

Ref. nr.:

Saksnr.: 20/5707

Dato: 21. desember 2020

**Forskrift om endringer i forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) – ny § 5 b om innreiseregistreringssystem**

**1. Bakgrunn**

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

For å begrense smittespredningen fra reisende som ankommer Norge fra utlandet ble det fra 16. mars 2020 innført strenge restriksjoner på utlendingers adgang til å reise inn i Norge. For å kontrollere at innreisevilkårene er oppfylt for reisende fra EØS/Schengen ble det innført utstrakt grensekontroll på indre grenser. Videre er det innført en rekke tiltak for å begrense importsmitte fra utlandet, som for eksempel krav om negativ covid-19-test tatt i løpet av de siste 72 timene før ankomst og regler om innreisekarantene og karantenehotell. Karanteneplikten følger direkte av regelverket, og det er opp til den enkelte reisende selv å vurdere om man er omfattet av plikten. Brudd på karantenerregelverket vil kunne medføre bortvisning og straff.

For smittevernformål føres det ikke noe register over de som reiser inn i Norge, eller for de som skal i karantene. Etableringen av en slik registrering vil styrke myndighetenes arbeid med å følge opp etterlevelse av karantenereglene og gi kunnskapsgrunnlag for risikovurdering knyttet til smittespredning, og bidra til smitteoppsporing. For å redusere importsmitte fra personer som ved innreise ikke selv vet at de er smittet, er det svært viktig at karantenereglene etterleves. En hensikt med ordningen er også å ansvarliggjøre den enkelte om at karantene må gjennomføres på et egnet sted. Dersom egnet karantenested ikke er tilgjengelig, må karantenetida gjennomføres på karantenehotell. Helsedirektoratet har vurdert at et innreiseregistreringssystem kan ha positive virkninger for smittevernarbeidet og for oppfølging av om innreisekarantene etterleves.

Systemet vil kunne ha nytte for politiet ved håndhevingen av brudd på karanteneregelverket. Når det gjelder grensekontrollen, vil nytteverdien av systemet være begrenset slik smittesituasjonen er nå, men på noe lengre sikt i en situasjon hvor det er aktuelt å avvikle grensekontrollen på indre grense, kan et slikt system være et nyttig verktøy kombinert med økt territorialkontroll.

Et registreringssystem vil også kunne bidra med nødvendig informasjon for Arbeidstilsynets utvidete oppdrag med tilsyn med arbeidsgiveres ivaretagelse av smittevern og kontroll med virksomheter som benytter utenlandske arbeidstakere. For å kunne gjennomføre målrettede og effektive tilsyn på dette området trenger Arbeidstilsynet informasjon blant annet om hvor arbeidstakere kommer fra, hvor de skal i Norge og hvilken virksomhet de skal jobbe for.

## **2. Høring**

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften). Det ble foreslått en ny bestemmelse om digitalt innreiseregistreringssystem for personer som reiser inn i Norge fra områder som er omfattet av karanteneplikten som er innført i forbindelse med covid-19-pandemien. Forslaget ble sendt på høring 15. desember 2020, med frist 16. desember. Departementet mottok i alt 116 høringssvar.

Forslaget omhandlet plikt for den enkelte til å registrere seg før innreise til Norge, herunder registrering av oppholdssted i karantenetiden. Plikten skal i utgangspunktet gjelde alle - også norske statsborgere - som reiser inn i landet, med enkelte nærmere angitte unntak, bl.a. for asylsøkere og overføringsflyktninger, barn under 16 år som reiser i følge med en voksen, personer som er innvilget sperret adresse og skjermingsverdig personell i Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten. Formålet med registreringen er å sikre etterlevelse av karanteneplikten, styrke smittevernet og bidra til bedre smitteoppsporing, og opplysningene skal derfor kunne utleveres i de tilfeller der det er nødvendig for disse formålene. Personopplysninger skal slettes etter 20 dager.

Kommuner og fylkesmenn som uttaler seg i høringen, er positive til forslaget. *Øksnes kommune* presiserer viktigheten av at alle som passerer grensen i nord i forbindelse med vintersesongen i fiskeriene må foreta en obligatorisk registrering på grensen. Informasjon må kunne deles med bedriften der den innreisende skal arbeide og med ulike myndighetsnivåer. *Røst kommune* påpeker at det vil være en stor fordel om dette systemet blir etablert i god tid før januar, når det forventes mange sesongarbeidere fra utlandet til vinterfisket i Nord-Norge.

*Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget. Fylkesmannen i Nordland mener plikten til registrering bør straffesanksjoneres.*

*Veflen Entreprenør AS uttaler at de stiller seg positive til et registreringssystem siden det både oppklarer til enhver tid gjeldende regler og fordi det vil gjøre det mulig å opprettholde unntakene som holder driften i gang.*

*Datatilsynet uttaler at det legger til grunn at det er et legitimt behov for å registrere personer som ankommer landet i det omfanget forslaget dekker. Tilsynet anser det som positivt at dataene som skal registreres er angitt, og at det samtidig innføres en sletteplikt etter 20 dager fra innreisetidspunktet. I tillegg ser tilsynet positivt på at mennesker med særskilt behov for beskyttelse er unntatt fra registreringsplikten. Datatilsynet støtter imidlertid ikke at data fra registeret skal kunne brukes til statistikk og analyse i identifiserbar form. Tilsynet stiller spørsmål ved om det vil være praktisk gjennomførbart at statistikk og analyse i hovedsak kan skje ved bruk av data som ikke er direkte identifiserbare. Datatilsynet oppfatter forslaget slik at det er smittesporingen og mulighet for kontroll av etterlevelse av karanteneplikten som er de sentrale formålene og påpeker at det er forskjell på hvilken personvernrisiko man må tåle som følge av nødvendig smittevernarbeid og hvilken personvernrisiko man skal tåle for mer sekundære formål som analyse og statistikk.*

*Datatilsynet leser videre forslaget slik at det skal være en lav terskel for tilgang til registeret, og ser at det er en risiko for at det mange gis tilgang til personopplysningene i registeret. Tilsynet stiller spørsmål ved om muligheten for direkte søk kan være i samsvar med plikten til å begrense tilgang til det som anses som nødvendig og relevant for et konkret angitt formål. Muligheten for direkte søk skaper også en rekke personvernutfordringer, tilsynet ser en risiko for at tilgang til registeret vil gjelde hele registeret, og ikke kun begrenset til det den enkelte aktør har faktisk behov for.*

*Juristforbundet er positive til at departementet ser på løsninger for å avdekke og spore smitte ved innreise. De mener imidlertid at hjemmelsgrunnlag og tiltaket bør vurderes mer grundig og bredere for å ivareta de registrertes rettigheter og friheter. *Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap* stiller lignende spørsmål.*

*Riksadvokaten er enig i at det er argumenter både for og mot å kunne straffesanksjonere brudd på registreringsplikten. Riksadvokaten fremholder likevel at muligheten for straffesanksjonering fortrinnsvis bør forbeholdes de regelbrudd som medfører en relativt*

"umiddelbar" risiko for smittespredning, og hvor en finner det strengt nødvendig å kunne sanksjonere bruddet med straff for å sikre en tilstrekkelig god etterlevelse av plikten – ikke minst av hensyn til befolkningens oppfattelse av reglens berettigelse og dermed dens vilje til å innrette seg etter myndighetens påbud og forbud i en krevende tid. Det er hensiktsmessig å prøve mindre inngripende tiltak før man eventuelt vurderer behovet for å innføre en mulighet for å straffesanksjonere brudd.

*Politidirektoratet* mener at plikten til å registrere seg ikke bør knyttes til en straffetrussel, men at oppfyllelse av registreringsplikten kan søkes gjennom andre insentiver.

Direktoratet slutter seg til departementets vurdering av at systemet kan være et nyttig verktøy for politiet på lengre sikt, i en situasjon uten indre grensekontroll, men med økt territorialkontroll.

*Helsedirektoratet* støtter forslaget om etablering av et digitalt innreiseprogram som kan brukes til de særlig angitte formålene. Helsedirektoratet påpeker viktigheten av at systemet understøtter alle de ulike formålene parallelt. Importsmitte er trolig den største trusselen mot å få og opprettholde kontroll med smittesituasjonen i Norge og unngå en ny smittebølge. Ut fra et smittevern hensyn mener direktoratet at brudd på plikten til å registrere seg bør straffesanksjoneres. Manglende sanksjoner vil kunne innebærer at flere vil unnlate å registrere opplysninger, og at man dermed ikke vil få god nok oversikt over hvem som er i karantene og hvor de befinner seg. Mulighet for sanksjonering kan styrke etterlevelsen, noe som spesielt kan gjøre seg gjeldende i forhold til arbeidsreisende med personlig sterke økonomiske interesser i å komme i arbeid så raskt som mulig. Formålet med å opprette et register er å lettere kunne kontrollere at reglene blir etterlevet. Dersom registreringen ikke blir fulgt av straffebud ved brudd, vil tiltaket trolig ikke oppnå tilsiktet effekt. For arbeidsreisende vil bøter trolig ha en preventiv effekt.

*Folkehelseinstituttet* mener at hovedformålet med registeret bør være å sikre etterlevelse av karanteneplikten, og ikke å holde oversikt over reiser. FHI foreslår at ordningen derfor kalles "registrering av karantenested". Det primære formålet bør være en klargjøring før innreise av om det foreligger et egnet karantenested. Informasjonen som innhentes må avspeile dette. De øvrige formålene er angitt å være å styrke smittevernet og bidra til bedre smitteoppsporing. FHI påpeker at for at et slikt register skal kunne være nyttig smittesporingssammenheng, må det foreligge en unik personidentifikator. Dette er nødvendig både for å koble informasjonen mot MSIS og for at man skal være sikker på at man kontakter de riktige. Navn, etternavn og fødselsdato kan noteres på mange måter, og mange navn er svært like. Mange skifter dessuten sim-kort i telefonen ved ankomst.

FHI uttaler videre at det for god smittesporing også er nødvendig å registrere alle reisende som ankommer landet, uavhengig av om de ankommer fra områder med karanteneplikt eller ikke. Dette fordi noen av de som eventuelt blir utsatt for smitte kommer fra områder uten karanteneplikt. Tilsvarende, dersom man ønsker å få oversikt over reisemønstre til Norge, må reisende fra alle områder registreres, ikke bare de som kommer fra områder med karanteneplikt.

Også en rekke privatpersoner med fritidseiendom i Sverige har avgitt høringsuttalelse. Flere av disse påpeker at den foreslåtte endringen må ha et klarere unntak for de som kommer inn i landet etter dagsreiser til egen fritidsbolig, etter strengt nødvendig vedlikehold og tilsyn. Videre påpekes at man ikke kan se at slike reiser har medført importsmitte, men at det snarere er behov for at dette unntaket utvides slik at forbudet mot overnatting utgår. Om man allikevel finner å måtte la eiere av fritidsbolig inngå i et registreringsopplegg, så bør dette skjemaet være av en enklere form, og unnta opplysninger som allikevel kan hentes gjennom eierskapet av fritidsbolig og opplysninger knyttet til hjemmeadresse, som finnes i andre registre.

Noen høringsinstanser som i utgangspunktet er positive til forslaget, understreker at registreringssystemet må være enkelt å bruke.

### **3. Vurdering**

Departementet fastholder at det er behov for å etablere et innreiseregistreringssystem, der den enkelte selv registrerer opplysninger før innreise. Departementet opprettholder derfor forslaget om en ny § 5b om reiseregistreringssystem i covid-19-forskriften. Det finnes i dag ikke noen oversikt over personer som er i innreisekarantene eller hvor disse skal oppholde seg. Dette gjør det vanskelig å sette inn tiltak for å sikre etterlevelse av karantene-reglene og reagere på brudd. Departementet har vurdert forslaget personvernkonsekvenser, og legger til grunn at tiltaket vil være forholdsmessig sett opp mot formålet med behandlingen, som er å sikre etterlevelse av plikten til innreisekarantene, styrke smittevernet og bidra til bedre smitteoppsporing.

#### *Krav om registrering og unntak*

Departementet har merket seg høringsuttalelsene om at grupper som er unntatt fra karantenekravet, også bør være unntatt fra kravet om registrering. Departementet opprettholder likevel kravet om at registreringen som hovedregel skal gjelde alle som kommer inn i Norge fra et område som utløser karanteneplikt. Dette skal gjelde uavhengig av om personen omfattes av noen av unntakene fra krav om innreisekarantene. Så lenge det opprettholdes en indre grensekontroll vil registreringen kunne kontrolleres på grensen.

Dette vil bidra til at oversikten over personer som krysser grensen blir mest mulig fullstendig. Det er ikke alle som vil være klar over om de er unntatt eller ikke, og det er en risiko for at personer feilaktig vil unnlate å registrere seg dersom personer som er unntatt fra karanteneplikten ikke skal registrere seg.

Flere av unntakene fra innreisekarantene er begrenset til å gjelde i arbeidstiden. For disse er det uansett viktig å ha oversikt over hvor de skal befinne seg utenfor arbeidstid, når de skal være i karantene. Forslaget innebærer at personer som er omfattet av unntakene i § 6 b (pendlere mv.) vil måtte foreta jevnlige registreringer i systemet.

Departementet opprettholder de foreslåtte unntakene fra registreringsplikten. Forslaget til § 5b første ledd bokstav g er noe utvidet ved at også skjermingsverdig personell i norsk og utenlandsk politi og i Nasjonal sikkerhetsmyndighet er unntatt fra plikten.

#### *Opplysninger som kan registreres*

Departementet opprettholder forslaget om en uttømmende opplisting av hvilke opplysningskategorier som skal registreres, og at disse utformes noe overordnet. Hva som kan registreres vil være begrenset av formålet, som er å sikre etterlevelse av plikten til innreisekarantene, styrke smittevernet og bidra til bedre smitteoppsporing. Forslaget til første ledd bokstav a er noe justert etter høringen, slik at det nå fremgår at det skal registreres fødselsnummer, D-nummer eller eventuell annen unik identifikator. Dette vil bidra til sikrere identifisering.

#### *Utlevering av opplysninger*

Departementet opprettholder vurderingen om at det ikke forskriftsfestes hvem opplysningene utleveres til. Det er flere organer som har oppgaver knyttet til å sikre etterlevelse av karantene og smittevernarbeidet for øvrig, bl.a. kommunene, Arbeidstilsynet og politiet. Hvilke opplysninger som er nødvendige å utlevere i det enkelte tilfelle, vil kunne avhenge av mottakerens oppgaver. Det vil eksempelvis ofte være unødvendig å utlevere opplysninger om begrunnelsen for at en person er unntatt fra karantene. For analyse vil det ofte kunne være tilstrekkelig med anonymiserte data.

Forslaget til § 5b femte ledd åpner for at utlevering kan skje i form av direkte søk, eksempelvis ved at det gis tilgang til hele eller deler av registeret ut fra det enkelte organs behov. Det anses ikke nødvendig å regulere hvilke organer som kan gis direkte tilgang, slik at dette vil være avhengig av det konkrete behovet.

### *Behandlingsansvar*

Departementets vurdering er at behandlingsansvaret for det digitale innreiseregistreringssystemet bør fastsettes i forskrift, for å unngå tvil om ansvarsforholdene. Behandlingsansvaret legges til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, jf. forslaget til tredje ledd.

### *Sletting*

Etter covid-19-forskriften § 4 gjelder karanteneplikten i 10 døgn fra innreise. For å få oversikt over hvem som er underlagt karanteneplikt til enhver tid, er det behov for at opplysningene oppbevares i ti dager fra innreise. Det er samtidig behov for at opplysningene lagres i noe lenger tid for å kunne avdekke brudd på karantenerregelverket også etter utløpet av karantenetiden, for eksempel i forbindelse med kontroll av arbeids- eller oppdragsgivere eller dersom det senere avdekkes opplysninger som gir grunn til å undersøke om karanteneplikten er brutt, for eksempel i forbindelse med smittetilfeller. Det kan også være behov for at opplysningene lagres lengre ettersom det kan ta tid før smitte avdekkes. Departementet opprettholder forslaget om at personopplysninger skal slettes etter 20 dager.

### *Straff*

Etter covid-19-forskriften § 19 er overtredelse av de fleste bestemmelsene i forskriften gjort straffbart. Registrering i innreiseregistreringssystemet er ikke et vilkår for å reise inn i landet, og manglende registrering gir heller ikke grunnlag for bortvisning av utlendinger. Departementet ser at det er grunner som taler både for og imot at brudd på registreringsplikten straffesanksjoneres.

Departementet merker seg at høringsinstanser som Helsedirektoratet og Fylkesmannen i Nordland støtter at registreringsplikten straffesanksjoneres, men at blant annet Riksadvokaten og Politidirektoratet mener brudd på plikten ikke bør kunne straffes.

Mangel på sanksjonsmulighet kan svekke systemets hensikt om at alle som reiser inn i landet skal registrere seg, med mindre det foreligger særlig grunn. Dersom brudd på plikten ikke kan straffes, vil det ikke være noen reaksjon eller konsekvens dersom en person unnlater å registrere seg. Dette kan gjøre at flere unnlater å registrere opplysningene, og at man dermed blant annet ikke får en god nok oversikt over hvem som er i karantene og hvor de befinner seg. Sammenhengen i regelverket, der de fleste brudd på forskriften kan straffes, taler også for at det samme bør gjelde her. Samtidig kan det være flere grunner til at man ikke registrerer seg, som ikke nødvendigvis bør føre til straff.

Det er ikke alle som er i stand til å benytte digitale løsninger, og det kan synes urimelig å straffe personer på grunn av manglende evne til å bruke slike løsninger, uten at man sikrer at opplysningene kan registreres manuelt. Departementet legger til grunn at brudd på plikten bør være straffesanksjonert, men at overtredelse av registreringsplikten kun kan straffes med bot, og kun der overtredelsen er skjedd uten rimelig grunn.

Avgrensningen mot tilfeller der det er "rimelig grunn" til at registrering er unnlatt, tar særlig sikte på situasjoner der det ikke har vært praktisk mulig å registrere seg som følge av forhold på myndighetenes side, for eksempel teknisk svikt i registreringssystemet. Det vil også kunne foreligge en rimelig grunn dersom det ville vært urimelig tyngende å gjennomføre registreringen, for eksempel der det ville vært urimelig tyngende å skaffe bistand til nødvendig elektronisk registrering.

#### *Forholdsmessige tiltak*

Departementet vurderer tiltaket som forholdsmessig og tjenlig ut fra en helhetsvurdering gitt den alvorlige situasjonen Norge står overfor i den nærmeste fremtid, jf. smittevernloven § 1-5. Helse- og omsorgsdepartementet vurderer at utbruddet av covid-19 er av en slik karakter at det er fare for at utbruddet truer folkehelsen, og at vilkårene i smittevernloven er oppfylt.

Det arbeides med sikte på at registreringssystemet er i drift fra januar 2021.

#### *Nærmere om senere endringer*

Etter covid-19-forskriften § 20 kan departementet i forskrift forlenge, oppheve og gjøre endringer i forskriften. Departementet vil derfor ha myndighet til å gjøre eventuelle senere endringer i bestemmelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r:

Forskrift om endringer i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (innreiseregistreringssystem) fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.



## Vedlegg

### Forskrift om endringer i forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (innreiseregistreringssystem)

Fastsatt ved kgl. res. 21. desember 2020 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-3. Fremmet av Helse- og omsorgsdepartementet.

#### I

I forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 5 b skal lyde:

#### § 5 b *Plikt til registrering ved innreise og innreiseregistreringssystem*

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. Det skal, på fastsatt skjema, registreres nødvendige opplysninger om:

- a. navn, fødselsdato, kontaktinformasjon og fødselsnummer, D-nummer eller eventuell annen unik identifikator
  - b. tidspunkt for planlagt innreise
  - c. oppholdssted før innreise
  - d. reiseinformasjon, eksempelvis transportmiddel, flightnummer og setenummer
  - e. antallet i reisefølget
  - f. informasjon om barn under 16 år som personen er reisefølge for
  - g. oppholdssted i karantenetiden og eventuell dokumentasjon
  - h. eventuelle unntak fra innreisekarantene
  - i. arbeids- eller oppdragsgiver og arbeids- eller oppdragssted, dersom personen er bosatt utenfor Norge og kommer til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag.
- Første ledd gjelder ikke for
- a. asylsøkere og overføringsflyktninger
  - b. barn under 16 år som reiser i følge med en voksen
  - c. personer som er innvilget sperret adresse
  - d. utlending som nevnt i utlendingsforskriften § 1-4 eller § 1-5, og som kan fremvise diplomat- eller tjenestepass, eventuelt nasjonalt pass i kombinasjon med norsk ID-kort utstedt av Utenriksdepartementet, eller i kombinasjon med Schengen-oppholdskort for ambassadepersonell. Tilsvarende gjelder for sideakkrediterte diplomater og diplomatiske kurerer

- e. utlending som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlinger eller annet, og utlending som er en del av delegasjoner som kommer til Norge i henhold til Norges internasjonale forpliktelser
- f. utenlandsk forsvarspersonell som er i eller reiser via Norge i forbindelse med trening, øving og operasjoner, og utenlandsk personell som leverer varer og tjenester til Forsvaret
- g. skjermingsverdig personell i norsk eller utenlandsk politi, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- h. personer som nevnt i § 6 g første ledd første punktum.  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er behandlingsansvarlig for det digitale innreiseregistreringssystemet.  
Opplysninger kan uten hinder av taushetsplikt utleveres dersom det er nødvendig for
  - a. å sikre etterlevelse av karanteneplikten
  - b. smitteoppsporing og for vurdering av risiko for smittespredning
  - c. statistikk og analyse.

Utlevering kan skje i form av direkte søk.

Personopplysninger skal slettes 20 dager etter det registrerte innreisetidspunktet.

§ 19 skal lyde:

§ 19 *Straff*

Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser i denne forskriften, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, jf. smittevernloven § 8-1. *Overtredelse av § 5 b straffes med bot og bare når overtredelsen er skjedd uten rimelig grunn.*

Overtredelse av § 8 og § 13d skal ikke straffes.

## II

Forskriften trer i kraft fra det tidspunktet departementet bestemmer. Departementet kan bestemme at ulike deler av forskriften trer ikraft til ulik tid.