

Høringsnotat

Dato: 15. desember 2020

Saksnr: 20/6265

Høringsfrist: 16. desember 2020

Høring - forslag til endringer i covid-19-forskriften - Etablering av et digitalt innreiseregistreringssystem og pålegg om selvregistrering

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det endringer i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) som etablerer et 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. Høringsnotatet er utarbeidet sammen med Helse- og omsorgsdepartementet. Notatet sendes på høring i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, som er ansvarlig for covid-19-forskriften.

Det pålegges en plikt for den enkelte til å registrere seg før innreise til Norge, herunder registrering av oppholdssted i karantenetiden. Plikten skal i utgangspunktet gjelde alle som reiser inn i landet, med enkelte nærmere angitte unntak. 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. Obligatorisk registrering av innreise og karantenested er også en effektiv måte å informere de som krysser grensen om norske smittevernregler. Det tas sikte på at registreringssystemet er i drift fra januar 2021.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

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 imidlertid i dag 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.

Sytemet 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.

2.2 Kort om tilsvarende ordninger i enkelte andre land og i EU

Flere europeiske land har innført et reiseregistreringssystem som en del av smittevernarbeidet. Blant annet Island og Belgia har etablert digitale plattformer, hvor reisende på bakgrunn av egenregistrering blir risikokategorisert og får automatisk tilpasset informasjon om relevante smittevernstiltak. Det er obligatorisk for samtlige reisende å registrere seg, også for statsborgere av det aktuelle landet. Systemene lar myndighetene ha oversikt over innreiste og deres planlagte oppholdssted, og genererer også data som kan brukes til analyseformål. I det islandske systemet er de ulike myndighetenes tilgang til systemet formålsstyrt, og systemene er hjemlet i Covid-19-regelverket.

EU-kommisjonen arbeider med en felles-europeisk reiseregistreringsplattform (PLF - Passenger Locator Form) som er i en pilotfase. Det var ikke mulig for Norge å delta i pilotfasen, men det vil kunne være aktuelt for Norge å knytte seg til plattformen når denne er klar. PLF forventes ferdigstilt innen utgangen av året, og et allerede etablert nasjonalt system vil da kunne kobles opp mot EUs felles system.

3 Gjeldende rett

3.1 Smittevernloven

Formålet med smittevernloven er å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt å motvirke at slike sykdommer føres inn eller ut av landet, jf. smittevernloven § 1-

1. Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter iverksetter nødvendige smitteverntiltak på en rettssikker måte for den som rammes.

Hvilke smitteverntiltak som kan iverksettes, avhenger av sykdommens og sykdomsutbruddets art og omfang. Ved allmennfarlig smittsom sykdom, se legaldefinisjonen i § 1-3 nr. 3, kan det brukes mer inngripende tiltak enn ved annen smittsom sykdom. Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. § 1-4 og forskrift 1. januar 1995 nr. 100 § 1. Utbruddet av covid-19 er vurdert som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, se legaldefinisjonen i § 1-3 nr. 4, slik at alle fullmakter i loven er utløst.

Smittevernloven skiller mellom befolkningsrettede og individrettede smitteverntiltak. Befolkningsrettede tiltak retter seg mot en ubestemt krets av personer, mens individrettede tiltak retter seg mot bestemte personer. Kapittel 5 gjelder plikter for bestemte personer som er smittet, herunder antatt smittet, jf. legaldefinisjon i § 1-3 nr. 2. I blant annet kapittel 4 er det gitt regler om befolkningsrettede tiltak.

Tiltak etter kapittel 4 kan være møteforbud, stenging av virksomheter, karantene, isolering og andre begrensninger i personers bevegelsesfrihet. I motsetning til hva som gjelder for tiltak etter kapittel 5, kan ikke tiltak etter kapittel 4 gjennomføres med bruk av tvang, jf. Prop.130 nr. L (2019-2020) side 12. Brudd på plikter etter kapittel 4 kan imidlertid medføre straffansvar, og ved behov kan det fattes tvangsvedtak etter kapittel 5.

I tillegg til vilkårene som følger av de enkelte lovbestemmelsene om smitteverntiltak, må tiltakene oppfylle grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet i smittevernloven § 1-5, jf. Prop.91 L (2018-2019) s. 45. Her fremgår det at smitteverntiltak skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Det skal legges vekt på frivillighet fra den tiltaket gjelder, og alle tvangsmessige tiltak skal være forholdsmessige. Loven bygger på det minste inngreps prinsipp, som innebærer at det ikke skal brukes mer inngripende tiltak enn det som til enhver tid er nødvendig av hensyn til smittevernet, jf. NOU 1990: 2 side 108. Disse vurderingene må gjøres i lys av formålet med loven som er å forebygge smittsomme sykdommer, noe som innebærer at det vil være adgang til å sette inn tiltak for å hindre en forverring av smittesituasjonen.

Smittevernloven § 4-3 lyder:

«Kongen kan gi forskrifter for å motvirke at smittsomme sykdommer føres inn i landet eller spres til andre land (karantenetiltak), herunder bestemmelser om tiltak som gjelder personer, dyr, transportmidler, varer og gjenstander som kan tenkes å overføre smittsomme sykdommer. I forskriftene kan Kongen også fastsette nærmere krav til undersøkelser, smittesaning og dokumentasjon i forbindelse med innreise til og utreise fra Norge og i forbindelse med inn- og utførsel av varer.»

I merknaden til bestemmelsen, fremkommer det at:

«Bestemmelsen gir i likhet med tidligere ordninger, mulighet til å fastsette forskrifter som omhandler nødvendige, generelle og spesielle tiltak for å motvirke at nærmere angitte smittsomme sykdommer føres inn i landet eller spres herfra til andre land. Slike karanteneforskrifter forutsettes samtidig å

angi ansvarsforhold vedrørende gjennomføring og tilsyn med tiltakene og hvordan utgiftene dekkes.»

Videre uttales det at:

«Den usikre epidemiologiske utviklingen globalt skaper uvisshet om hvilke kjente eller hittil ukjente smittsomme sykdommer som vil gjøre seg gjeldende i framtiden og true folkehelsen. I denne situasjonen må departementet stå fritt og gis forholdsvis vide fullmakter til å bestemme relevante tiltak for å motvirke at allmennfarlige smittsomme sykdommer føres inn i eller ut av landet. Bestemmelsen i første ledd er derfor også en angivelse av en beredskapslignende fullmakt som bør foreligge.»

Forutsetningen for at det kan kreves registrering av opplysninger med hjemmel i smittevernloven § 4-3, er at registreringer må være et middel for å motvirke spredning av smittsom sykdom. Ved å registrere kontaktinformasjon, oppholdssted før innreise, reiseinformasjon mv., vil dette kunne bidra til bedre etterlevelse av smittevernregelverket og til bedre oversikt over risiko for smittespredning i kommuner med mange tilreisende som skal være i innreisekarantene.

3.2 Covid-19-forskriftens regler om karantene

De fleste nasjonale smitteverntiltakene følger i dag av covid-19-forskriften. Forskriften er hjemlet i smittevernloven, helseberedskapsloven og helsepersonelloven.

Formålet med forskriften er å fastsette smittevernfarende tiltak for å hindre eller begrense covid-19 i befolkningen og blant helsepersonell, og sikre at lokale og nasjonale tiltak samordnes. Forskriften skal også sikre tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten slik at tjenesten kan håndtere smittesituasjonen og samtidig ivareta ordinære helse- og omsorgstjenester.

I kapittel 2 er det gitt regler om innreisekarantene, smittekarantene og isolasjon av bekreftet smittede mv.

Reglene om innreisekarantene går ut på at personer som ankommer Norge fra et område med såkalt karanteneplikt, skal i karantene i 10 døgn etter ankomst. Det er en rekke unntak fra innreisekarantenen, eksempelvis unntak i arbeidstiden for visse arbeids- og oppdragstakere etter forskriften § 6 b, og unntak både i arbeidstiden og fritiden for personer som krysser Norges grenser i forbindelse med gjennomføring av avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn mv. etter forskriften § 6 d.

Som et utgangspunkt skal karantenen gjennomføres på et karantenehotell, jf. forskriften § 5, men det er en rekke unntak fra denne plikten. Plikten gjelder blant annet ikke for personer som ved innreisen kan dokumentere at de er bosatt eller har fast bopel i Norge (bokstav a), og som oppholder seg i boligen eller på annet egnet oppholdssted, og personer som kommer til Norge for å utføre arbeid eller oppdrag og som ved innreisen kan fremlegge bekræftelse på at arbeids- eller oppdragsgivere sørger for et egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom med TV og internett, eget bad, og eget kjøkken eller matservering (bokstav c).

Personer som er i innreisekarantene kan etter forskriften § 5 bare oppholde seg utenfor oppholdsstedet hvis de kan unngå nærkontakt med andre enn dem de bor

sammen med. De kan ikke være på en arbeidsplass med andre, skole eller barnehage, og tillates som hovedregel ikke å bruke offentlig transport.

Etter covid-19-forskriften § 19 straffes forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av bestemmelser i forskriften med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

Overtredelse av § 8 (kommunalt tilbud om oppholdssted) og § 13 d (krav til oversikt over deltakerne på arrangementer) er ikke straffbart.

3.3 Personopplysningsloven

En registreringsordning vil medføre behandling av personopplysninger.

Behandling av personopplysninger er regulert i lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), som gjennomfører personvernforordningen (GDPR), jf. personopplysningsloven § 1. Loven og forordningen gjelder ved «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register» med mindre annet er bestemt i lov eller med hjemmel i lov, jf. § 2.

De grunnleggende reglene om i hvilken utstrekning personopplysninger kan samles inn, utleveres, viderebehandles og behandles på annen måte følger av personvernforordningen kapittel II. Forordningen artikkel 5 oppstiller enkelte grunnprinsipper som gjelder ved all behandling av personopplysninger. Prinsippet om *lovlighet, rettferdighet og åpenhet* (nr. 1 bokstav a) innebærer blant annet at behandlingen alltid må ha et rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag), jf. nedenfor om artikkel 6. Videre følger det av prinsippet om *formålsbegrensning* at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene (bokstav b). Etter prinsippet om *dataminimering* skal personopplysningene være adekvate, relevante og begrenset til det som er formålet med behandlingen (bokstav c). Videre følger det av prinsippet om *riktighet* at personopplysninger skal være korrekte og om nødvendig oppdaterte (bokstav d), og av prinsippet om *lagringsbegrensning* at opplysninger ikke skal lagres lenger enn nødvendig (bokstav e). Etter prinsippet om *integritet og konfidensialitet* skal opplysningene behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet (bokstav f). Endelig følger det av artikkel 5 nr. 2 om «ansvar» at den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at nr. 1 overholdes. Den behandlingsansvarlige er den som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes, jf. artikkel 4 nr. 7.

Artikkel 6 oppstiller de grunnleggende vilkårene for når behandling av personopplysninger kan finne sted, med andre ord kravene til rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag) for behandling av personopplysninger. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e åpner for behandling som er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Departementet legger til grunn at bekjempelse av covid-19 er i «allmennhetens interesse».

Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav e skal «fastsettes» i EØS-retten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende rettslig grunnlag for behandlingen. Det supplerende rettsgrunnlaget

må være tilstrekkelig presist, jf. fortalepunkt 41. Forordningen må på dette punktet tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv, jf. EMK artikkel 8. Dette innebærer at det må foretas en konkret vurdering av om rettsgrunnlaget er tilstrekkelig presist som grunnlag for den aktuelle behandlingen. I denne vurderingen må det særlig legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. I tillegg til at rettsgrunnlaget må være tilstrekkelig spesifikt, kan det være nødvendig med garantier («safeguards») i nasjonal rett. Det vises til Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34 flg. for en nærmere omtale av kravene etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller særskilte krav ved behandling av enkelte kategorier av personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger». Disse kravene gjelder i tillegg til kravet om behandlingsgrunnlag. Bestemmelsen omfatter blant annet helseopplysninger. Departementet legger til grunn at det bare i begrenset grad vil være nødvendig å behandle særlige kategorier av personopplysninger i forbindelse med innreiseregistrering. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette vil være nødvendig i noen tilfeller, blant annet for personer som er unntatt fra karanteneplikt fordi de kan dokumentere at de i løpet av de siste seks månedene har gjennomgått covid-19.

Etter artikkel 9 nr. 1 er behandling av særlige kategorier av personopplysninger som utgangspunkt forbudt. I artikkel 9 nr. 2 bokstav a til j er det oppstilt nærmere avgrensede unntak fra forbudet. Artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner for behandling som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Behandlingen må her skje på grunnlag av EØS-retten eller nasjonal rett, som skal «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Videre åpner artikkel 9 nr. 2 bokstav i for å behandle særlige kategorier av personopplysninger når det er nødvendig av allmenne folkehelsehensyn, blant annet «vern mot alvorlige grenseoverskridende helsetrusler». Også dette unntaket forutsetter at behandlingen er tillatt i EØS-retten eller nasjonal rett, der det også må fastsettes «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og friheter, særlig taushetsplikt».

4 Departementets vurderinger - etablering av et digitalt innreiseregistreringssystem og pålegg om registrering

4.1 Hjemmelen i smittevernloven

Smittevernloven § 4-3 lyder:

«Kongen kan gi forskrifter for å motvirke at smittsomme sykdommer føres inn i landet eller spres til andre land (karantenetiltak), herunder bestemmelser om tiltak som gjelder personer, dyr, transportmidler, varer og gjenstander som kan tenkes å overføre smittsomme sykdommer. I forskriftene kan Kongen også fastsette nærmere krav til undersøkelser, smittesaning og dokumentasjon i forbindelse med innreise til og utreise fra Norge og i forbindelse med inn- og utførsel av varer.»

Ordlyden i smittevernloven § 4-3 er vid, og åpner etter departementets syn for at det kan gis regler om registrering av personer som reiser inn i Norge, for på den måten å få oversikt over hvem som er i karantene og hvor de er i karantene. Forutsetningen for at det kan kreves registrering av opplysninger, er at registreringen må være et middel for å motvirke spredning av smittsom sykdom. Etter departementets vurdering vil etablering av et innreiseregistreringssystem oppfylle denne forutsetningen, ved at man i større grad vil kunne ettergå at karantenestedet er egnet og at innreisekarantenen etterleves. Registeret vil også kunne lette smitteoppsporingen, ved at man kan få oversikt over grupper og reisefølger som er potensielle nærkontakter og eventuelt oppholder seg på samme karantenested.

4.2 Etablering av et innreiseregistreringssystem

Som omtalt under punkt 2.1 finnes det 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. Etter departementets vurdering er det derfor behov for å etablere et innreiseregistreringssystem, der den enkelte selv registrerer opplysninger før innreise. 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. For den videre bruken av opplysningene vises det til omtalen i punkt 2.1 og 4.6.

Det foreslås at opplysningene skal gis på «fastsatt skjema». Formuleringen åpner for at opplysningene legges inn i et digitalt egenerklærings-skjema som registreres i et digitalt system, men bestemmelsen tar også høyde for at det kan innføres fysiske egenerklærings-skjemaer ved behov.

4.3 Forholdet til EØS-retten

Retten til fri bevegelse for personer er en av de grunnleggende frihetene i EØS-avtalen. Den kommer blant annet til uttrykk gjennom EØS-avtalens artikkel 28 om fri bevegelse for arbeidstakere. Regler som pålegger personer krav om karantene ved innreise og krav til registrering ved innreise for å sikre etterlevelse av karanteneplikten, utgjør en restriksjon på retten til fri bevegelse. Det følger av artikkel 28 nr. 3 at retten til bl.a. å ta arbeid og opphold gjelder med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse. Tilsvarende begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til folkehelsen mv. gjelder for etablerere (artikkel 31) og tjenesteytere (artikkel 36), jf. avtalens artikkel 33 og 39. Videre fastsetter Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegelsesdirektivet») artikkel 5 rett til innreise for statsborgere i EØS-statene. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelse bare er tillatt dersom tiltakene er nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Artikkel 29 nr. 1 fastsetter videre følgende:

«Sykdommer som kan gi grunnlag for å begrense den frie bevegelse, er bare sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt infeksjonssykdommer

eller smittsomme parasittære sykdommer dersom de omfattes av vernetiltak som gjelder for vertsstatens egne borgere.»

WHO har erklært covid-19 som en pandemi og en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse. At covid-19 er blant sykdommene som kan begrunne begrensninger i den frie bevegeligheten er ikke omstridt, og det synes klart at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegeligheten i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen. Restriksjoner i den frie bevegeligheten må imidlertid også være ikke-diskriminerende og forholdsmessige.

I EØS, som i EU, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. De enkelte medlems- og avtalestater har stor grad av frihet til å innføre tiltak som fremmer folkehelsen. Statenes handlingsrom til å gjennomføre tiltak for å ivareta folkehelsen, må særlig være romslig når det gjelder for valg av nasjonal strategi for håndtering av covid-19-pandemien med svært store menneskelige konsekvenser. Helsedirektoratet legger til grunn at «[å] stoppe importsmitte er en av hovedutfordringene for å få kontroll på Covid-19 i Norge». Krav til kontroll med og sporbarhet av hvor personer skal i innreisekarantene må ses i sammenheng med formålet med karantenereglene, som er å hindre sekundærsmitte fra personer som er smittet i utlandet. Departementet vurderer det slik at krav om registrering for å sikre bedre kontroll med gjennomføringen av innreisekarantene, utgjør en restriksjon på fri bevegelse av personer som er forholdsmessig.

4.4 Krav om registrering og unntak

Kravet til registrering skal som hovedregel gjelde alle som kommer inn i Norge fra et område som utløser karanteneplikt. Kravet om karantene gjelder uavhengig av statsborgerskap, og norske statsborgere og personer bosatt i Norge omfattes derfor også av registreringsplikten. Som nevnt i punkt 3.2 er det flere unntak fra kravene om innreisekarantene, enten helt eller delvis. Departementet foreslår et krav om registrering uavhengig av om personen omfattes av noen av unntakene fra krav om innreisekarantene. 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 finne 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 jevnlig registreringer i systemet.

Det foreslås likevel unntak fra registreringsplikten for enkelte nærmere angitte grupper, jf. forslaget til § 5 b *annet ledd*. Disse er begrunnet i ulike hensyn. Asylsøkere og overføringsflyktninger, jf. *bokstav a*, kan ikke pålegges å registrere seg før innreise. Barn under 16 år som reiser i følge med en voksen foreslås unntatt fra registreringsplikten etter første ledd, jf. *bokstav b*. For en families som reiser sammen kan det virke unødvendig omstendelig om man må fylle ut et separat skjema for hvert enkelt barn som er med på reisen. Det foreslås i stedet at den voksne skal registrere opplysninger om barn under 16 år som personen er reisefølge for, jf. punkt 4.5 nedenfor.

Opplysninger om personer som er innvilget sperret adresse er sensitive. Etter departementets vurdering bør disse unntas fra kravet om registrering, jf. *bokstav c*. Unntakene i *bokstav d og e* tilsvarer unntakene i innreiserestriksjonsforskriften § 3 bokstav f og m, og omfatter diplomater og forhandlingsdelegasjoner mv. Unntaket i *bokstav f* gjelder 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. Unntaket i *bokstav g* omfatter skjermingsverdig personell i PST og Etterretningstjenesten. For disse kan informasjon om hvor de har krysset grensen og på hvilket tidspunkt dette skjedde være sensitivt, og denne gruppen bør derfor unntas. Unntaket i *bokstav h* omfatter flypersonell og togpersonell på godstog, som starter arbeidet sitt i Norge og som reiser til et område med karanteneplikt etter vedlegg A, uten at vedkommende forlater flyet eller toget, jf. forskriften § 6 g første ledd første punktum.

4.5 Opplysninger som kan registreres

Det foreslås en uttømmende oppstilling av hvilke opplysningskategorier som skal registreres. 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. Det er behov for å registrere personalia, kontaktinformasjon og informasjon som kan bidra til sikker identifisering, som for eksempel et unikt ID-nummer. For å sikre etterlevelse av karanteneplikten er det blant annet behov for å registrere opplysninger som kan gi oversikt over hvem som er i karantene, hvor de skal oppholde seg og hvem som er arbeidsgiver for det tilfelle personene er bosatt i utlandet og skal arbeide i Norge. For å kunne vurdere risiko for smittespredning er det i tillegg behov for blant annet informasjon om reisefølge og informasjon om reisen.

Hvilke opplysninger det helt konkret er behov for ut fra formålet med registrering, vil kunne endre seg over tid. Kategoriene av opplysninger som er listet opp i forslaget til *første ledd* er derfor overordnet angitt, for å gi et visst rom for fleksibilitet. Opplysninger om reisefølge er begrenset til antallet, samt opplysninger om barn under 16 år som man reiser sammen med. Disse er unntatt fra den selvstendige registreringsplikten, jf. omtalen over. Registrering av antall i reisefølget man er en del av, vil gi nyttig informasjon. Hva slags reiseinformasjon som skal registreres vil kunne variere ut fra transportmiddel. Ved grensepassering med fly eller tog kan det for eksempel være nødvendig å registrere setenummer der dette er tilgjengelig for å lette smitteoppsporingen, mens dette ikke vil være en aktuell opplysning dersom man kjører privatbil.

4.6 Utlevering av opplysninger

Som nevnt i punkt 2.1 er det flere organer som har oppgaver knyttet til å sikre etterlevelse av karantene og smittevernarbeidet for øvrig. Arbeidstilsynet har fått i oppdrag å prioritere kontroll av arbeidsgivernes ivaretagelse av arbeidstakeres smittevern i de tilsyn etaten gjennomfører, og å øke kontrollen av arbeidsgivers ivaretagelse av arbeidstakernes smittevern innenfor bransjer og yrkesgrupper hvor smitte er en særlig risikofaktor. I sine vurderinger av om virksomhetene har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, er Arbeidstilsynet også bedt om å se hen til smittevernlovgivningens krav om at arbeidsgiver skal sørge for egnet oppholdssted

med enerom, eget bad og kjøkken eller matservering, samt mulighet for adspredelse og kontakt med omverdenen på rommet i karantenetiden.

Politiet er grensekontrollmyndighet, og straffeforfølger straffesanksjonerte brudd på smittevernreglene.

Kommunene har ansvaret for håndtering av utbrudd lokalt og trenger kunnskapsgrunnlag for å vurdere tiltak. Kommunelegen vil kunne ha en tilsynsfunksjon med hvorvidt karantenededene er egnet. Helsepersonellets taushetspliktpå kan imidlertid begrense kommunelegens mulighet til å videreformidle informasjon til politiet. I tillegg vil Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet kunne ha behov for aggregerte data til statistikk- og analyseformål. Også private aktører kan tenkes å ha en rolle i å sikre etterlevelse av karanteneplikten, som kan tilsi at de har behov for opplysninger fra registeret. For eksempel kan karantenehoteller ha behov for informasjon om hvor mange som skal innkvarteres den nærmeste tiden for at de skal kunne planlegge sin virksomhet. Departementet legger imidlertid til grunn at karantenehotellene vil kunne få denne informasjonen via kommunen, slik at det ikke vil være nødvendig at karantenehotellene har tilgang til registeret.

Det foreslås derfor ikke å regulere særskilt hvem opplysninger kan utleveres til, men at utleveringen knyttes til opplysninger som er nødvendige for å sikre etterlevelse av karantene, smitteoppsporing og for vurdering av risiko for smittespredning, jf. forslaget til *fjerde ledd*. I tillegg foreslås det at opplysninger kan utleveres til statistikk og analyse. 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.

Det er verdt å merke seg at politiets behov for og bruk av opplysninger i forbindelse med straffeforfølging antas å være begrenset. Utlevering i forbindelse med straffeforfølging forutsetter at det er mistanke om straffbare brudd på smittevernregelverket. Opplysninger om innreisetidspunkt vil være av betydning for beregning av karanteneperioden ved etterforskning og eventuell straffeforfølgelse ved mistanke om brudd, men innreisetidspunkt vil i mange tilfeller kunne avdekkes på annen måte. Opplysninger om oppholdssted vil ikke alltid være av betydning, ettersom opphold på et annet sted enn det innmeldte kan være i samsvar med karantene-reglene, så fremt det nye oppholdsstedet er egnet.

Det legges ikke opp til at politiet i grensekontrollen skal foretas en systematisk kontroll av om personen har registrert seg i systemet. Registrering er ikke et vilkår for innreise, og manglende registrering er ikke et grunnlag for bortvisning av utlendinger. Ettersom det er flere unntak fra registreringsplikten, vil det også kunne være betenkelig dersom man må begrunne hvorfor man ikke har registrert seg ved kontrollen, der begrunnelsen bør skjermes. Som nevnt i punkt 2.1 vil opplysninger fra systemet imidlertid kunne være nyttige for politiet i kombinasjon med økt territorialkontroll, i en situasjon der det er aktuelt å avvikle grensekontrollen på indre grense.

Forslaget til *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.

4.7 Rettsgrunnlag etter personopplysningsloven

Departementet legger til grunn at forskriftsbestemmelsen som foreslås i høringsnotatet her, vil gi rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i samsvar med forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Departementet viser til at forskriften angir hvem det skal registreres personopplysninger om, hvilke opplysninger som skal registreres, hvilke formål opplysningene kan benyttes til, og når opplysningene skal slettes. Det vises for øvrig til at både organet som administrerer ordningen, og mottakerne av opplysningene i all hovedsak vil være underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

4.8 Behandlingsansvar

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

4.9 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. Det foreslås derfor at personopplysninger skal slettes 20 dager etter det registrerte innreisetidspunktet, jf. forslaget til *sjetten ledd*.

4.10 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. 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 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 har ikke endelig konkludert på om brudd på plikten til å registrere seg bør straffesanksjoneres. Dersom brudd skal straffesanksjoneres, bør reaksjonen være mildere enn for andre brudd på forskriften, slik at brudd kun kan straffes med bot. Straffebudet bør også ramme tilfeller der manglede registrering er skjedd «uten rimelig grunn». Det vises til alternative forslag til endringer i forskriften § 19.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av å etablere en teknisk løsning er usikre. Utenriksdepartementets erfaring med reiseregistrering.no er at det påløper en oppstartskostnad, årlige utgifter for drift og vedlikehold samt utgifter for videreutvikling av løsningen. Endelig kostnader avgjøres av den tekniske løsningen som velges.

Et grovt estimat tilsier at utviklingen av digital innreiseregistrering vil kunne ha en kostnad på i overkant av 7 mill. kroner. I tillegg vil det påløpe månedlige kostnader blant annet knyttet til drift, support og veiledning til de som skal registrere seg, samt opplæring av brukere i de organene som får direkte tilgang til registeret. Et grovt estimat tilsier at de månedlige kostnadene vil være i underkant av 2. mill. kr.

6 Forslag til forskriftsendringer

Covid-19-forskriften 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 eventuelt fødselsnummer eller 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 Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste
- h. personer som nevnt i § 6 g første ledd første punktum.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er behandlingsansvarlig.

Opplysninger fra registeret 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 såfremt overtredelsen er skjedd uten rimelig grunn.]/[Overtredelse av § 5 b, § 8 og § 13 d skal ikke straffes.]