



|                                      |                  |            |
|--------------------------------------|------------------|------------|
| Helse- og omsorgsdepartementet - HOD | Vår referanse:   | 21/01449-1 |
|                                      | Arkivkode:       | 0          |
| Postboks 8011 Dep                    | Deres referanse: |            |
| 0030 OSLO                            | Dato:            | 12.05.2021 |

## Høringsvar - Koronasertifikat - Endringer i smittevernloven

### 1 Om høringen

Vi viser til Helse og omsorgsdepartementets høringsnotat 5. mai 2021 med forslag til midlertidig nytt kapittel 4A i smittevernloven med bestemmelser om koronasertifikat. Høringsfristen er satt til 12. mai 2021. Vi kan ikke se at det er gitt noen klar begrunnelse for den korte høringsfristen.

Forslaget kan potensielt ha stor betydning for bruken av smitteverntiltak som har preget de fleste sider av samfunnet i Norge i mer enn ett år. En etablering av en sertifikatordning reiser spørsmål av blant annet smittevernlig, etisk, økonomisk og juridisk art. De juridiske spørsmålene knytter seg delvis til spørsmål om grunnleggende menneskerettigheter og forhold regulert i Grunnloven. I tillegg har forslaget en vesentlige side til internasjonale forhold. Behovet for kvalitetssikring tilsier at det i slike saker må gis bedre frist for at det skal være mulig for høringsinstanser å gi grundige tilbakemeldinger.

### 2 Anbefaling

Vi støtter at departementet arbeider videre med å etablere en ordning med koronasertifikat, men vi tar forbehold om flere forhold for å anbefale at en slik ordning bør tre i kraft. Det er grunn til å gjøre flere endringer i den foreslåtte lovteksten. I tillegg må det tas særskilt hensyn til kapasiteten i kommunene.

Nedenfor utdyper vi enkelte anbefalinger og begrunnelser, men oppsummerer de mest sentrale her:

- For det tilfellet at koronasertifikatet kommer til anvendelse, og uavhengig av omfanget av anvendelsesområdet, må nasjonale fagmyndigheter gjøre en vurdering av hva slags testkapasitet som er nødvendig gjennom sommeren slik at kommunene er i stand til å planlegge for høyere testkapasitet.
- Ordningen kan ikke gå utover kommunenes kapasitet og evne til å utføre de vaksinasjons- og testoppgavene de allerede er tillagt.
- Prioriteringskriteriene for testing må være tydelige og godt begrunnet.
- Det bør fremgå av lovens ordlyd at de foreslåtte bestemmelsene har begrenset varighet. Vi foreslår 6 måneder.
- Rammene for anvendelsesområdet bør lovfestes særskilt.
- Rammene for anvendelsesområdet bør i all hovedsak være slik at forskjellsbehandling ikke berører aktiviteter, bevegelser og tilganger som kan sies å tilhøre ordinært hverdagsliv.

- Ivaretagelse av hensynet til forutsigbarhet bør lovfestes.
- Loven bør særskilt foreskrive medvirkning før anvendelsesområde for sertifikatet fastsettes.
- Konsekvenser av ulovlig krav om fremvisning av koronasertifikat bør utredes og vurderes nærmere.
- Forut for fastsettelse av eventuelt anvendelsesområde bør det vurderes nærmere om det av hensyn til å unngå diskriminering bør gjøres unntak for enkelte grupper.
- Forholdet mellom omfang av anvendelsesområdet og krav om å fremvise ID bør vurderes nærmere.

### 3 Generelle betraktninger

KS' grunnleggende holdning er at det er nødvendig å åpne samfunnet så mye som mulig, på en måte som møter forståelse og aksept i befolkningen og som balanserer den enkeltes grunnleggende rettigheter med et forsvarlig smittevern som ikke bidrar til økt smittetrykk.

Vi berører ikke forholdet til menneskerettigheter, Grunnloven og annen lovgivning her. Likevel er det ingen tvil om at innføring og bruk av koronasertifikat har utfordrende sider som kan medføre konflikter og interessekonflikter, og det vil stilles store krav til klok håndtering fra alle samfunnsaktører. Det er betenkeligheter ved *etablering* av en ordning med koronasertifikat – også knyttet til kommunesektoren. De vesentligste betenkelighetene knytter seg imidlertid primært til *anvendelsen* av sertifikatet. Departementet har presisert at anvendelsen ikke er tema for høringen, men det er likevel nødvendig å berøre denne tematikken i deler av vårt høringsvar.

Avgjørende for vår vurdering av å anbefale fortsatt arbeid med etablering av en sertifikatordning, er særlig at enhver uansett har rett til å be om en bekreftelse på de forholdene som er tenkt å fremgå av koronasertifikatet for så vidt gjelder seg selv. Et sertifikat vil kunne gjøre det enklere å oppfylle denne rettigheten. Vi vektlegger også at nordmenn kan bli avkrevd et koronasertifikat i forskjellige sammenhenger ved opphold eller innreise i andre land, og det vil da kunne oppstå håpløse situasjoner dersom nordmenn ikke har tilgang til et tilbud om dette.

Det er åpenbart at det er behov for lovhjemmel for etablering av en ordning med koronasertifikat. Vi er derfor enige i at etableringen er foreslått ved lovbestemmelse.

Koronasertifikat omtales også som «*vaksinepass*» og med andre begreper. Vi slutter oss til bruken av «*koronasertifikat*». Begrepet får klart frem at det kun er knyttet til den spesielle covid-19-situasjonen. I tillegg er det riktig at begrepet ikke er begrenset til vaksinestatus, siden det er lagt opp til at sertifikatet også kan bekrefte både immunitet etter gjennomgått covid-19 og negativt testresultat. Det gir også et riktig signal at det er tale om et sertifikat – altså en bekreftelse – snarere enn et pass, som språklig sett tilser at det er tale om et adgangskort.

En ordning med koronasertifikat er et høyst unormalt tiltak i norsk sammenheng. Ordningen er ikke ment å være varig, noe vi er enig i. Departementet har foreslått bestemmelsene i et *midlertidig* nytt kapittel, og presiserer i høringsnotatet at disse er ment å ha begrenset varighet. Det er reist en bekymring om etableringen kan bane vei for liknende ordninger også utenfor den særskilte covid-19-situasjonen. En slik bekymring kan det være grunn til å ta på alvor. Blant annet derfor er det naturlig at bestemmelsenes midlertidighet fremgår tydelig ved at det i lovteksten settes en frist for varigheten. En forlengelse må nødvendigvis forutsette et nytt stortingsvedtak innen bestemmelsen faller bort, etter modell av

koronaloven. Vi antar at 6 måneder er en tilstrekkelig periode for at det kan være behov for en ny vurdering av loven.

Lovforslaget har som utgangspunkt at det er ulovlig å forskjellsbehandle når noen «ikke kan fremvise koronasertifikat», med mindre det er gitt særlig hjemmel for det. Vi ser dette som en viktig presisering og et riktig utgangspunkt for en slik spesiell ordning. Samtidig ber vi departementet vurdere nærmere hvilke konsekvenser en slik ulovlig forskjellsbehandling skal få. Vi anser det som sannsynlig at reglene vil bli misforstått eller misbrukt slik at det tas uriktige initiativ til å avkreve koronasertifikat også utenfor de tilfellene som blir fastsatt i lov «*eller i medhold av lov*». Et illustrerende eksempel på tilsvarende gjelder ulovlig diskriminering i forbindelse med betaling. I strid med finansavtaleloven § 38 tredje ledd og sentralbankloven § 3-5 har mange etableringer det siste året nektet å ta imot kontanter under henvisning til påstått smittefare. Dette til tross for at Folkehelseinstituttet har slått fast at det ikke foreligger indikasjoner på at kontanter representerer en slik risiko.

Vi støtter for øvrig at det gjøres nærmere vurderinger av om det av hensyn til å unngå diskriminering må gjøres unntak for enkelte grupper fra krav om dokumentasjon i form av koronasertifikat. Eksempler på dette kan være barn eller personer som av medisinske grunner eller på grunn av funksjonsnedsettelse ikke kan gjennomføre covid-19-test eller ta vaksine. Vurderingen bør imidlertid være bred, og også omfatte andre grupper.

#### **4 Særskilt betydning for kommunene**

Det er lagt opp til at koronasertifikatet også kan vise negativt testresultat, slik at muligheten for anvendelse kan utvides til også å gi fordeler for de som ennå ikke har fått tilbud om vaksine eller av andre grunner ikke har blitt vaksinert. Noe av rommet for diskriminering eller opplevd urettferdighet kan dermed reduseres. Testdelen av sertifikatet vil imidlertid berøre kommunenes kapasitet til å teste.

Den offentlige testkapasiteten er i utgangspunktet rettet mot diagnostikk, smittesporing eller testing i utdanningsinstitusjoner. Det er viktig å prioritere kapasitet til disse formålene. Utstrakt testing med bruk av koronasertifikatet som formål, vil nødvendigvis innebære større etterspørsel etter testkapasitet i helsetjenesten. Dette vil blant annet utfordre personellkapasitet til å gjennomføre testingen og tilgang på tester eller analysekapasitet. Dessuten er det usikkert om testing med sertifikatet som formål i det hele tatt vil la seg gjøre i alle kommuner.

Det er viktig at departementet sørger for at prioriteringskriteriene for testing er tydelige og godt begrunnet. Vi understreker likevel at kommunene ikke kan prioritere test for koronasertifikat foran test av personer med symptomer eller nærkontakter – med andre ord de som allerede er i målgruppene for testing. Likeledes kan ordningen ikke føre til så stort press tjenestene at det fortrenger vaksinasjonskapasitet eller kommunenes evne til å utføre ivaretagelse av daglig drift.

Kommunene gir uttrykk for at de er svært bekymret for det samlede trykket på tjenestene når man skal øke vaksinekapasiteten gjennom sommeren og i tillegg øke testkapasiteten som kan bli følge av en eventuell sertifikatordning. Samtidig skal kommunene klare å gjennomføre en tiltrengt ferieavvikling for ansatte i tjenestene.

I takt med at vaksineringsen rulles ut vil behov for testkapasitet trolig bli noe mindre. Som det fremgår vil omfanget av reduksjonen i behovet likevel kunne avhenge av hvilke formål et sertifikat eventuelt anvendes til. Jo større anvendelsesområde, jo mer sannsynlig er det med mer testing. Dette taler i seg

selv for en begrensning i anvendelsesområdet til særskilte tilfeller. Vi utdyper dette noe i pkt. 5. Uansett ber vi om at nasjonale fagmyndigheter gjør en vurdering av hva slags testkapasitet som er nødvendig gjennom sommeren slik at kommunene er i stand til å planlegge gitt at koronasertifikatet vil kunne kreve høyere testkapasitet enn det kommunene planlegger for i dag. I denne sammenheng ber vi om at det også utredes hvilke forventninger som bør stilles til selvtesting eller til at private aktører utfører testing i forbindelse med eksempelvis arrangementer eller særskilte aktiviteter. Slik testing kan bidra til å kompensere for eventuelle fordeler man er avskåret fra uten koronasertifikat, og potensielt avlaste den kommunale helsetjenesten.

Vi er for øvrig enig med departementet i at resultat fra selvtester som utføres og avleses av testpersonen selv – og ikke ved hjelp av helsepersonell – ikke vil inngå i koronasertifikatet. Av hensyn til kapasitet bør heller ikke resultat fra massetesting som utføres på skoler og andre steder inngå.

## **5 Nærmere om utformingen av lovbestemmelsene**

Slik lovbestemmelsen er utformet, får departementet svært vid myndighet til både å etablere selve sertifikatordningen, samt fastsette anvendelsesområdet. Anvendelsen kan imidlertid potensielt få en så vidt stor betydning for de totale smitteverntiltakene samt for tilliten til – og oppslutningen om – tiltakene at det kan være behov for en bredere demokratisk kontroll og forankring.

Gode grunner taler for at anvendelsesområdet lovfestes. I alle tilfeller bør loven av hensyn til oppslutning og forutsigbarhet sette noen klare ytre rammer for anvendelsesområdet. Det er viktig at det ikke skapes nye forskjeller mellom vaksinerte og uvaksinerte i det offentlige rom.

Vi tar ikke stilling til hvilke konkrete tilfeller som eventuelt bør omfattes av anvendelsen. Dette er som nevnt heller ikke tema for høringen. Vi bemerker imidlertid at det for noe under et år siden var rom for betydelige lettelser på de fleste samfunnsområder – til tross for at vaksinasjonsprogrammet lå et stykke unna og bruk av munnbind sjelden forekom – uten bruk av koronasertifikat. Rammene bør være slik at det i all hovedsak ikke finner sted forskjellsbehandling som berører aktiviteter, bevegelser og tilganger som kan sies å tilhøre ordinært hverdagsliv. Arrangementer og spesielle formål som selv med andre tiltak typisk ikke ville kunne la seg gjennomføre uten et koronasertifikat, kan imidlertid være eksempler på det motsatte. I forlengelsen av dette savner vi en grundigere vurdering av hvordan anvendelsesområdet i praksis vil innebære et krav om fremvisning av ID. Dette er et særskilt spørsmål.

Uavhengig av hvorvidt anvendelsesområdet fastsettes i lov eller at rammene for anvendelsen lovfestes, er hensynet til medvirkning av betydning. Loven bør gi retningslinjer for medvirkning utover de generelle reglene som gjelder for forsvarlig saksforberedelse og sakens opplysning. Kommunesektoren vil være viktige høringsinstanser i arbeidet.

Hensynet til forutsigbarhet taler uansett for at bruken av en sertifikatordning skjer etter enkle og oversiktlige regler. Det vil være en fordel om krav til hvordan anvendelsesområdet fastsettes fremgår av loven. Vi ber departementet særlig vurdere om anvendelsesområdet kan knyttes til smittevernnivåene.

Helge Eide  
Områdedirektør samfunn, velferd og demokrati

Tor Allstrin  
Områdedirektør advokatene