

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 21/18697-3
Saksbehandler: Hilde Skyvulstad
Dato: 15.06.2021

Svar på covid-19 oppdrag 491 fra HOD- vurdering av plikten til registrering ved innreise og innreiseregistreringssystem i covid-19-forskriften § 5b

HelseDirektoratet har samarbeidet med FHI om besvarelsen og innhentet innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Avinor og Politidirektoratet. FHIs innspill er vedlagt besvarelsen.

- Å unnta reisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen fra plikten til å registrere seg i innreiseregistreringsskjemaet, vil kunne forenkle grensekontrollen.
 - HelseDirektoratet anbefaler at innreisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen / etter grensepassering, kan unntas registrering i innreiseregistreringssystemet.
 - Det er ikke forholdsmessig å be om registrering i innreiseregisteret fra reisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen / etter grensepassering.
 - For å få et godt beslutningsgrunnlag for videre planlegging av gjenåpningen, er det viktig at aktørene i innreisekjeden har felles situasjonsforståelse. Sektorovergripende risikovurderinger bør ligge til grunn for felles beslutninger, planlegging og iverksetting av tiltak, inkludert reduksjon av innreisekontrolltiltak.
-

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Hilde Skyvulstad
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

HelseDirektoratet

Avdeling kommunale helse- og omsorgstjenester
Hilde Skyvulstad

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

Helsedirektoratet, Beredskap @helsedir.no;FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no;HELSE-
OG OMSORGSDEPARTEMENTET, Atle Gøhtesen

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 491 – Vurdering av plikten til registrering ved innreise og innreiseregistreringssystem i covid-19 forskriften § 5b

Oppsummering

- Å unnta reisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen fra plikten til å registrere seg i innreiseregistreringsskjemaet, vil kunne forenkle grensekontrollen.
- Helsedirektoratet anbefaler at innreisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen / etter grensepassering, kan unntas registrering i innreiseregistreringssystemet.
- Det er ikke forholdsmessig å be om registrering i innreiseregisteret fra reisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen / etter grensepassering.
- For å få et godt beslutningsgrunnlag for videre planlegging av gjenåpningen, er det viktig at aktørene i innreisekjeden har felles situasjonsforståelse. Sektorovergrepene risikovurderinger bør ligge til grunn for felles beslutninger, planlegging og iverksetting av tiltak, inkludert reduksjon av innreisekontrolltiltak.

Innhold

Oppsummering	1
1. Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet	2
2. Bakgrunn	2
3. Andre relevante oppdrag	3
4. Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet	3
5. Helsedirektoratets vurdering	3
5.1 Gjeldende rett	3
5.2 Innreiseregisteret og grensekontrollen	4
5.3 Hvilken betydning har IRRS for smittesporing og overvåkning av smittevern	4
5.4 Forholdsmessighet vedr registrering i innreiseregisteret	5
5.5. Praktiske konsekvenser og kapasiteten i innreisekjeden	6
6. Helsedirektoratets konklusjon/ anbefaling	6
Vedlegg	8
Oppdrag 491 - vurdering av plikten til registrering ved innreise og innreiseregistreringssystem i covid-19-forskriften § 5b	8
Folkehelseinstituttets vurdering	9
Oppsummering:	9
Vurdering av sosiale konsekvenser	11
Merknad	11

1. Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Det følger av covid-19-forskriften § 5b første ledd at personer som ankommer Norge fra et område som medfører karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A skal før innreise registrere opplysninger som er nødvendige for å sikre etterlevelse av karanteneplikten, for å styrke smittevernarbeidet og bidra til bedre smitteoppsporing. Personer som ankommer fra et område som ikke medfører karanteneplikt, er unntatt kravet fra å registrere opplysninger.

Flere av rådene og anbefalingene fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet gjennom pandemien baserer seg på tall fra IRRS. Dette gjelder både innstramminger og lettelser i tiltakene. Etter hvert som flere områder blir unntatt for karanteneplikt, kan det argumenteres for at en videreføring av dagens situasjon mtp. registrering og oversikt tilsier at også innreisende fra områder uten karanteneplikt må registrere seg. Vi viser til hva Helsedirektoratet blant annet skriver i svar på oppdrag 477, 477A og 477B:

"Det er kapasiteten i innreisekjeden som vil være den mest begrensende faktoren. Kontrolltiltakene må gradvis reduseres, men må imidlertid være tilstrekkelige for at vi fortsatt har kontroll på smittespredningen. Gjenåpningen må skje gradvis. Systemer som raskt fanger opp endringer og uheldige konsekvenser, slik at aktørene i fellesskap kan vurdere, justere og eventuelt iverksette nødvendige tiltak, må være på plass."

På denne bakgrunn ber Helse- og omsorgsdepartementet Helsedirektoratet, i samråd med FHI, om å vurdere om også personer som ankommer fra områder som **ikke** medfører karanteneplikt bør ha plikt til å registrere opplysninger i tråd med kravene i covid-19-forskriften § 5b ved innreise til Norge. Da bør det også vurderes hvilken betydning IRRS har for smittesporing og overvåkning av smittevern mv. både for de som kommer fra områder med og uten karanteneplikt og for personer som av ulike årsaker er unntatt fra karantenebestemmelser, men underlagt andre smitteverntiltak som f.eks. testing. Det bes om en helhetlig vurdering av tiltaksbyrden med IRRS sett opp mot effekten som verktøy i smittevernarbeidet.

Det bør også vurderes om en ev. plikt til å registrere seg for personer som kommer fra områder som ikke medfører karanteneplikt oppfyller vilkårene i smittevernloven § 1-5. Det bes også om å utforme ev. forslag til forskriftsendringer.

Frist for oppdraget: 15.06.21 kl.1200

Kontaktperson HOD: Atle Gøthesen

2. Bakgrunn

Innreiserestriksjoner er et inngripende tiltak som berører mange, samtidig som det er et viktig virkemiddel for å begrense importsmitten. Smittevernloven forutsetter at det ikke legges opp til mer inngripende tiltak enn nødvendig, og at tiltak som settes inn vurderes ut fra et nødvendighetsbehov, og den til enhver tid gjeldende smittevernsituasjon.

Når smittenivået nå synker, og en større andel av befolkningen blir vaksinert både nasjonalt og i Europa, er forutsetningene for å åpne opp for inn- og utreise, til stede. Kapasiteten i innreisekjeden vil være en begrensende faktor. Kontrolltiltakene må gradvis reduseres, men må imidlertid være tilstrekkelige for at vi fortsatt har kontroll på smittespredningen.

Gjenåpningen må skje gradvis. Systemer som raskt fanger opp endringer og uheldige konsekvenser, slik at aktørene i fellesskap kan vurdere, justere og eventuelt iverksette nødvendige tiltak, må være på plass.

Det følger av covid-19-forskriften § 5b første ledd at personer som ankommer Norge fra et område som medfører karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A skal før innreise registrere opplysninger som er nødvendige for å sikre

etterlevelse av karanteneplikten, for å styrke smittevernarbeidet og bidra til bedre smitteoppsporing. Personer som ankommer fra et område som ikke medfører karanteneplikt, er unntatt kravet fra å registrere opplysninger.

11.juni ble det innført innreise- og karantenefritak for fullvaksinerte og personer som har gjennomgått covid-19 de siste 6 måneder, med forutsetning om fremvisning av verifiserbar dokumentasjon. Alle innreisende skal fortsatt teste seg. Vi viser til vårt tillegg til 477 datert 12.06 om fritak fra test for fullvaksinerte. "*Fullvaksinerte og de som har gjennomgått covi-19 infeksjon som har verifiserbar dokumentasjon fra land innenfor EØS og Schengenområdet og Storbritannia kan unntas fra test ved innreise. Ved negativ smitteutvikling kan det bli aktuelt å avgrense fritaket for ett eller flere land. Det bør også vurderes om fullvaksinerte som fritas fra test og innreisekarantene også kan unntas fra innreiseregistrering.*"

3. Andre relevante oppdrag

- 477, 447 A og B – Samleoppdrag om innreiserestriksjoner, reiseråd og karantenehotell

4. Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet

- Data fra innreiseregistreringssystemet (IRRS) er nyttig for overvåkingsformål og brukes av FHI til å vurdere omfanget av importsmitte, inkludert avreiseland/område og andel/antall som tester positivt blant innreisende fra ulike land og regioner. For FHI er nytten av IRRS for overvåkingsformål i stor grad knyttet til testplikten etter ankomst, inkludert for reisende som er beskyttet, eller fullvaksinert.
- Innreisende fra områder med karanteneplikt har plikt til registrering av reise, karantene, samt test før, ved og 7 døgn etter ankomst, og det er knyttet innreiserestriksjoner fra disse landene. Innreisende fra områder uten karanteneplikt har ikke slike krav og det er ikke knyttet restriksjoner til reise herfra. Land med mange innreisende til Norge ser nå ut til å komme under terskelverdien.
- Når flere land blir gule pga. fallende insidens, vil en mindre andel av reiser registreres i IRRS, og man vil få dårligere oversikt over innreisetrender.
- Hvis det innføres registreringsplikt for "alle" reisende vil IRRS gi bedre informasjon om for eksempel avreiseland og innreisevolum, men i liten grad bidra til overvåking av importsmitte, så lenge det ikke er krav om testing av reisende fra "gule" land/områder.
- Dersom det ble innført testkrav også fra alle gule land/ områder (evt kun i en overgangsperiode etter at de hadde blitt gule) ville fortsatt registreringsplikt være nyttig for oversikt over importsmitte.
- Registreringsplikt for reisende fra områder uten karantene- og testplikt vil i liten grad være smittevern faglig begrunnet, og FHI vurderer at registreringsplikt for personer som kommer fra områder uten test- og karanteneplikt, ikke oppfyller vilkårene i smittevernloven § 1-5
- FHI bruker i liten grad data fra IRRS for smittesporing. FHI erfarer at denne datakilden heller ikke brukes i kommunenes smittesporingsarbeid.
- Data fra IRRS har ulike begrensninger som løpende bør vurderes mot formålet for registeret og verdien av disse dataene som følge av endringer i registrerings-, karantene- og testplikt.

5. Helsedirektoratets vurdering

5.1 Gjeldende rett

Personer som krysser grensen til Norge har uavhengig av statsborgerskap og bosted, plikt til å registrere seg i innreiseregisteret. IRRS, etter covid-19-forskriften § 5b første ledd. Dette gjelder likevel bare for de som ankommer fra et område som medfører karanteneplikt etter samme forskrift. Plikten gjelder per dags dato ikke alle, men for reisende som ut fra avreisestedet er antatt å kunne ha en økt risiko for å kunne øke importsmitten og som av denne grunn illegges krav om karantene. Utover dette er også enkelte personer fritatt fra registreringsplikten etter bestemmelsens annet ledd.

Formålet med å illegge reisende plikt til å registrere seg ved grensepasseringen, er å sikre etterlevelse av karanteneplikten, styrke smittevernarbeidet og bidra til bedre smitteoppsporing. Etter hvert som færre områder vil være i en smittesituasjon som nødvendiggjør karanteneplikt, vil færre reisende være pliktig til å registrere seg. Spørsmålet er om FHI og Hdir i tilstrekkelig grad kan overvåke og iverksette nødvendige tiltak ut fra smittesituasjonen jf. smvl § 7-9 og 7-10, dersom det ikke foreligger registrering av tilstrekkelig mange innreisende. En utvidelse av registreringsplikten til også å omfatte innreisende fra områder som ikke medfører karanteneplikt, forutsetter forskriftsendringer i covid-19-forskriften § 5b første ledd.

En endring av registreringsplikten må også være nødvendig, tjenlig og forholdsmessig i henhold til smittevernloven § 1-5, i tillegg til at forskriften må oppfylle vilkårene etter personvernforordningen artikkel 6 og artikkel 9 om hjemmelsgrunnlag for å kunne behandle personopplysningene. Også personvernforordningen setter krav til nødvendigheten av registreringene og at dataminimeringsprinsippet skal gjelde.

5.2 Innreiseregisteret og grensekontrollen

Alle innreisende til Norge fra land/områder med karanteneplikt skal registrere seg i innreiseregistreringssystemet før de krysser grensen når det er mindre enn 72 timer til innreisetidspunktet. Dette gjelder også norske statsborgere. Innreiseregistreringen er obligatorisk etter covid-19 forskriften § 5, opplysningene som registreres er tillitsbasert.

I IRRS registreres blant annet følgende data; innreisemåte, karantene eller karanteneunntak (helt, delvis og årsak), karantenested og avreiseland (land/området den innreisende har oppholdt seg siste 10 dager før innreise).

Ved registrering, tildeles den innreisende en kvitteringskode som fremvises i grensekontrollen. Den reisende får også tildelt et felles hjelpenummer (FHN). De som ikke har fødselsnummer (F-nr.) eller D-nummer har ingen nasjonal identifikator Tildeling av FHN ved innreiseregistrering, gir den reisende en nasjonal ID som kan benyttes ved ankomst til teststasjonen. Når det blir flere "vanlige reisende" som ankommer Norge, vil andelen som behøver slik ID øke. Kvitteringskoden den innreisende tildeles benyttes av politiet til å kontrollere om opplysningene på kvitteringen stemmer overens med ID-papirer og annen nødvendig dokumentasjon. Registrerte opplysninger brukes av kommuner og helsemyndigheter for videre oppfølging i forhold til etterlevelse av karanteneplikt, smittesporing og vurdering av smittespredning, samt testing (her er FHN viktig).

5.3 Hvilken betydning har IRRS for smittesporing og overvåkning av smittevern

Statistikk:

Data fra IRRS brukes for overvåking av pandemien blant annet for å vurdere omfanget av importsmitte inkludert avreiseland/områder samt andel og antall som tester positivt fra ulike land og regioner. IRRS gir informasjon om innreisevolum, andel og antall reisende fra ulike land og regioner, registrert bruk av unntak fra karantene, ulike typer karantenested og ulike typer transportmåter. Denne bruken er tett knyttet til testplikten. På den annen side gir IRRS informasjon om planlagte reiser, ikke informasjon om antall reisende som faktisk passerer grensen eller faktisk gjennomfører karantene på karantenehotell. Etterregistrering og nye registrerte reiser frem i tid gjør at oversikten varierer daglig Den informasjonen man kan trekke ut at IRRS, er derfor noe begrenset, se for øvrig FHI sin vurdering om bruken av IRRS og utfordringer. DSB påpeker at å unnta innreisende fra registrering vil kunne svekke oversikten man har over de innreisende.

Når grensekontroll-løsningen, GKL., innføres på alle grenseoverganger, vil innreiseregisteret vise reelt gjennomførte reiser av personer som har registrert seg i innreiseregisteret. At samtlige innreisende registrerer seg, kan gjøre at man ikke får oversikt over de personene som man faktisk trenger detaljert informasjon om (*se forholdsmessighetskapittel*). Før IRRS kom på plass holdt Helsedirektoratet oversikt over antall innreisende ved å sammenstille passasjertall fra Avinor, rederier og trafikkdata.no (Vegvesenets registrering). Dette er relativt krevende for forvaltningen, men ble tidligere ikke gjort på ukentlig/gjentagende basis. Dersom det etableres rutiner for innhenting av data over antall innreisende (krever eksternt samarbeid), kan det hende det delvis kan erstatte oversiktsfunksjonen til IRRS, men man vil ikke få detaljert data på avreiseland etc.

Kontroll etter innreise

Å føre tilsyn med at smittevernregler overholdes inkludert personer i innreisekarantene, er kommunens ansvar. Nasjonalt kontrollsenter for innreisende bistår kommunene med dette gjennom å veilede innreisende om karantenebestemmelsene og kontrollere at disse blir fulgt. Kontrollsenteret bruker data fra innreiseregisteret, men har ikke tilgang til testresultater. Reisende fra områder med høy risiko for importsmitte er prioritert. Rapportering fra kontrollsenteret danner grunnlag for kommunens tilsyn av innreisende. Når smittetrykket i mange land går ned, flere blir vaksinert og færre har karanteneplikt, vil behovet for kontroll av de innreisende reduseres. For at kontrollsenterets arbeid og kommunens oppfølging av innreisende, skal være målrettet, må personer uten karantene- eller testplikt kunne skiller fra andre innreisende. Dette oppnår man om innreisende med unntak både fra karantene og test, ikke registrer seg i IRRS.

Smittesporing

Ved smittesporing i kommunene er utgangspunktet et index-tilfelle (person som har testet positivt for Sars-CoV-2) og dens nærkontakter. Opplysningene i innreiseregisteret vil i slike tilfeller ha liten betydning. FHI bruker i liten grad data fra IRRS for smittesporing. FHI erfarer at denne datakilden heller ikke brukes i kommunenes smittesporingsarbeid.

Test på grensen

Registrering i IRRS benyttes når innreisende testes på grensen ved at man kan søke opp FHN for å registrere den reisende for testing. FHN er godt integrert med Sykehuspartner/NHN sin løsning for å registrere hurtigtester, som fungerer som en formidlingskanal for prøvesvar til MSIS. Det arbeides nå med å få integrert Sykehuspartner/NHN sin løsning inn i flere pasientjournaler slik at registrering av den reisende kan gå hurtigere og gjøre flyten i teststasjonen vesentlig mer effektiv. Dersom utlendinger/turister skal ha tilgang til norsk koronasertifikat, og de ikke har f-nr. eller d-nr., er det nødvendig at de får tildelt FHN. FHN genereres automatisk i IRRS, men det er også mulig å generere FHN direkte i Sykehuspartner/NHN sin løsning. Det vil derfor ikke være kritisk at f.eks. fullvaksinerte europeiske reisende ikke registrerer seg ved innreise, og derfor ikke får tildelt FHN ved innreise. Det er derimot viktig at de som har testplikt har plikt til å registrere seg i IRRS. Innreisende med testplikt må kunne registreres så effektivt som mulig på teststasjonen, og kunne følges opp for kontroll og ev. smittesporing.

Vil utvidet plikt til registrering i IRRS hjelpe oss til å raskt fange opp importsmitte?

Registrering i innreiseregisteret av personer med karantenefritak og fritak fra testing, vil gi oss bedre statistikk over de innreisende som for eksempel for avreiseland og totalt innreisevolum. Men, dersom den innreisende ikke skal testes på grensen, vil ikke registrering i IRRS gi en merverdi for å avdekke importsmitte. Importsmitte vil avdekkes via MSIS registreringer og erfaring fra smittesporingsarbeidet i kommunene når innreisende:

- Tester positivt på grensen
- Får symptomer og tester seg
- Videre smittespredning til nærkontakter som tester positivt

Denne informasjonen vil være uavhengig av registrering i IRRS. Det vises dessuten til at FHI har et pågående oppdrag om å vurdere hvilke land som skal gi plikt til innreisekarantene. Plikt til innreisekarantene gir samtidig plikt til test på grensen. Eventuelle endringer i kriteriene til hvilke land som får karantene- og testplikt, vil påvirke overvåkingen av importsmitten. Målrettet bruk av karantene- og testplikt vil sikre overvåking av importsmitten uten å utvide plikt til registrering i IRRS.

5.4 Forholdsmessighet vedr registrering i innreiseregisteret

Forutsetningen for å kunne endre forskriftsteksten i covid-19-forskriften § 5b til at registreringsplikten også skal omfatte innreisende personer fra områder *uten* karanteneplikt, er at opplysningene som kreves registrert i

innreiseregisteret er nødvendige for å overvåke pandemien, og raskt kunne iverksette smitteverntiltak. I tillegg kommer kravet til at opplysningene må være nødvendige ut fra et smittevernfaglig formål, og plikten til å registrere opplysningene for de innreisende må være forholdsmessig. Dette er kumulative krav etter smittevernloven § 1-5.

Forholdsmessighetskravet må forstås som et reelt behov for opplysningene, for å hindre importsmitte og smitteutbrudd, samt at krav til den enkelte reisende om å registrere seg og oppgi opplysninger, ikke står i et misforhold til det som kan oppnås.

Helsedirektoratet har i vurdering av oppdrag 491 kommet til at det ikke vil være forholdsmessig å be reisende fra områder *uten* karanteneplikt, og registrere personopplysninger i IRRS. Opplysningene i innreiseregisteret kan gi større oversikt over smitteveier etter innreise, men etter dagens situasjon kan det ikke legges til grunn at nytten av opplysningene vier opp for ulempen den innreisende utsettes for ved å dele, og registrere personopplysninger ved innreise fra områder med lavt smittetrykk, og derav lav risiko for importsmitte. Ut fra denne betraktningen, vil ikke personvernforordningens vilkår for å registrere personopplysninger være oppfylt, jf. forordningens artikkel 6 om krav til et lovlig behandlingsgrunnlag.

5.5. Praktiske konsekvenser og kapasiteten i innreisekjeden

Enhver oppgave som politiet må gjennomføre i grensekontrollen, vil føre til økt tid per person i grensekontrollen. Politiets kapasitet på grensen er allerede satt under press på grunn av de relativt små økningene i volum som har funnet sted etter gjenåpning trinn 2. Ved fritak fra innreisekarantene for personer som har gyldig koronasertifikat som fullvaksinerte, eller som har gjennomgått covid-19 siste 6 måneder, økte trafikken ytterligere. Særlig ved svenskegrensen har man gjennom helgen 11. – 13. juni og 14. juni, fått lange køer på opptil 5 timer. Politiet uttaler at dette i stor grad skyldes at personer ikke har satt seg inn i sine plikter ved retur til Norge. Politiet bruker derfor lang tid på å hjelpe personer til å registrere seg i det digitale skjemaet.

I forbindelse med oppdraget, har Helsedirektoratet innhentet innspill fra Politiet, DSB og Avinor. Aktøren er enige om at å redusere antallet personer som må registrere seg i innreiseregisteret, vil føre til en enklere grensekontroll for politiet. *Politidirektoratet støtter at reisende som ikke er karantenepliktige eller skal testes ved grensen, også unntas fra plikten til innreiseregistrering i IRRS. Kontroll av foretatt innreiseregistrering, samt eventuell registrering på stedet for de som ikke kan vise kvittering for registrering i innreisekontrollen, tar i dag mye tid på grensen... Dette vil bidra til å redusere arbeidet på grensen etter hvert som stadig flere områder blir unntatt fra karanteneplikt og når unntak fra karanteneplikt vil omfatte de områdene som flest innreisende til Norge reiser fra, slik som Sverige. Et unntak fra innreiseregistrering vil da kunne bidra til å i vesentlig grad redusere de lange køene på grensen til Sverige. Politiet vil i tilfelle unntak fra registreringsplikten kunne sjekke koronasertifikatet som tilstrekkelig grunnlag for innreise, og med dette spare tid i grensekontrollen. Avinor skriver at unntak fra innreiseregistrering vil uansett forenkle og dersom gjenstående kontroll av koronasertifikater kan kombineres med muligheten til å ta i bruk eGates på OSL og vil de gi vesentlig økt kapasitet i grensekontrollen. Selv om øvrige lufthavner ikke har eGates, vil dette også slå positivt ut på gjennomsnittlig behandlingstid per passasjer for disse.*

Ved stor økning i grensepasseringen, er det nødvendig med forenkling for å unngå lange køer. Lange køer av innreisende er en utfordring i forhold til smittevern da eventuelle smittede innreisende kan smitte andre. Lange køer er derfor noe vi ønsker å unngå. Vi ser det som viktig å finne gode metoder for å sikre en trygg og smittevernfaglig forsvarlig grensepassering, og mener at dette må vurderes opp mot nødvendigheten av overvåking og registrering.

6. Helsedirektoratets konklusjon/ anbefaling

Helsedirektoratet påpekte i oppdrag 477 at det ved gjenåpning og reduksjon i innreiserestriksjonene, må etableres et system som raskt fanger opp endringer og uheldige konsekvenser. Formålet er at aktørene i fellesskap kan vurdere, justere og eventuelt iverksette nødvendige tiltak. Plikt til å registrere seg i innreiseregisteret for innreisende med fritak fra både karantene og test, vil ikke være avgjørende for at en slik overvåking kan finne sted og i liten grad bidra til overvåking av importsmitte. For å få et godt beslutningsgrunnlag ved videre planlegging av gjenåpningen, er

det viktig at aktørene i innreisekjeden har felles situasjonsforståelse, deler statusoppdateringer og praktiske erfaringer. Sektorovergripende risikovurderinger bør ligge til grunn for felles beslutninger, planlegging og iverksetting av tiltak inkludert reduksjon av innreisekontrolltiltak.

IRRS er viktig for innreisende som faktisk har plikt til karantene eller test. Dersom de innreisende ikke har begge disse pliktene, vil registreringen i IRRS bety lite. Helsedirektoratet diskuterte i ekstraoppdrag til 477, levert 11/6, bekymring for grensekontrollpasseringen. For å lette grensepasseringen, anbefalte vi at de innreisende med lavest risiko for å medbringe importsmitte, kan unntas registrering i IRRS. I andre oppdrag har vi allerede vurdert hvem som kan unntas krav om innreisekarantene og test på grensen. Vi viser også til innspill fra DSB, Avinor og Pod som er enige om at å redusere antallet personer som må registrere seg i innreiseregisteret, vil føre til en enklere grensekontroll for politiet.

Konklusjon: Vi anbefaler at innreisende som verken har plikt til karantene eller test på grensen/etter grensepassering, kan unntas registrering i IRRS.

COVID-19
Oppdrag fra HOD nr. 491

14. Juni 2021



Oppdrag 491 - vurdering av plikten til registrering ved innreise og innreiseregistreringssystem i covid-19-forskriften § 5b

Det følger av covid-19-forskriften § 5b første ledd at personer som ankommer Norge fra et område som medfører karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A skal før innreise registrere opplysninger som er nødvendige for å sikre etterlevelse av karanteneplikten, for å styrke smittevernarbeidet og bidra til bedre smitteoppsporing. Personer som ankommer fra et område som ikke medfører karanteneplikt, er unntatt kravet fra å registrere opplysninger.

Flere av rådene og anbefalingene fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet gjennom pandemien baserer seg på tall fra IRRS. Dette gjelder både innstramminger og lettelser i tiltakene. Etter hvert som flere områder blir unntatt for karanteneplikt, kan det argumenteres for at en videreføring av dagens situasjon mtp. registrering og oversikt tilsier at også innreisende fra områder uten karanteneplikt må registrere seg. Vi viser til hva Helsedirektoratet blant annet skriver i svar på oppdrag 477, 477A og 477B:

"Det er kapasiteten i innreisekjeden som vil være den mest begrensende faktoren. Kontrolltiltakene må gradvis reduseres, men må imidlertid være tilstrekkelige for at vi fortsatt har kontroll på smittespredningen. Gjenåpningen må skje gradvis. Systemer som raskt fanger opp endringer og uheldige konsekvenser, slik at aktørene i fellesskap kan vurdere, justere og eventuelt iverksette nødvendige tiltak, må være på plass."

*På denne bakgrunn ber Helse- og omsorgsdepartementet Helsedirektoratet, i samråd med FHI, om å vurdere om også personer som ankommer fra områder som **ikke** medfører karanteneplikt bør ha plikt til å registrere opplysninger i tråd med kravene i covid-19-forskriften § 5b ved innreise til Norge. Da bør det også vurderes hvilken betydning IRRS har for smittesporing og overvåkning av smittevern mv. både for de som kommer fra områder med og uten karanteneplikt og for personer som av ulike årsaker er unntatt fra karantenebestemmelser, men underlagt andre smitteverntiltak som f.eks. testing. Det bes om en helhetlig vurdering av tiltaksbyrden med IRRS sett opp mot effekten som verktøy i smittevernarbeidet.*

Det bør også vurderes om en ev. plikt til å registrere seg for personer som kommer fra områder som ikke medfører karanteneplikt oppfyller vilkårene i smittevernloven § 1-5. Det bes også om å utforme ev. forslag til forskriftsendringer.

Frist for oppdraget: Tirsdag 15. juni kl. 12.

Kontaktperson i Helse- og omsorgsdepartementet: Atle Gøhtesen.

Folkehelseinstituttets vurdering

Oppsummering:

- Data fra innreiseregistreringssystemet (IRRS) er nyttig for overvåkingsformål og brukes av FHI til å vurdere omfanget av importsmitte, inkludert avreiseland/område og andel/antall som tester positivt blant innreisende fra ulike land og regioner. For FHI er nytten av IRRS for overvåkingsformål i stor grad knyttet til testplikten etter ankomst, inkludert for reisende som er beskyttet, eller fullvaksinert.
- Innreisende fra områder med karanteneplikt har plikt til registrering av reise, karantene, samt test før, ved og 7 døgn etter ankomst, og det er knyttet innreiserestriksjoner fra disse landene. Innreisende fra områder uten karanteneplikt har ikke slike krav og det er ikke knyttet restriksjoner til reise herfra. Land med mange innreisende til Norge ser nå ut til å komme under terskelverdien.
- Når flere land blir gule pga. fallende insidens,-vil en mindre andel av reiser registreres i IRRS, og man vil få dårligere oversikt over innreisetrender.
- Hvis det innføres registreringsplikt for "alle" reisende vil IRRS gi bedre informasjon om for eksempel avreiseland og innreisevolum, men i liten grad bidra til overvåking av importsmitte, så lenge det ikke er krav om testing av reisende fra "gule" land/områder.
- Dersom det ble innført testkrav også fra alle gule land/ områder (evt kun i en overgangsperiode etter at de hadde blitt gule) ville fortsatt registreringsplikt være nyttig for oversikt over importsmitte.
- Registreringsplikt for reisende fra områder uten karantene- og testplikt vil i liten grad være smittevernfarelig begrunnet, og FHI vurderer at registreringsplikt for personer som kommer fra områder uten test- og karanteneplikt, ikke oppfyller vilkårene i smittevernloven § 1-5
- FHI bruker i liten grad data fra IRRS for smittesporing. FHI erfarer at denne datakilden heller ikke brukes i kommunenes smittesporingsarbeid.
- Data fra IRRS har ulike begrensninger som løpende bør vurderes mot formålet for registeret og verdien av disse dataene som følge av endringer i registrerings-, karantene- og testplikt.

Nærmere om vurderingene

Bruk av data fra innreiseregistreringssystemet (IRRS)

Innreiseregistreringssystemet (IRRS) ble etablert for å sikre etterlevelse av karanteneplikten, styrke smittevernarbeidet og bidra til bedre smittesporing. FHI har aktivt benyttet IRRS data koblet med andre kilder i Beredt C19 i oppdragsbesvarelser, ukerapporter, og som grunnlag for råd. Data fra Beredt C19 og direkte fra DSB har også blitt aktivt benyttet som grunnlag for FHIs smittevernfarelige vurderinger for prioritering av grupper/kategorier av reisende for oppfølging av kontrollsenet.

Siden etableringen av IRRS har de fleste reisende vært registreringspliktige. Data fra IRRS har bidratt til å gi en indikasjon på omfanget av reisende. Dette har bidratt til å kunne gi bedre estimater knyttet til vurderinger av ulike innreiserelaterte oppdrag og lignende, og gitt nyttig informasjon for overvåking av trender og utvikling knyttet til f.eks.:

1. Innreisevolum
2. Andel og antall reisende fra ulike land og regioner
3. Andel og antall reisende som har registrert bruk av unntak fra karantene (og hvilke)
4. Andel og antall reisende som har registrert ulike typer karantenested
5. Andel og antall reisende som har registrert ulike typer transportmåter

Ved å koble IRRS med MSIS i Beredt C19 har FHI hatt muligheten til å vurdere data for innreisende (med F- og D-nummer), og for ulike grupper/kategorier av reisende for å se på andel og antall reisende som tester positivt ved ankomst og innen 10 dager etter ankomst. Dette har bidratt til at FHI har identifisert kategorier av reisende som har kunnet utgjøre en større risiko for importsmitte enn andre reisende. I tillegg har dette bidratt til å overvåke importsmitte, samt etterlevelse av testkrav for reisende.

Utfordringer og begrensninger med bruken av IRRS data

Som beskrevet over har data fra IRRS vært benyttet til ulike formål, samtidig som det er utfordringer knyttet til kvaliteten på IRRS data, se oppdrag 380.

Noen av utfordringene med dataene fra IRRS er/har vært:

- Manglende verifisering av faktisk innreisende versus registrerte innreisende har ført til at omfanget av duplikater og faktisk gjennomførte reiser i forhold til registrerte reiser har vært ukjent
- Registreringsplikten har vært basert på selvregistrering av informasjon med begrenset verifisering (for eksempel ankomstdato, innreisepunkt, unntak fra karantene etc.)
- Registrering av ID i IRRS kan gjøres på ulike måter og registrering av F- og D-nummer er ikke pliktig for reisende som har dette
- Majoriteten av de reisende har ikke registrert F- og D- nummer i IRRS og de kan derfor ikke kobles til folkeregisteret og videre mot prøvesvar, dette fører og til redusert bruksverdi av IRRS dataene.
- Manglende obligatoriske felt, inkludert registrering av opphold i andre land enn avreiseland, flightnummer etc. har gjort IRRS data mindre komplette

I uke 23 ble Grensekontroll-løsningen (GKL) innført. Dette innebærer at registrering av innreisedato og innreisested nå vil kunne bidra til å styrke datakvaliteten ved at registrerte reiser blir verifisert ved innreise. Det er likevel per i dag for tidlig å si i hvilken grad verifiseringen blir gjennomført for alle reisende. Manglende registrering av F- og D-nummer (for reisende som har dette) er fortsatt en betydelig utfordring for å få en best mulig overvåking av importsmitte, siden det i all hovedsak er disse reisende som kan kobles mot MSIS. Andelen av reisende med F- og D-nummer i IRRS (per uke fra uke 10 til uke 22) har variert mellom 40,8 % og 48,4 %, Dette er under halvparten av registrerte reisende. En annen utfordring er at andelen med F- og D-nummer som kan kobles mot folkeregisteret er høyere enn andelen som kan kobles til prøvesvar. Andelen av de som er registrert med F- og D- nummer og som er registrert testet (koblet mot prøveresultater i MSIS) i løpet av 10 dager har ligget på mellom 80,1 % og 86,2 %.

Ved å sammenligne andelen med F- og D-nummer i IRRS data mot andelen med F- og D-nummer testet ved grensestasjonene ser vi at andel og antall i den samme perioden er betydelig høyere ved grensestasjonene, og har ligget på mer enn 80 % gjennom tilsvarende periode. Basert på dette og med innreiserestriksjonene som har vært gjeldende i samme periode kan vi anta at andelen reisende registrert i IRRS som har F- og D- nummer er betydelig høyere enn de som er registrert med dette i IRRS. Det lave volumet av andel og antall reisende registrert i IRRS med F- og D- nummer gjør at datagrunnlaget blir svakere og mer utsatt for at lave antall av reisende som tester positivt gjør store utslag i andel (%), totalt og for ulike kategorier. Ved et redusert volum av innreisende (med F- og D-nummer) som registreres i IRRS vil IRRS data bli enda mer sårbart for slike utslag.

IRRS og smittesporing

FHI har i liten grad benyttet IRRS for direkte søk i forbindelse med smittesporing. Det har i noen tilfeller blitt gjort søk dersom flyselskaper ikke har utlevert passasjerlister, men siden feltene i IRRS for registrering av flight-nummer og sete ikke har vært obligatoriske, eller verifiserte, har verdien av IRRS for smittesporingsformål vært begrenset. Erfaringer med søk i IRRS fra smittesporingsteamet på FHI har også vist at den registrerte informasjonen har vært mangelfull og at andre kilder har gitt mer komplett informasjon. IRRS har derfor vært lite benyttet av FHI for smittesporingsformål.

FHI har inntrykk av at denne datakilden heller ikke brukes særlig i kommunenes smittesporingsarbeid.

Registreringsplikt for reisende fra områder som per i dag ikke er registreringspliktige

Det er lite trolig at registrering av reisende fra områder uten krav til testing eller karantene vil bidra til å styrke overvåkingen av importsmitte. Dersom reisende fra gule områder tester positivt etter ankomst til Norge (for eksempel 7 dager etter ankomst), vil det være vanskelig å vite om de er smittet før ankomst, eller i Norge. Fra et smittevernperspektiv er nytten av registrering i IRRS særlig knyttet til krav om test og karantene ved ankomst til Norge.

Ved å innføre registreringsplikt for reisende fra områder uten karantene- og testplikt, vil man likevel få god overvåking av innreisetrender, som for eksempel for avreiseland og totalt innreisevolum og vaksinedekning blant alle reisende. Reisende som av ulike grunner testes innen 10 dager etter ankomst vil også kunne fanges opp ved registreringsplikt, men det antas at dette kun vil gjelde et fåtall av reisende.

FHI vurderer at det ikke er nødvendig med registreringsplikt for reisende som ikke har testplikt.

Registreringsplikt for reisende som kommer fra områder som ikke medfører karanteneplikt i henhold til smittevernloven § 1-5.

Registreringsplikten kan anses som mindre belastende for den reisende enn for eksempel tiltak som testing, karantene og bruk av karantenehotell. Samtidig er en utvidelse av denne plikten til reisende fra "gule" land/områder trolig av begrenset verdi for smittevernet, selv om det vil gi bedre overvåking av innreisevolum. Derimot anses kombinasjonen av registrerings- og testplikt for reisende fra "røde" land/områder som nyttig for smittevernet ved at det bidrar til overvåking av tilfeller i forbindelse med grensepassering og gir god oversikt over importsmitte.

FHI har hittil vurdert at det ikke er nødvendig å teste reisende til Norge fra "gule" land/områder. Dette kan endre seg når land med en mange innreisende til Norge nå får lavere insidensrater og vil komme under terskelverdien for karanteneplikt. Så lenge det ikke er testplikt for innreisende fra områder uten karanteneplikt vurderer FHI at registrering av reisende fra disse områdene ikke er forholdsmessig i henhold til § 1-5.

[Vurdering av sosiale konsekvenser](#)

Ikke vurdert.

[Merknad](#)

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