 og 2 dager (%)	Re-testet etter 7 døgn, 6 til 10 dager (%)	Påviste tilfeller etter retest, 6 til 10 dager (%)	Testet minst 1 gang i løpet av 10 dager etter ankomst (%)	Påviste tilfeller etter testing løpet av 10 dager etter ankomst (%)
2021-07**	20 997	9 028 (43,0%)	4 436	1 117 (25,2 %)	26 (2,3 %)	464 (41,5 %)	1 (0,2 %)	2 253 (50,8 %)	41 (1,8%)
2021-08	27 391	12 170 (44,4%)	6 034	1 656 (27,4 %)	31 (1,9 %)	672 (40,6 %)	4 (0,6 %)	3 199 (53,0 %)	70 (2,2%)
2021-09	30 830	14 038 (45,5%)	7 509	1 683 (22,4 %)	37 (2,2 %)	- *	- *	- *	- *

* Ankomst forrige uke.

** Kun data fra tirsdag uke 7 da vi kun får beholde dataene i 20 dager og disse tallene ble tatt ut mandag 8. mars.

[Se mer her.](#)

FHIs vurdering er totalt sett at tiltak for alle reisende bør være forholdsmessige og at det kan se ut til å være andre og større grupper av reisende som per i dag kan utgjøre en større risiko for innreisesmitte grunnet manglende etterlevelse av test- og karantenereglene, som for eksempel reisende som registrerer unntak fra karantene med lite, eller ingen kunnskap om krav som følger unntakene.

b) Behovet for et sterkere kunnskapsgrunnlag som bakgrunn for vurderings av risiko, tiltak og effekt av tiltak knyttet til innreisesmitte

Per i dag fungerer IRRS kun som en registrering av reisende, det er ingen form for verifisering av hvilken andel av de registrerte reisene som blir gjennomført. Dette gjør det også vanskelig å vurdere hvor mange av de faktisk innreiste som blir testet ved grensestasjonene (og ved hvilke stasjoner de blir testet). Ved å innføre et system for verifisering av innreisende vil det være mulig å få tilgang til mer informasjon om 97% av de registrerte reisende, fremfor i første omgang å fokusere på det vi per i dag kan anta er rundt 3% av de reisende dersom det kun fokuseres på ytterligere melde- og registreringsplikt for innreisende som skal bo på karantenehotell.⁴

Fra uke 9 har FHI hatt muligheten til å koble data fra IRRS mot MSIS (for de siste 20 dager) og av 83 882 registrerte reiser fra 17.02.2021 og til og med uke 9 er det som nevnt kun 45% (37 744) av de registrerte reisene i IRRS som kan kobles mot MSIS mot registrert F-, eller D-nummer.⁵ Per i dag betyr dette at det for 55% av registrerte reisende er det ikke mulig å koble data fra IRRS mot MSIS, og når det vil være færre innreiserestriksjoner forventes det at denne andelen vil øke.

I tillegg til manglende muligheter for kobling av data er det også videre utfordringer knyttet til identifisering av tester utført på grensestasjonene/etter ankomst. Data fra MSIS laboratoriedatabase

⁴ Økt krav om bruk av karantenehotell for innreisende vil selvsagt øke andelen på denne gruppen reisende

⁵ [FHI Ukerapport Uke 9](#) (10.03.2021)

fra grenseovergangs-teststasjoner med egne rekvirentkoder viste at det i uke 8 ble utført 11,571 tester samlet på disse teststasjonene. Antall tester utført kan være underestimert ettersom enkelte teststasjoner kan ha benyttet andre rekvirentkoder enn det Folkehelseinstituttet har identifisert, og det kan være manglende rapportering av antigen hurtigtester til MSIS laboratoriedatabase.⁶

Samlet belyser informasjonen over noen av utfordringene knyttet til eksisterende data, og et behov for å kunne styrke kunnskapsgrunnlaget for å bedre kunne vurdere risikoen for innreisesmitte fordi det per i dag kun er en andel av de registrerte reisende som kan kobles til prøveresultater, i tillegg til utfordringer med å identifisere alle prøveresultater som er knyttet til testing ved innreise.

FHI jobber aktivt med å se på muligheter for å kunne koble prøvesvar for flere reisende i Beredt C19 enn det som er mulig per i dag. Et alternativ for i større grad å kunne koble data fra IRRS mot MSIS kan være å introdusere hjelpenummer som en variabel i IRRS, dette er en mulig løsning som allerede er vurdert/jobbet med, og forutsetter at prøveresultater fra grensestasjonene blir registret med dette hjelpenummeret for reisende som ikke har registrert F-, eller D-nummer. Dette vil da kunne muliggjøre kobling av data fra IRRS til MSIS for reisende som ikke har F-, eller D--nummer.

FHI vurderer at å prioritere løsninger som kan bidra til å styrke data, og mulighetene til å koble data for alle reisende, vil ha stor betydning for å kunne etablere et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for kunne gjennomføre smittevernfaglige vurderinger for å informere mest mulig målrettede tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for innreisesmitte.

Merknad

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

⁶ [FHI Ukerapport Uke 8](#) (03.03.2021)

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD/JD 380 – Ordning for melde- og registreringsplikt for å sikre at karanteneplikten overholdes

Oppsummering

- En melde- og registreringsplikt ved ankomst på karantenehotell, kan bidra til bedre etterlevelse av karantenen, men tiltaket må være forholdsmessig. Det er ikke grunnlag for strengere kontroll av de som har karantene på karantenehotell.
 - HelseDirektoratet anbefaler likevel å innføre en verifiseringsordning av innreise, samt meldeplikt ved innsjekking på karantenehotell, som et tiltak for å sikre at færre unndrar seg plikt til karantene på karantenehotell. Den tekniske løsningen må utredes videre, og vil ved etablering kunne gi kommunene oversikt og bedre grunnlag for å følge opp etterlevelse av karantene.
 - Informasjonsflyten mellom politi og kommune, samt mellom kommune og hotell, fungerer tilstrekkelig til at det ikke er hensiktsmessig å etablere en manuell ordning i påvente av at teknisk løsning utvikles.
-

Innhold

Oppsummering	1
Oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.....	2
1. Bakgrunn	3
1.1. Karantenehotellordningen.....	3
1.2. Nåværende forløp på grensen	3
1.3. Erfaringsgrunnlag og koordineringsansvar	3
2. Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet (DSB/POD).....	4
Oppsummering av FHIs vurderinger av oppdraget, hele FHIs vurdering ligger som vedlegg i saken	4
Oppsummering av DSBs vurderinger av oppdraget, hele DSBs vurdering ligger som vedlegg i saken	5
3. HelseDirektoratets vurdering	5
3.1. Utrede og foreslå en melde- og registreringsplikt.....	5
3.1.1. Identifisering av innreisende som skal på karantenehotell på grensen	6
3.1.2. Verifisering av gjennomførte reiser	7
3.1.3. Melding om grensepassering til kommunene	7
3.1.4. Avtale mellom kommune og karantenehotell	7
3.2. Organisering og praktisk gjennomføring av en melde- og registreringsordning.....	8
3.3. Juridiske vurderinger.....	9
3.3.1. Krav til behandlingsgrunnlag.....	9

3.3.2.	Innføring av meldeplikt og behov for forskriftsendring.....	9
3.3.3.	Kontroll av etterlevelsen av karanteneplikten for å ilegge eventuelle sanksjoner	10
3.4.	Rollen til Nasjonalt kontrollsenters for innreisende.....	10
3.5.	Tentativ plan for etablering av melde- og registreringsordningen.....	11
3.5.1.	Løsningsforslag.....	11
3.6.	Tidsplan for tekniske løsninger kan være etablert og om det vil være	12
3.6.1.	Kostnadsestimat.....	12
3.7.	Behov for å etablere manuelle rutiner i påvente av de tekniske løsningene.	12

Oppdraget fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

Oppdrag nr. 380 til Helsedirektoratet om å utrede ordning for melde- og registreringsplikt for å sikre at karanteneplikten overholdes

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet viser til at personer som skal gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell, skal oppholde seg på karantenehotell på første ankomststed i riket, jf. covid-19-forskriften § 5. I den forbindelse er det aktuelt å etablere en melde- og registreringspliktordning ved ankomst på karantenehotell, for å kontrollere at karanteneplikten overholdes.

Hovedformålet med melde- og registreringsplikt ved ankomst på karantenehotell vil være å hindre at personer unndrar seg opphold på karantenehotell. Dette vurderes som viktig for å ha kontroll på innreisemitte.

Helsedirektoratet bes, i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), om å utrede hvordan en melde- og registreringsplikt kan realiseres:

- Utrede og foreslå hvordan en melde- og registreringsplikt bør organiseres og praktisk gjennomføres, herunder hvem som har meldeplikt, hvem som bør ha ansvar for å registrere ankomst til karantenehotell, hvem som skal utøve kontroll med og følge opp at plikten overholdes, samarbeid med og ev. utlevering av informasjon til Nasjonalt kontrollsenters for innreisende, kommunelegene eller Arbeidstilsynet mv.
- Utrede og foreslå hvilke tekniske løsninger som bør benyttes og ev. etableres for melde- og registreringsplikt og kontroll av karanteneopphold, herunder om beredskapsregisteret som er under etablering kan benyttes til dette formålet mv. Det skal legges til rette for at det skal være mulig raskt å få oversikt over hvilke innreisende som har overholdt plikten om å være på karantenehotell eller ikke.
- Vurdere Nasjonalt kontrollsenters rolle i arbeidet med å kontrollere at karanteneplikten overholdes. Det vises til covid-19 forskriften § 5 C første ledd siste punktum hvor det er angitt at det nasjonale kontrollesenteret «har som formål å redusere innreisemitte ved å veilede om og kontrollere etterlevelsen av test- og karantenebestemmelsene».
- Utarbeide tentativ plan for etablering av melde- og registreringsordningen, herunder hvor raskt de tekniske løsningene kan være etablert og om det vil være behov for å etablere manuelle rutiner i påvente av de tekniske løsningene. Planen bør så langt som mulig beskrive løsningsforslag, kostnadsestimater og tidsangivelse for når ordningen kan være etablert.
- Vurdere behovet for eventuelle regelverksendringer.
- Vurdere forholdsmessigheten etter smittevernloven av den eventuelle løsningen som foreslås, herunder personvernkonskvenser for de innreisende.

- Unnlatelse av å benytte karantenehotell etter § 5 i Covid-19-forskriften kan i utgangspunktet sanksjoneres etter § 24. Dersom det er ønskelig å ha sanksjonsmulighet ovenfor de som unndrar seg opphold på karantenehotell, bør det i den grad det har betydning for valg av løsninger tas høyde for dette i arbeidet.

Frist for oppdraget: 11 mars 2021

Kontaktperson:

- Helse- og omsorgsdepartementet: Sverre Engelschiøn
- Justis- og beredskapsdepartementet: Roger Kolbotn

Vi ber om at svar på dette oppdraget sendes [@HOD-Krisestab_NY](#) med kopi til kontaktpersonene som angitt ovenfor.

1. Bakgrunn

Helsedirektoratet har hatt tett samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Folkehelseinstituttet (FHI) i oppdraget. Politidirektoratet (POD) har også deltatt i arbeidet og det har blitt gjennomført flere møter for å diskutere oppdraget, samt tekniske løsninger og juridiske problemstillinger. DSB og FHI leverer innspill / svar på oppdraget, som blir vedlagt i sin helhet. Møtene har vært nyttige for å få god oversikt over nåværende forløp ved innreise, karantenehotellordningen og muligheten for å sammenkoble disse prosessene på en effektiv og hensiktsmessig måte.

1.1. Karantenehotellordningen

Karantenehotellordningen, og plikten til test på grensen, bygger på covid-19-forskriftens §§ 4-8. Her reguleres karanteneplikten og opphold i karantenehotell skisseres som hovedregelen, med tilhørende unntak og ansvars plassering. Dette er videre beskrevet i [G-06/2021 – revidert rundskriv om karantenehotell fra Justis- og beredskapsdepartementet](#) (heretter rundskrivet). Karantenehotellordningen ble innført 6. november, med endringer fra 23. februar om at man skal i karantene på karantenehotell nærmest grensepasseringspunktet.

1.2. Nåværende forløp på grensen

Politiet utfører grensekontroll og sjekker at den innreisende har registrert seg i innreiseregistreringsskjemaet (IRRS) ved å sjekke den innreisenes fremvisning av kvittering fra innreiseregisteret (IRRS). I IRRS registrerer den reisende både om han/hun har unntak fra innreisekarantene, og hvor karantenen skal gjennomføres (om arbeidsgiver sørger for egnet oppholdssted, vedkommende skal være i egen bolig eller på karantenehotell).

På grenseoverganger på land og sjø veileder politiet den innreisende under grensekontrollen om karantenehotellordningen, mens kommunene har et eget mottaksapparat på lufthavner hvor den reisende blir henvist til karantenehotell. Kommunen sørger for et transporttilbud til karantenehotellet for dem som trenger det. Innreisende som skal bo på karantenehotell registreres i hotellsystemet ved ankomst, og hotellet kan således gi beskjed til kommunen om at vedkommende har ankommet. Det er per nå ingen automatisert løsning som gjør at kommunen får vite at innreisene som skal gjennomføre karantene på karantenehotell faktisk ankommer hotellet, og det er derfor vanskelig for kommunene å følge opp selv om kommunen har tilgang til innreiseinformasjonen i IRRS.

1.3. Erfaringsgrunnlag og koordineringsansvar

DSB mottok tidligere flere henvendelser fra kommuner med ansvar for å tilby karantenehotell om at det oppstod utfordringer i kommunikasjonen mellom politi og kommunen, og at det var krevende for kommunene å ha oversikt over innreisende som skulle på karantenehotell. Etter hvert som IRRS har blitt utviklet, og regelverket nå er blitt endret slik at færre reiser videre innenlands, har DSB mottatt færre tilbakemeldinger på dette. Det tyder på at tiltakene gir effekt, men i samme periode har grensen også vært stengt for de fleste reisende, og mange av de som

kommer til landet har unntak for krav om å oppholde seg på karantenehotell ved at de enten gjennomfører karantenen i egen bolig eller i regi av arbeidsgiver.

DSBs inntrykk er at samarbeidet mellom politi og kommuner fungerer godt, og DSB mottar få tilbakemeldinger som tilsier noe annet per i dag. DSB har fått, og får fortsatt, tilbakemeldinger fra kommunene om at det er krevende for kommunene å til enhver tid følge med via IRRS på hvilke innreisende som skal til kommunen. Det har blant annet vært rapportert tilfeller av mangelfull/feilaktig registrering i IRRS, som skaper utfordringer for kommunen. I rapporter fra statsforvalterembetene har det blitt meldt inn at det er problematisk at flere krysser av for at de skal gjennomføre karanteneoppholdet på innreisekarantenehotell i IRRS, hvor det viser seg at de faktisk benytter andre hoteller som ikke inngår i karantenehotellordningen. Det kan da være hoteller som arbeidsgiver har booket for sine ansatte (dette ble meldt inn som et problem i februar, før ordningen til Arbeidstilsynet ble opprettet).

Et nylig eksempel fra uke 9, ble meldt inn til DSB fra SF i Vestland. Der oppstod det en situasjon hvor begge karantenehotellene var fulle og det sto arbeidstakere på Bergen lufthavn, som til tross for å ha opplyst om at de hadde karantenested gjennom arbeidsgiver, ikke hadde det. Bergen kommune måtte derfor finne en midlertidig løsning for cirka femti arbeidstakere.

Arbeidet med teststasjoner på grensen har vist at tydelig ansvars plassering for å sørge for at enkeltindividet faktisk har mulighet til å gjennomføre sin plikt er viktig. Ved innreise til Norge pliktes den innreisende å teste seg, og ansvaret ligger derfor på enkeltindividet. Politiet gjennomfører grensekontrollen og kommunen har ansvar for teststasjonen, men i en periode hadde ingen ansvar for "rommet" mellom grensekontroll og testing. Dette ble til slutt løst gjennom instruks fra Justisdepartementet til Politidirektoratet om at politiet skulle ha et overordnet ansvar for å koordinere dette på grensen. Det har blitt inngått muntlige eller skriftlige avtaler lokalt som skal ivareta ansvars plassering og koordinering. Det samme fraværet av ansvars plassering ser man i ordningen med karantenehotell. Det er ikke definert hvem som har ansvar for å sørge for at den enkelte kan følge sine plikter.

2. Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet (DSB/POD)

Oppsummering av FHIs vurderinger av oppdraget, hele FHIs vurdering ligger som vedlegg i saken FHI støtter at det etableres en melde- og registreringspliktordning ved ankomst på karantenehotell, for å kontrollere at karanteneplikten overholdes. En slik ordning kan bidra til bedre informasjonsflyt fra grensestasjonene til kommunene, forenkle kommunenes koordinering med karantenehotell og samtidig sikre at den reisendes informasjon om karantenested i Innreiseregistreringssystemet (IRRS) blir oppdatert. Dette vil og være hensiktsmessig for Kontrollseneterets rolle i oppfølging av reisende og for videre deling av relevant informasjon fra Beredskapsregisteret.

En melde- og registreringsplikt på karantenehotellet kan også bidra til bedre etterlevelse av karantenen, slik at man kan være trygg på å unngå smitte i karantenetiden. Samtidig er det viktig at kontrolltiltak ved karantenehotell ikke er uforholdsmessige. Karantene skal i prinsippet være det samme uavhengig av hvor den gjennomføres, det bør være mindre strengt enn ved isolering og det er viktig at det ikke erfares som en straff dersom karantenetiden må gjennomføres på et karantenehotell.

Andelen reisende som er registrert at skal bo på karantenehotell er per i dag 3%. Den lave andelen er trolig på grunn av de strenge innreiserestriksjonene, og det er forventet at en større andel av reisende vil måtte gjennomføre karantene på karantenehotell dersom innreiserestriksjonene lempes på. Økt bruk av karantenehotell er pekt på som et tiltak for å bedre etterlevelse av karantene.

Samtidig er det nødvendig å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for vurdering av risiko, tiltak og effekt av tiltak knyttet til innreisemitte. Det er i dag utfordringer knyttet til bruken av data fra IRRS, og det er behov for å:

- Introdusere verifisering av innreisende mot IRRS – for å kunne vurdere registrerte reisende mot faktisk innreiste

- styrke bruken av F- og D-nummer ved registrering i IRRS og integrering av hjelpenummer i IRRS (i sammenheng med bruk av hjelpenummer for prøveresultater på grensestasjonene) - for å kunne koble en større andel av reisende mot prøveresultater

Oppsummering av DSBs vurderinger av oppdraget, hele DSBs vurdering ligger som vedlegg i saken

Tall fra IRRS viser at før grenstengningen oppga 3,3% av de innreisende at de skal gjennomføre pålagt karantene på karantenehotell, og at andelen var 2,3% etter grensestengningen. Til sammenlikning viser tall fra IRRS at før grenstengningen oppga 51,7% av de reisende at de skal gjennomføre karantene i egen bolig, og at andelen var på 23,8% etter grensestengningen. Det foreligger så vidt DSB kjenner til, ikke oversikt over hvor mange som har unndratt seg karantene på karantenehotell. Det er derfor vanskelig å si noe om omfanget av problemet, jf. utredningsinstruksens krav for gjennomføring av tiltak.

En ordning der myndighetene krever informasjon om at enkeltpersoner oppholder seg på et bestemt karantenehotell eller ikke, må vurderes opp mot deres grunnlovfestede rett til bevegelsesfrihet.

Verifisering av om registrert innreise faktisk finner sted, har vært løftet tidligere både av POD, Hdir og FHI, og er igjen reist av Hdir i forbindelse med dette oppdraget. Dette er en større endring som har bredere formål enn å sikre en meldepliktordning knyttet til gjennomføring av karantene på karantenehotell. Ansvar for grensekontroll ligger hos politiet og DSB mener at utredning av dette forslaget bør gis som et oppdrag til POD i samarbeid med DSB, Hdir og andre relevante aktører. Det bør derfor ikke tas inn som en del av denne utredningen.

Som det fremgår av kapittel 5 i dette dokumentet, har DSB skissert to forslag til løsning. Alternativ 1 baserer seg på at den reisende selv er ansvarlig for å registrere ankomst på karantenehotellet. Alternativ 2 innebærer at kommunen er ansvarlig for registrering av ankomst på hotellet. Gitt tiden som har vært til rådighet er ingen av disse alternativene grundig nok utredet, men gir en beskrivelse av mulighetsrommet, med overordnede kommentarer om fordeler og ulemper. DSB anbefaler derfor at før valget gjøres bør det utredes nærmere hvordan de praktiske rutinene og tekniske løsninger rundt melde- og registreringsplikt skal utformes.

3. Helsedirektoratets vurdering

3.1. Utrede og foreslå en melde- og registreringsplikt

Målet for en melde- og registreringsplikt er å hindre at innreisende unndrar seg karantene. En melde- og registreringsordning som begrenses til at den innreisende verifiserer ankomst på karantenehotell, vil rettes mot en av de faktorene som sikrer etterlevelsen av innreisekarantenebestemmelsene. Hvor mange som gjennomfører karantenen på karantenehotell vil i tillegg til krav etter gjeldende regelverk, påvirkes av følgende forhold:

- at den reisende registrerer korrekte opplysninger i innreiseregisteret, slik at plikten til karantenehotell fremkommer
- at personer som skal gjennomføre karanteneoppholdet på karantenehotell blir identifisert ved passering av grensen og at kommunen får melding om vedkommende
- at den innreisende møter på karantenehotellet
- at den innreisende overholder karantenebestemmelsene under hotelloppholdet

Verken DSB eller POD har rapporter som tilsier at det er et stort problem at innreisende som skal på karantenehotell, og er identifisert på grensen, unndrar seg å møte opp på hotellet. Det har vært arbeidet med løsninger for at kommunikasjonen og samarbeidet mellom politi og kommuner med ansvar for karantenehotell skal fungere. Både DSB og POD forteller at de har indiksjoner på at samarbeidet nå fungerer bra. POD gjennomførte en telling av innreisene 14.-16 februar 2021, rapporten konkluderer med at det er god kontroll på de innreisende ved de undersøkte grensestasjonene. Koordineringen mellom politiet og teststasjonen på grensen fungerte også etter

hensikten, det er ingen større gruppe innreisende som unndrar seg pliktig testing på grensen. Helsedirektoratet tok initiativ til en lignende telling for hele uke 5 og fikk sammenfallende resultater.

DSB har ikke oversikt over etterlevelse av karanteneplikten på hotellene siden dette ikke er et rapporteringspunkt.

FHI skriver i sitt innspill:

På grunnlag av erfaringer fra Kontrollsentret etter oppfølging av reisende har det ikke så langt blitt løftet erfaringer som tilsier at de som bor på karantenehotell utgjør en større risiko for manglende etterlevelse av karantene enn andre grupper av reisende. Erfaringene så langt viser i stor grad derimot utfordringer knyttet spesielt til en manglende forståelse for korrekt bruk av ulike unntak og kravene knyttet til dem, og en manglende forståelse blant de reisende for skillet mellom helt og delvis unntak (f.eks. ved fritidskarantene).

Politiet, hotellet og kommunene har ikke et felles registreringssystem for innreisende som skal gjennomføre karantene på karantenehotell.

3.1.1. Identifisering av innreisende som skal på karantenehotell på grensen

Innreiseregisteret er et tillitsbasert system. Informasjonen i registeret er basert på opplysninger den innreisende selv har registrert om egen reise og personalia. Det er liten mulighet til å kontrollere om opplysningene som registreres er korrekte.

Regelverket kan være vanskelig å orientere seg i. Erfaring viser at flere av de innreisende som oppgir at de har karantenefritak, i realiteten ikke har det. IRRS revideres nå for å gjøre det enklere for den innreisende å registrere korrekte opplysninger. Etter revisjonen vil også årsak til karantenefritak / delvis fritak registreres, i tillegg til hvor karantenen skal gjennomføres.

På grensen sjekker politiet ID, innreisevilkår og om personen har registrert seg i IRRS. Per i dag kan politiet se følgende informasjon på kvitteringen fra IRRS som den innreisende fremviser på grensen:

- Referansekode
- Gjennomføring av karantene
- Kommune den reisende skal til
- Navn, telefonnummer og e-post
- Dato for innreise

Etter revisjon av IRRS, blir også kvitteringen endret. Følgende informasjon vil stå på kvitteringen fra ca. uke 11:

- Referansekode
- Karanteneinformasjon:
 - For de som skal i karantene: karantenested (Eks Karantenehotell eller egen bolig)
 - For de som har unntak/delvis unntak fra karantenebestemmelsene: Detaljert type unntak (eks. regelmessig pendling mellom arbeidssted i Norge og bosted i Sverige, med krav til regelmessig testing § 6b)
- Kommune den reisende skal til
- Navn, telefonnummer og e-post
- Dato for innreise

Etter at endringene i IRRS blir gjennomført, vil politiet ha mer informasjon om den innreisende og dermed enklere kunne stille kontrollspørsmål og avdekke hvem som er pliktige til å gjennomføre innreisekarantenen på karantenehotell. Dersom den innreisende har registrert feil opplysninger i innreiseskjemaet, kan også den

innreisende selv logge seg inn og endre disse. Et Call-senter er også etablert for å bistå den innreisende med registreringer i IRRS.

3.1.2. Verifisering av gjennomførte reiser

Politiet har ikke et system som verifiserer at reisen reelt har forekommet. Det er flere som registrerer seg i innreiseregistreringssystemet enn de som faktisk gjennomfører planlagt reise. Verifiseringen kan gjøres av grensepolitiet når innreisevilkår og kvittering for innreiseregistrering sjekkes. Verifiseringen kan for eksempel gjøres ved å skanne en QR kode som fører til en automatisk registrering/verifisering av reisen i innreiseregisteret. Registreringen vil da være synlig i innreiseregisteret for kommunen og nasjonalt kontrollcenter i innreiseregisteret.

Både politiet, FHI og Hdir ønsker bedre statistikk på hvor mange som krysser grensen og hvilke grenseoverganger som benyttes. Kommunene, Arbeidstilsynet og Nasjonalt kontrollcenter vil også ha stor nytte av å vite hvem som faktisk har ankommet Norge.

Ved å etablere en verifiseringsløsning for faktisk gjennomførte innreiser og ved hvilken grenseovergang den innreisende ankommer, vil kommunen også få en bedre oversikt over hvilke innreisende som skal på hvilket karantenehotell. Det er en bestemt kommune som har ansvar for karantenehotell knyttet til en grenseovergang.

En slik løsning er drøftet med POD og DSB, som vil be Justis- og beredskapsdepartementet vurdere utredning av en slik ordning.

3.1.3. Melding om grensepassering til kommunene

I henhold til rundskrivet omtalt i pkt. 3.1.1 bør kommunen som har karantenehotell innlede et samarbeid med aktuelt politidistrikt for å bidra til at kommunen holdes oppdatert om ankomster fra utlandet hvor behov for karantenehotell kan bli relevant.

For reisende som ankommer via sjø og land, skal grensepolitiet varsle kommunens kontaktpunkt om nye reisende som skal bo på karantenehotell. Dette gjøres ofte via telefon eller på e-post. Samtale med kommunen viser at slik varslingsordning ikke alltid finner sted. For reisende som ankommer med fly, har kommunen ansvaret for å ta imot reisende etter grensekontrollen. Kommunen har ansvar for transport til karantenehotellet og ved flyplasser transporteres ofte de reisende med egne busser til karantenehotellet. På flyplassene har kommunene ofte egne vektere som følger innreisende til karantenehotellene.

Det er i dag ulik praksis for melding fra grensepolitiet til karantenehotellet om nye innreisende. Dette gjøres ofte via telefon. Automatisk melding fra grense til kommune kan inngå i en verifiseringsordning som beskrevet over.

Kommunen må også sørge for at politiet har informasjon om karantenehotelltilbudet i kommunen.

3.1.4. Avtale mellom kommune og karantenehotell

Hvilke kommuner som skal gi tilbud om karantenehotell bygger på avtale mellom kommunen og statsforvalteren. Kommunen inngår avtale med hotell om mottak av innreisende med karanteneplikt. Kommunen må sørge for at hotellet har oversikt over personer på hotellet som er i innreisekarantene. Hvordan hotellet mottar denne informasjonen fra kommunen vil variere. På flyplasser har kommunen ofte en person til stede hvis oppgave er å bistå ved overføring og transport av den reisende fra flyplassen til hotellet. På land og sjø, vil politiet på grensen varsle kommunen om innreisende som skal på karantenehotell. Kommunen viderefremidler informasjonen til hotellet.

Personer som skal på karantenehotell, plikter å registrere seg i hotellets systemer ved ankomst. Hotellet har behov for å registrere hvem som er gjester på hotell. Hotellet må også vite hvem av gjestene som er i innreisekarantene for å kunne vareta smittevernet på hotellet med servering av mat ved dørene osv.

Hotellet kan ikke motta noen automatisk melding fra innreiseregisteret med opplysninger om de som skal gjennomføre karantene på hotellet. Det er det ikke hjemmel for utlevering av opplysninger i innreiseregisteret til hotellet, bare til kommunen jf. covid-19-forskriften § 5b. Det er heller ingen hjemmel for at hotellet kan registrere

opplysninger i innreiseregisteret eller beredskapsregisteret, slik som for eksempel hvilke innreisende som har møtt på hotellet.

3.2. Organisering og praktisk gjennomføring av en melde- og registreringsordning

Rundskrivets pkt. 3.1.1 beskriver politiets, den innreisenes, karantenehotellens og kommunens oppgaver og roller knyttet til karantenehotellordningen.

Før en melde- og registreringsordning kan etableres, må det gjøres juridiske vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for de oppgaver og opplysninger som kan tilflyte den enkelte aktør. En aktør skal etter personvernforordningen ikke motta flere opplysninger enn det som er nødvendig for å kunne gjennomføre lovpålagte oppgaver.

IRRS vil kunne være et system ikke bare for registrering av innreisende som vil ankomme landet og som skal bo på karantenehotell, men også til å verifisere innreisen til landet og oppmøte på karantenehotellet. Kommunene som er i behov for disse opplysningene vil da finne korrekt og oppdatert informasjon gjennom sin lovlige tilgang til IRRS jf. forskriften § 5b. Opplysningene om grensepassering vil være nyttig for flere aktører, slik som FHI, Hdir og politiet, og de vil alle ha tilgang til IRRS for å gjøre oppslag og finne opplysningene.

Helsedirektoratet finner derimot ikke vårt beredskapsregister som egnet til formålet, slik DSB har skissert. Aktørene som er i behov for opplysningene (Hdir, FHI, *kommunene* og politiet) har ikke tilgang til beredskapsregisteret, idet kontrollsenteret utleverer opplysninger utelukkende til kommunelegen (ikke til kommunene) og Arbeidstilsynet jf. covid-19-forskriften § 5c siste ledd. Forutsetningen for at opplysningene lagres i beredskapsregisteret vil være å innhente opplysningene fra IRRS, hvor disse opplysningene uansett må lagres. Kommunene har allerede tilgang til og vi har kjennskap til at de allerede i et visst omfang bruker IRRS for å få kjennskap til innreisende til kommunen. Helsedirektoratet finner det er ikke hensiktsmessig at kommunene først må gjøre oppslag i IRRS, for så også å få utlevert oversikter fra beredskapsregisteret dersom opplysningene lett vil være tilgjengelige i IRRS. Det beste for kommunene vil være å få flest mulig opplysninger til samme formål på samme sted, altså fra det samme registeret. Kontrollsenterets åpningstider vil også kunne virke negativt inn på tilgangen til nødvendige opplysninger, dersom disse opplysningene skulle utleveres fra beredskapsregisteret.

Skal slike innreiseopplysninger inn i beredskapsregisteret, må disse være nødvendige opplysninger for kontrollsenterets virksomhet. Kontrollsenteret vil på linje med Hdir, FHI og politiet kunne ha nytte av å vite om vedkommende har ankommet landet, for å hindre at personer som likevel ikke reiser ringes opp.

FHI skriver i sitt innspill

Etableringen av en melde- og registreringspliktordning basert på IRRS, med mulighet for korrigerende valg av karantenested på grensestasjonene kan derfor være nyttig for å:

- *gjennomføre en form for verifisering av ankomst av reisende som skal på karantenehotell*
- *styrke informasjonsflyten fra grensestasjonene til kommunene*
- *identifisere andre reisende som på grensestasjonene blir henvist til karantenehotell av ulike årsaker som:*
 - *manglende dokumentasjon på godkjent karantenested, og eller*
 - *når unntak fra karantene er registrert og det på grensen blir avdekket at den reisende ikke innfrir krav til helt, eller delvis unntak om karantene, eller*
 - *i de tilfeller der reisende tester positivt på grensen og eventuelt må endre valgt karantenested til egnet sted for isolasjon.*

3.3. Juridiske vurderinger

3.3.1. Krav til behandlingsgrunnlag

All behandling av personopplysninger må etter personvernforordningen ha et behandlingsgrunnlag for å være lovlig. Behandlingen av personopplysninger som må inngå i en oversikt ved kontroll av oppmøte og gjennomføring av karanteneopphold slik dette er skissert, forutsetter at kravene til behandlingsgrunnlag i artikkel 6 er oppfylt.

De ulike aktørene har ulike arbeidsoppgaver og hjemmelsgrunnlag og det skisseres kort hva som er behandlingsgrunnlagene.

Grensepolitiet sjekker de innreisenes opplysninger ved grensepassering, dette er opplysninger som de innreisende selv har oppgitt til innreiseregisteret (IRRS), både om at de ikke har unntak fra karanteneplikt og at de ikke har annet oppholdssted for karantenen enn karantenehotell jf. covid-19 forskriftens §§ 4 og 5. Opplysningene om behov for karantenehotell må videreformidles av politiet til kommunene med hjemmel i politiregisterforskriften § 54-4 jf. § 54-1. Det er kommunene som er pliktig til å tilby karantenehotell jf. smittevernloven § 7-1 og covid-19-forskriftens § 5. Innreisende vil bli tilvist ledig karantenehotell av kommunen. Både politiet og kommunene har således behandlingsgrunnlag i lov og fyller kravene etter personvernforordningen artikkel 6 bokstav e.

Kommunen må, siden de er pliktig til å tilby karantenehotell, inngå avtaler med hotell og sørge for oversikt for å sikre at det finnes tilstrekkelig kapasitet til at de innreisende får et sikkert tilbud om egnet karantenehotell. Kommunen må også sikre at de innreisende har transportmuligheter til hotellet, dersom de ikke har eget eller egnet transportmiddel. Kommunen er forpliktet til å dekke hoveddelen av utgiftene ved karanteneoppholdet, og det må ved kontakt med hotellet deles informasjon om både om hvem som skal være i karantene, og også varighet av oppholdet. Hotellet må sikre at egne smittevernfarende rutiner er gode og at de som er i karantene ikke tilbys bruk av fellesfasiliteter som spisesal mv., og kan med hjemmel i oppdragsavtale varsle kommunen dersom noen reiser fra hotellet før karantetiden er avsluttet. Hotellets rettslige grunnlag for deling av opplysninger med kommunen vil følge av avtalens forpliktelser.

3.3.2. Innføring av meldeplikt og behov for forskriftsendring

De innreisende er etter covid-19-forskriften § 5b pliktig til å levere innreiseregistreringsskjema før grensepassering. En utvidelse av denne registreringsordningen til både å omfatte at politiets verifiserer grensepassering, og at den innreisende verifiserer innsjekking på karantenehotellet med en QR-kode, krever endring i covid-19-forskriften § 5b.

Politiets verifisering av innreisen, altså at reisen ikke bare har vært planlagt og meldt til IRRS, men at den også blir gjennomført, vil være en bekreftelse som utgjør ikke noe større inngrep på personvernet, men gjør opplysningene oppdaterte og korrekte. Dette vil være i tråd med personvernreglene jf. art. 5 nr. 1 bokstav d.

Tilsvarende vil gjelde for den innreisenes meldeplikt ved ankomst på karantenehotellet. Dette vil være en oppdatering og verifisering av at opplysningene som allerede er gitt i IRRS av den innreisende, er korrekte. Meldeplikten vil være en ulempe av den grunn at det krever en innlogging og bruk av skjemaet, men det forutsetter ikke bruk av nye eller flere personopplysninger annet enn stadfesting av fysisk tilstedeværelse.

Selv om de personvernmessige konsekvensene av en slik forskriftsendring er begrenset, vil en forutsetning for en verifisering- og meldeordning være at den har en medisinskfaglig begrunnelse, at ordningen er nødvendig av hensyn til smittevernet og at det er tjenlig etter en helhetsvurdering. En utvidelse av den allerede eksisterende ordningen må være forholdsmessig og oppfylle de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5.

Det innebærer at verifisering av ankomst i landet og på karantenehotellet er egnede tiltak for å hindre smittespredning. Helsedirektoratets vurdering er at tiltakene er lite inngripende og at de er relevante for å motvirke spredning av Covid-19. Helsedirektoratet viser til FHI sine smittevernfarende vurderinger vedlagt.

Etter en helhetsvurdering av nytten ved tiltakene opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltakene har, vurderer Helsedirektoratet at tiltakene er tjenlig og forholdsmessig.

3.3.3. Kontroll av etterlevelsen av karanteneplikten for å ilegge eventuelle sanksjoner

Det vil være kommunen som har oversikt over hvem som har opplyst i IRRS at de skal oppholde seg på karantenehotell, og som er registrert ved grensen av politiet, og som senere også er rapportert med faktisk oppmøte på karantenehotellet. Kommunen vil også kunne bli underrettet av hotellet dersom booket opphold avbrytes underveis. Kommunen må ta en selvstendig vurdering for om brudd på karanteneplikten skal meldes til politiet. Avbrytelser for f.eks. returreise ut av landet vil ikke være ulovlig.

Kommunens hjemmelsgrunnlag for tilsyn og kontroll av enkeltpersoner er begrenset. Det følger av smittevernloven § 7-1 fjerde ledd at kommunen skal føre tilsyn og sørge for at reglene i loven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført. Dette innebærer at både de nasjonale smitteverntiltakene som er samlet i covid-19-forskriften og eventuelle regionale og lokale tiltak som er fattet med hjemmel i smittevernloven § 4-1, vil omfattes av kommunens tilsynsansvar.

Kommunens tilsynsansvar og virkemidler er presisert i covid-19-forskriften § 23. Bestemmelsen lister opp hvilke kapitler i forskriften kommunen skal føre tilsyn med og følge med på etterlevelse av. Overtredelse av forskriften er straffbart, og brudd på regelverket kan politianmeldes.

Virkemidlene ved brudd på bestemmelser i covid-19-forskriften avhenger av om forholdet gjelder en privatperson eller om det i tillegg kan knyttes til en virksomhet eller eiendom. Hvis forholdet gjelder en privatperson, og informasjon og veiledning ikke fører frem, kan forholdet politianmeldes og evt. straffeforfølges.

POD har imidlertid vist til følgende:

"Det må ev. være kommunen ved å holde oppsyn med at personer som går ut kommer tilbake. (Politiloven gir ikke adgang til å oppsøke personer hjemme eller i karantenehotell for å kontrollere at de overholder karanteneplikt. Politiet kan ikke håndheve brudd på karanteneplikten ved å tvinge noen tilbake. Det kan heller ikke kommunen. Verken politiloven eller smittevernloven hjemler det.) Det er imidlertid begrenset hva kommunens kontroll kan gå ut på. Liberalt innhold av karantene gjør det vanskelig å konstatere at karantene ikke overholdes: Covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd gir adgang til å gå ut så lenge man kan unngå nærkontakt med andre. Det at noen ikke påtreffes på oppholdsstedet betyr altså ikke at de bryter karanteneplikten. Noen systematisk kontroll med troverdig oppdagelsestrussel innbyr dagens karantenerregelverk derfor ikke til. (For øvrig vil det at andre påtreffes hos den som har karantene heller ikke være straffbart, ettersom covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd etter sin ordlyd bare "utenfor oppholdsstedet" forbyr nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. Forutsetningen er selvsagt at man ikke tar imot besøk, men dette er ikke regulert i forskriften.) Det kontrollen primært vil kunne være godt for, er å sjekke at den innreisende returnerer dersom vedkommende går ut."

Hotellet har ingen hjemmel for kontroll og tilsyn av de innreisenes etterlevelse av karantenereglene, utover at de har forpliktelser til at virksomheten (hotellet) drift er smittevernfarelig forsvarlig.

3.4. Rollen til Nasjonalt kontrollsenter for innreisende

Helsedirektoratet har det koordinerende ansvar for Nasjonalt kontrollsenter for innreisende som er etablert ved Helfo servicetjenester. Formål med kontrollsenteret er å redusere innreisesmitte. Kontrollsenteret veileder og kontrollerer at reisende til Norge etterlever test- og karantenereglene og bistår dermed kommunelegene med å følge opp de innreisende. Hvis det under samtalen med den innreisende kommer frem mistanke om brudd på karantenebestemmelsene, rapporteres dette videre slik at kommunelegene og Arbeidstilsynet som kan følge opp lokalt.

Kontrollsenteret er åpent i vanlig kontortid man-fred. De mottar lister fra innreiseregisteret og kontakter forrige døgns innreisende, mandag kontaktes reisende som har ankommet fredag-søndag. Helsedirektoratet etablerer et helseberedskapsregister der data fra innreiseregisteret og opplysninger fra den innreisende selv, inngår. Opplysningene videreføres til kommunelegene og Arbeidstilsynet.

Det er ikke hensiktsmessig at kontrollsentret skal ha noen rolle i den direkte informasjonsoverføringen fra grensen til kommunen da det kun vil være et unødig og forsinkende ledd. Kontrollsentret tar kontakt med noen innreisende der prioriteringene er gjort på bakgrunn av smittevernfaglige vurderinger utført i samarbeid med Folkehelseinstituttet. De innreisende som har størst risiko for å være smittet i avreiselandet eller antatt dårlig etterlevelse, prioriteres. Beboere på karantenehotell har til nå ikke vært prioritert. De har oppfølging fra kommune og hotell og det antas at brudd på karantene-reglene vil bli oppdaget og håndtert lokalt.

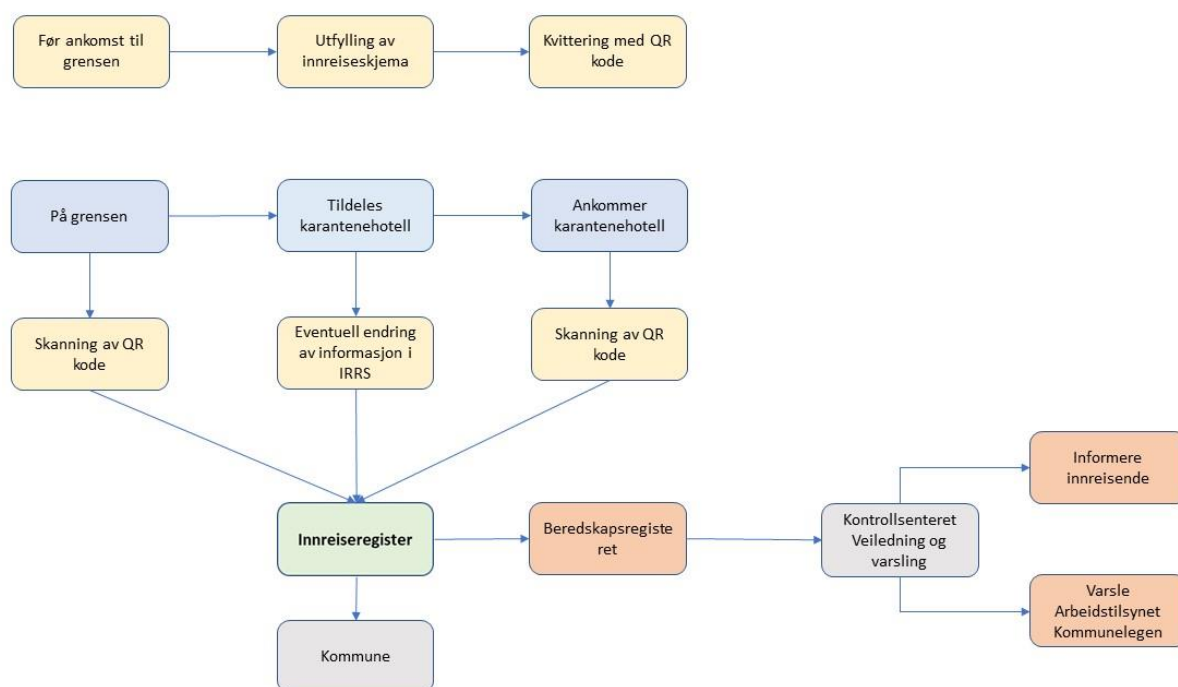
3.5. Tentativ plan for etablering av melde- og registreringsordningen

3.5.1. Løsningsforslag

Politidirektoratet og DSB jobber med en løsning for registrering av ankomst til landet. Det vil da skje en automatisk verifisering av faktisk gjennomførte reiser i innreiseregisteret (IRRS). Informasjon om at den innreisende skal være på karantenehotell, ligger også i innreiseregisteret. Kommunen vil da kunne få en bekreftelse på at den innreisende har passert grensen. Folkehelseinstituttet ønsker også en slik løsning. Det tas i disse dager et initiativ fra POD og DSB til Justis- og beredskapsdepartementet med spørsmål om en slik løsning kan utvikles.

Vi tar som utgangspunkt for vårt løsningsforslag at man oppretter en registreringsordning ved ankomst til landet, det er vanskelig å se for seg en verifisering av oppmøte på karantenehotell all den tid informasjonen som er registrert i IRRS er tillitsbasert og man ikke vet om den reisende har ankommet landet.

Figuren under viser et forslag til et digitalt rapporteringssystem som bruker innreiseregisteret som melde- og registreringsordning. Dette løsningsforslaget har mye til felles med løsningsforslag 1 i DSB innspill.



Som tegningen viser, vil det være enklest om man gjenbraker en eventuell løsning som POD og DSB utvikler for registrering av innreise på grensen, til også å verifisere den innreisenes ankomst på karantenehotell. Den innreisende vil også kunne endre informasjon for eksempel om karantenehotell, hvis dette er registrert feil i IRRS.

Dersom det skal skje en verifisering ved innsjekking på hotellet, er det hensiktsmessig at denne registreringen enten gjøres av den innreisende selv eller kommunen. Kommunen er ikke nødvendigvis til stede på hotellet, derfor er det viktig at den foreslåtte løsningen kan utføres av den innreisende. Det er også viktig å ikke tillegge kommunen flere oppgaver enn de allerede har i dag. En verifiseringsordning der den innreisende selv kvitterer for at han/hun har ankommet hotellet i innreiseregisteret, vil være den enkleste løsningen.

3.6. Tidsplan for tekniske løsninger kan være etablert og om det vil være

Det er vanskelig å si noe om når eventuelle løsninger kan være etablert. F24 har begrenset utviklingskapasitet og det ligger flere store prioriterte utviklingsoppgaver hos F24 allerede. Automatisk tildeling av nasjonalt hjelpenummer ved innreiseregistrering og løsning knyttet registrering av ankomst til landet er to utviklingsoppgaver som ligger til F24.

Ved å gjenbrake det arbeidet som planlegges av POD og DSB kan man få størst mulig nytte av det arbeidet. Registrering av ankomst på karantenehotell vil være naturlig at skjer etter arbeidet med registrering ved ankomst, eller parallelt hvis man benytter seg av samme løsning.

3.6.1. Kostnadsestimat

Kostnadene for en slik løsning ligger i stor grad hos POD og DSB da Helsedirektoratet ser for seg at man gjenbraker det arbeidet som utføres for POD og DSB.

3.7. Behov for å etablere manuelle rutiner i påvente av de tekniske løsningene.

Informasjonsflyten samt oppgave- og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene knyttet til karantenehotellordningen er beskrevet i rundskrivet omtalt i pkt. 3.1.1. Informasjonsflyten mellom politi på grensen og kommunen, samt kommunen og hotellet, synes i dag å fungere tilfredsstillende. Det er ikke hensiktsmessig å etablere en annen manuell ordning i påvente av at løsningen som skisseres her ev. utvikles.

Nasjonalt kontrollsenrer for innreisende har gjennom data fra innreiseregisteret, allerede i dag tilgang til opplysningene i innreiseregisteret og har dermed informasjon om hvor de innreisende skal gjennomføre karanteneplikten.

Vi ser ikke behov for å etablere andre rutiner enn de som allerede finnes vedrørende melding- og registrering av innreisende som skal på karantenehotell, i påvente av at informasjonsflyten eventuelt gjøres mer automatisert.