

Helse- og omsorgsdepartementet (11)  
Krisestab HOD  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:  
Vår ref.: 20/43202-2  
Saksbehandler: Arve Paulsen  
Dato: 17.11.2020

*Dette er en kopi. Originalbrevet er sendt til mottakerne i listen nederst.*

---

## Svar på oppdrag 238 - om system for digital registrering av opplysninger ved grensen

### Oppdraget

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt om innspill rundt mulig etablering av et system for digital registrering av opplysninger ved grensen ut fra følgende punkter:

- Ser helsemyndighetene behov for et slikt system?
- Hvilke opplysninger bør i tilfelle reisende måtte registrere i systemet?
- Hvilke smittevernsfaglige muligheter og effekter vil et slikt system ha, både i en situasjon der indre grensekontroll er gjeninnført, men også dersom den indre grensekontrollen skulle avvikles og virusutbruddet er under bedre kontroll?
- HOD/HDIR bes innhente hvilke erfaringer andre lands helsemyndigheter har med tilsvarende systemer.
- Hvilke(t) regelverk vil et slikt register kunne/måtte være underlagt, hvem bør ha tilgang til opplysningene i det og for hvilke formål?

Oppdraget er løst med ressurser fra FHI, KS, E-helse, NHN, Skatteetaten, politiet og HDIR. I besvarelsen er det lagt vekt på helsesektorens behov.

### 1. Vurdering av behov

En nasjonal ordning med innhenting av informasjon for reisende vil bidra til å lette eventuell oppfølging ved kontakt- og smittesporing. Dette kan bidra til å sørge for at man ikke må bruke

#### HelseDirektoratet

Avdeling prosjekt og tjenestedesign

Arve Paulsen

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

betydelige ekstraressurser på f.eks. å smittesporer flighter, men kan gå mer direkte inn i oppfølging av evt. smittede, eller mistenkt smittede.

Som sådan vil en slik løsning, hvor informasjon om reisende er tilgjengelig, være et godt tillegg til andre eksisterende tiltak for å finne smittetilfeller. Helsedirektoratet har i flere år uttrykt ønske om en slik ordning også gjennom Nasjonalt råd for facilitation i sivil luftfart (NAFAL). Et slikt system kan bidra til bedre smittesporing, både i forhold til covid-19, men også andre sykdommer hvor dette har vært et behov, for eksempel meslinger og tuberkulose. Dette har vært et behov over lengre tid.

Gitt tiden vi har hatt til rådighet, har det ikke vært mulig å gjennomføre en kost-nytte-analyse. Det er derfor ikke mulig å konkludere om grensenytten av å etablere og drifte et nytt register vil overstige kostnadene.

## **2. Hvilke opplysninger bør den reisende registrere?**

Registeret bør inneholde personalia og opplysninger fra passenger locator forms anbefalt av EU ([EU Healthy gateways](#)). Det vil for eksempel kunne være:

- Personalia
- Kontaktinformasjon
- Ankomst fra (land)
- Ankommer via flyplass, tog, grensestasjon etc.
- Flight nummer
- Setenummer
- Attest på negativ test
- Hensikt med innreise (arbeid/turisme/familie etc)
- Registrering av destinasjonskommune/karantenested

En digital registrering av opplysninger ved grensen vil kunne fungere som en informasjonskanal til den reisende, ved at kriterier for innreise til Norge (som krav om attest på negativ test siste 72 timer) og karanteneregler blir presentert. Om registrering for eksempel betinges av at relevant informasjon blir lest kan det bidra til å øke etterlevelsen av karantener regelverk etter innreise.

Registrering av negativ test siste 72 timer før ankomst vil være nyttig for grensemyndigheten. Dersom systemet deles av flere land kan man videre se for seg en mulighet der negative tester registreres i en felles database. Det kan blant annet sikre at den negative testen er avlevert ved et sertifisert laboratorium.

Registrering av personalia er i dag den største flaskehalsen ved koronatestsentrene ved de større grensestasjonene, særlig når pågangen er stor. I en periode med større reiseaktivitet enn november 2020 vil dette være mer utfordrende enn i dag. Erfaring tilsier at lengre ventetid på testing fører til at færre tester seg. Hvis det digitale registreringssystemet kommuniserer med testsentrene kan personer som ønsker test registrere seg inn via det systemet og dermed lette

registreringsarbeidet. Man kan også se for seg økt oppmerksomhet om testtilbudet dersom alle reisende blir gjort oppmerksom på dette via registreringsløsningen.

Registrering av destinasjonssted i tilknytning til ankomst til Norge kan gi kommunene et verktøy for å holde oversikt over antall personer i innreisekarantene i sin kommune. Dette verktøyet finnes ikke i dag. En slik oversikt kan ha betydning for kapasitetsbygging og utforming av tiltak i kommunene.

Sammensetningen av de innreisende har endret seg over tid, fra hovedsakelig turister og ferierende nordmenn i sommer til overvekt av arbeidsreisende utover høsten. Registrering av formål med innreise kan bidra til oversikt over hvordan denne fordelingen utvikler seg over tid. Denne kunnskapen kan muliggjøre mer treffsikre tiltak ved grenseovergangene og i kommunene.

Problemstillingen fordrer at man lagrer personopplysninger sammen med sitteplass på transport (flysete) osv. opptil en måned etter ankomst da det kan ta tid før man oppdager smitte, og dermed må kunne gå tilbake og se på reiseinformasjonen for å spore ev. smitte hos andre reisende.

### **3. Smittevern faglige muligheter og effekter**

De viktigste tiltakene for å begrense smittespredning til Norge er allerede iverksatt, og inkluderer innreisekarantene og nylig innført krav om negativ test tatt innen 72 t før innreise. Det er derfor viktig å sikre etterlevelse av karantenereglene ved innreise.

Etablering av et register med bl.a. informasjon om hvor tilreisende til Norge skal oppholde seg, og deres kontaktinformasjon, kan være nyttig dersom oppslag i registeret er enkel for brukerne, og at registeret fortrinnsvis er samordnet med andre systemer og registre, som for eksempel på testsentrene ved ankomst.

En forutsetning for at registeret skal ha nytte, er at det brukes en unik identifikator som kan brukes for å koble informasjon med andre registre. Løsninger for slik identifikator er belyst i svar på oppdrag 195 fra HOD om behovet for ID for personer uten norsk identifikasjonsnummer.

Det vil blant annet kunne brukes for smittesporing rundt personer uten norsk personnummer og som ikke har oppgitt tilstrekkelig kontaktinformasjon ved for eksempel prøvetaking for covid-19, samt vil trolig kunne gjøre kontaktsporing rundt tilfeller på fly mer effektivt ved at man har ytterligere kontaktinformasjon om passasjerer utover det flyselskapene allerede har.

I tillegg er det en mulighet for kommunelegene å få oversikt over hvor mange som er i innreisekarantene i en gitt kommune og deres kontaktinformasjon. For å kunne gi kommuneleger oversikt og mulighet til smittesporing, må informasjonen i registeret kunne brukes i kommunelegenes smittesporingsverktøy og innføring av data i registeret må være entydig på kommunetilhørighet.

I tillegg til smittesporing og oppfølging av karantenerregelverk må registeret kunne brukes til analyseformål. Da kan man få oversikt over hvor tilreisende fra ulike land oppholder seg og

dermed bedre kunne vurdere importsmittens betydning for smittespredning i ulike deler av landet. Dette forutsetter at registeret har hjemmelsgrunnlag for bruk/kobling til andre registre, og til beredskapsformål.

En slik digital løsning for registrering av opplysninger ved grensen vil ikke kunne erstatte grensekontrollen, men man kan se for seg at utfyllingen av et digitalt skjema også kan bidra til at reisende får informasjon om hva som gjelder for dem (karantene, testing og/ eller råd), inkludert om ev. krav er oppfylt før innreise. Spesielt bør man vurdere om attestering av negativ covid-19 test tatt 72 t før innreise kan integreres i systemet slik at man ikke kan reise inn i landet dersom man ikke har en slik attest.

Dersom grensekontrollen skulle avvikles, vil et slikt system kunne gi lokale myndigheter oversikt over hvor mange reisende som ankommer Norge og har planlagt opphold i deres kommune. Det forutsetter at informasjonen fra registeret deles raskt og på en personvernmessig sikker måte. Det eksisterer ikke en slik løsning i dag.

#### **4. Internasjonale erfaringer**

Belgia, Tyskland og UK og flere andre europeiske land har innført digitale løsninger for forhåndsinnhenting av informasjon om reisende.

Direktoratet har tatt kontakt med belgiske kolleger for finne ut hvordan deres løsning er satt opp og hvordan den fungerer, men har ikke fått svar innen fristen. Likevel, etter en innledende og uformell test av alle de tre nevnte nettløsningene fremstår det som at landene ber om informasjon på linje med det som ligger i PLF:

Etter en innledende gjennomgang av de digitale løsningene og at landenes informasjonsinnhenting oppsummert:

1. Personlig informasjon (navn, kjønn, alder, passnummer, telefonnummer og epost).
2. Informasjon om reise (ankomst, planlagt varighet av opphold, transportmåte; fly, buss, bil, båt, seteinformasjon, flight nr. osv).
3. Hvor kommer den reisende fra (land, region dato for utenlandsopphold) og evt. har vært ute av landet i mindre enn 48 timer, og hvem man reiser sammen med.
4. Bostedsadresse og evt. besøksadresse i landet.
5. Helseevaluerings skjema (Belgia).

#### **Det europeiske senter for forebygging av og kontroll med sykdommer (ECDC):**

Helsefaglig underlag kan bidra til å forklare behov, og hvorfor en slik ordning innføres. I den sammenheng viser vi til følgende rapport fra det Europeiske smittevernbyrået (ECDC):

<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>

Rapporten ble publisert 13. november og viser tydelig at smittevernutfordringene i Europa er omfattende og at flere land er inne i en kritisk fase med økning av tilfeller i alle land.

## **EU og smittesporing:**

EU har utviklet en plattform som skal bidra til felles funksjonalitet slik at medlemslandenes smittesporingsapplikasjoner fungerer på tvers av grenser:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1904)

## **Digital løsning for test- og vaksinestatus:**

For øvrig, det diskuteres i EU-sammenheng ordninger for å utvikle digitale løsninger for teststatus og vaksinestatus: <https://www.aokpass.com/>

Slike ordninger vil, når og hvis de kommer, også bidra til å sørge for at reisende kan fremvise oppdatert informasjon om helse- og vaksinasjonsstatus ved ankomst.

## **5. Hjemmelsgrunnlag for opprettelse av registeret samt behandling av opplysninger i registeret**

### **INNLEDNING**

Tidsmessig har det ikke vært anledning til å gjøre en grundig juridisk vurdering av tiltaket. Nedenfor følger en overordnet juridisk vurdering hvor vi først og fremst peker på et mulig hjemmelsgrunnlag for opprettelse av et slik register, samt behandlingsgrunnlag for dette. Videre viser vi til begrensningene i dette hjemmelsgrunnlaget, samt noen gjenstående problemstillinger som vi har identifisert. Dette er ikke en uttømmende liste. Vi ser at på dette feltet er det flere regelverk som kan komme til anvendelse. I dette notatet er det likevel kun vurdert mulig hjemmelsgrunnlag i smittevernloven. Vurderingen avgrenses mot hvilke hjemler som justissektoren kan anvende.

### **VURDERING**

Opprettelse og bruk av registeret krever et hjemmelsgrunnlag, og hjemmelsgrunnlaget må bero på formålet med registeret. Et register kan opprettes med multiple hjemmelsgrunnlag og også dekke flere formål. Bruken av registeret kan ikke gå utenfor formålet det er opprettet på grunnlag av.

All behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lovlig, jf. personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav a. De alternative rettslige grunnlagene finnes i art. 6 nr. 1.

Det aktuelle rettslige grunnlaget for opprettelse av det beskrevne registeret, vil være GDPR art 6 nr. 1 bokstav e. Til denne bestemmelsen er det krav om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett. Da det er ønskelig at også attest på negativ covid-19 test registreres, må behandlingen også ha hjemmel i artikkel 9 nr. 2. Dette vil kunne være artikkel 9 nr. 2 bokstav i. Også her må det være et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett.

Det er klart at et register over innreisende til landet ikke kan bygge på samtykke da registeret må være komplett og det er ønskelig at registrering skal omfatte alle innreisende.

Et register som foreslått, har man etter Helsedirektoratet sin vurdering ikke hjemmel for i dag.

Formålene med å opprette registeret og bruken av dette, er som det fremkommer ovenfor, ulike. Men i all hovedsak, er formålene med opprettelsen og bruken smitteoppsporing og overvåking av smittesituasjon samt sørge for etterlevelse av karantenerregelverket.

Smittevernloven som sådan gir ikke, slik Helsedirektoratet ser det, hjemmel til opprettelsen av et slikt register, men smittevernloven har ulike hjemler for å forskriftsfeste tiltak som er nødvendige for å hindre spredning av smittsom sykdom. Krav om registrering av nødvendige opplysninger i forkant av innreise, kan f.eks. hjemles i smvl. § 4-3.

Bestemmelsen 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: <sup>1</sup>

*"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."*

Forutsetningen for at det kan kreves registrering av opplysninger, er at registreringen må være et middel for å motvirke spredning av smittsom sykdom. Ved å registrere kontaktopplysninger, avreisested og testresultat før innreise, vil dette kunne bidra til å lette en eventuell smitteoppsporing og bidra til etterlevelse av smittevernregelverket.

#### KONKLUSJON

Etter Helsedirektoratets vurdering vil man i forskrift kunne pålegge personer å registrere kontaktopplysninger ved innreise til Norge jf. smittevernloven § 4-3. En praktisk tilnærming vil kunne være å gjøre en endring i Covid-19 forskriften. Forutsetningen er at det smittevern faglige behovet overstiger personvernulempen for den enkelte og at behovet ikke kan dekkes ved andre tiltak – enten foreslåtte eller igangsatte.

---

<sup>1</sup> Ot.prp nr 91 (1992-1993)

## BRUK AV OPPLYSNINGENE

Slik vi ser det vil helsetjenestens bruk av dette registeret først og fremst være Folkehelseinstituttet til generell smitteovervåkning og analyseformål, samt smittesporing på offentlig transport, og i tillegg kommunelegene til smittesporing.

## BEGRENSNINGER

- Som nevnt over, vil tiltaket være begrenset av hjemmelen i smittevernloven § 4-3.
- Tiltaket bør gjelde alle innreisende, både egne borgere, borgere som er registrert i Folkeregisteret samt besøkende. Samtidig kan man ikke nekte personer adgang til riket dersom et slikt skjema ikke fylles ut før innreise til landet. Rett inn innreise kan ikke reguleres av registeret.
- Tiltaket forutsetter ID-kontroll av de som registrerer seg – dette er ikke regelverk som faller innunder Helsedirektoratets forvaltningsområde og vi kan følgelig ikke vurdere dette. Dette er særlig viktig for mulig etterfølgende smitteoppsporing samt kobling mellom registre som f.eks. MSIS-registeret.
- Dersom registeret skal benyttes til å kontrollere enkeltpersoners etterlevelse av karantenekrav, er det tvilsomt at den nevnte hjemmelen strekker seg til dette formålet. I den forbindelse bemerkes det at det er politiet som har myndighet til å straffeforfølge ev. brudd på smittevernloven og bestemmelser gitt i medhold av denne. Det er f.eks. ingen plikt for kommunen eller kommunelegen å politianmelde brudd på smittevernloven. At kommunen eller kommunelegen i et konkret tilfelle kan politianmelde brudd på smittevernloven, er noe annet.

## FORTSATT UAVKLARTE SPØRSMÅL (EN IKKE-UTTØMMENDE LISTE)

- Behov og muligheter for ev. å sanksjonere manglende registreringer, må utredes videre.
- Det er ikke avklart hvem som ev. bør være dataansvarlig for et slikt register. Heller ikke hvem som skal/bør ha tilgang til et slikt register utover kommunelegene og FHI.
- Dersom registeret skal brukes til å overføre personopplysninger til testsenteret på grensen og ev. bestilling av time for prøvetaking, kan muligens hjemmelen for dette være samtykke fra den enkelte. Det er uklart om en slik utlevering av personopplysninger til helsehjelpsformål vil falle inn under smvl. § 4-3.
- Hvor lenge opplysningene skal oppbevares.
- *Fra Skatteetaten som Helsedirektoratet samarbeidet tett med i oppdrag 195 og som også har bidratt her.*
  - *Skatteetaten ser at en opprettelse av et system for digital registrering før innreise i Norge, potensielt vil kunne tangere rollen til Folkeregisteret som en nasjonal felleskomponent. Dette vil avhenge av formålet og bruken av et slikt register, herunder vil det være spørsmål om hvilke opplysninger som skal lagres om vedkommende og hva som skal deles. Ved opprettelse av et evt nytt register, vil det også være nødvendig å identifisere personer som skal registreres.*
  - *Folkeregisterloven bestemmer at det skal være et sentral personregister i Norge. Formålsbestemmelsen beskriver nærmere hvem som skal tildeles et unikt identifikasjonsnummer og at opplysningene i Folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlige forvaltning, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov.*

- *Så lenge formålet med å opprette et digitalt register faller utenfor det som dekkes av Folkeregisterets formål, vil man måtte se på grensesnittene både mellom de identifikatorer som tildeles og hvilke opplysninger som lagres. Folkeregisteret benyttes i dag som autoritativ kilde for personopplysninger i samfunnet, og Skatteetaten er bekymret for at det opprettes parallelle registre som svekker autoriteten til Norges sentrale personregister.*

Vennlig hilsen

Helen Brandstorp e.f.

direktør

Arve Paulsen  
prosjektleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

Kopi:

**Kontaktperson**

---

FOLKEHELSEINSTITUTTET

Utbrudd @fhi.no

Helse- og omsorgsdepartementet

Sverre Engelschiøn

Helse- og omsorgsdepartementet

Stig Atle Vange

Helse- og omsorgsdepartementet (11)

Krisestab HOD

Helsedirektoratet

Beredskap @helsedir.no



Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Helse- og omsorgsdepartementet		Postboks 8011 Dep	0030 OSLO