

Yttrande över promemorian Viss kompletterande nationell reglering för utfärdande av digitala covid-bevis

(S2021/04771)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över den rubricerade promemorian.

Inledning

Syftet med förslaget är att införa viss kompletterande nationell reglering för att ett svenskt system för utfärdande av digitala covid-bevis ska kunna tas i drift i enlighet med de två nya EU-förordningarna. Jag noterar att ett sådant covid-bevis ska tillhandahållas på den enskildes begäran, användas för reseändamål för att undvika karantän eller upprepade tester vid inresa i en annan medlemsstat samt kunna erhållas efter vaccination mot, testning för eller tillfrisknande från sjukdomen covid-19.

I promemorian föreslås att de uppgifter som ska ligga till grund för utfärdandet av vaccinationsbevis ska hämtas från det nationella vaccinationsregistret. Det är ännu inte klart hur inhämtandet av uppgifter om negativa test och tillfrisknande från sjukdomen covid-19 ska hanteras men det står klart att insamlingen av uppgifter i dessa fall ska ske direkt från hälso- och sjukvården. Som jag förstår det förväntas antalet bevis rörande vaccinationer bli betydligt större och det bedöms inte praktiskt möjligt att använda samma tillvägagångssätt. Enligt min mening lämnas i promemorian godtagbara argument för att det inte finns några andra realistiska alternativ än att använda det nationella vaccinationsregistret för dessa bevis. Jag finner inte anledning att invända mot resonemangen i denna del.

Mot bakgrund av JO:s uppdrag har jag valt att i övrigt begränsa mitt yttrande till vissa frågor om saklighet och likabehandling samt om underåriga. I dessa delar vill jag bl.a. peka på några frågor som enligt min mening behöver bli föremål för ytterligare överväganden inom ramen för det fortsatta arbetet.

Saklighet och likabehandling

Det är en viktig utgångspunkt att systemet med covid-bevis ska vila på saklig grund och likabehandling, när det gäller olika omständigheter som bedöms minska risken för smittspridning. Bevisen ska därför inte bara avse vaccinationer utan även genomgången covid-19 och negativt test för sjukdomen. Såvitt framgår av promemorian är lösningarna för dessa delar ännu inte helt klara och kan inte förväntas vara på plats när covid-bevisen introduceras den 1 juli. Jag vill därför understryka det angelägna i att systemet för covid-bevis snarast möjligt omfattar alla avsedda delar, för att regeringsformens krav på saklighet och likabehandling ska anses uppfyllda (1 kap. 9 § RF).

Det framgår vidare av underlaget att en alternativ lösning kommer att utvecklas för personer som inte har e-legitimation. Det är emellertid oklart hur en sådan lösning kommer att se ut och när den kan vara på plats. JO har inom ramen för sin klagomålshantering tagit emot anmälningar som rör myndigheters underlåtenhet att tillhandahålla alternativa lösningar för personer som inte har tillgång till e-legitimation, t.ex. i samband med testning och vaccination mot sjukdomen covid-19 (bl.a. ärende med dnr 10-2021). Det är uppenbart att vissa grupper drabbas särskilt hårt om det inte finns alternativa tillvägagångssätt för de som saknar e-legitimation. Mot den bakgrunden är det enligt min mening angeläget att frågan prioriteras så att det säkerställs att också personer som saknar e-legitimation snarast möjligt kan få tillgång till covid-bevis.

Covid-bevis för underåriga

Enligt förslaget till kompletterande förordning ska en begäran om ett digitalt covid-bevis för ett barn få göras av barnets vårdnadshavare, men om barnet har fyllt 16 år får begäran även göras av och tillhandahållandet i stället ske till barnet.

Jag kan mera allmänt konstatera att motiveringen till den valda åldersgränsen på just 16 år är mycket kortfattad och att det enligt min mening skulle ha varit önskvärt med ytterligare redogörelse för övervägandena i denna del.

Bestämmelserna om covid-bevis aktualiserar frågor om såväl behandling av personuppgifter som sekretess avseende uppgifter om den underåriges hälsa.

I promemorian framhålls att den föreslagna uppgiftsskyldigheten för Folkhälsomyndigheten, avseende uppgifter från det nationella vaccinationsregistret, ska grundas på samtycke i enlighet med 12 kap. 1 § och 10 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och att det således inte är fråga om en s.k. sekretessbrytande uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL (s. 27–28). Därmed uppkommer bl.a. frågan om vem som förfogar över sekretessen för uppgifter om den underåriges vaccinationer och kan efterge skyddet genom samtycke. Den frågan berörs inte i promemorian, men mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna om sekretess i förhållande till vårdnadshavare, 12 kap. 3 § OSL, har jag svårt att se att man skulle kunna bortse från större barns uppfattning, i synnerhet när det gäller äldre tonåringar som ju i regel anses förfoga över sekretessen för uppgifter rörande dem själva (se bl.a. JO 2019/20 s. 126, Lenberg

m.fl, Offentlighets- och sekretesslagen [Version 22, JUNO], kommentaren till 12 kap. 13 §, samt Sandén, Sekretess och tystnadsplikt inom offentlig och privat hälso-och sjukvård, 2012, s. 176 ff.). Samma frågor om eftergivande av sekretessen torde aktualiseras vid uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården rörande testning för eller tillfrisknande från covid-19.

När det gäller personuppgiftsbehandlingen understryks i promemorian att den enskildes samtycke inte utgör den rättsliga grunden för behandlingen, utan i stället är avsett att vara en integritetshöjande skyddsåtgärd, s.k. integritetshöjande samtycke (s. 21). Samtidigt framhålls återkommande i argumentationen rörande den föreslagna regleringsformen att behandlingen av personuppgifter endast kommer att utföras efter det att den enskilde har begärt det och lämnat sitt samtycke. Inte heller i denna del berörs frågan om samtycke från underåriga.

Med hänsyn till de frågetecken som finns rörande samtycke från underåriga behöver enligt min mening även de delar av promemorian som rör den kompletterande nationella regleringens form och personuppgiftsbehandlingen (s. 20 ff.) bli föremål för en mer grundlig analys.

Förslaget innebär vidare att covid-bevis för personer mellan 16 och 18 år kan komma att utfärdas till och på begäran av flera olika personer, dvs. barnet och dess vårdnadshavare. För det fall två vårdnadshavare var för sig kan beställa ett covid-bevis för barnet uppkommer motsvarande situation även när det gäller yngre barn. I promemorian tydliggörs att ett bevis kan beställas flera gånger men att ett och samma bevis inte kan tillhandahållas samtidigt till två personer, utan när ett nytt bevis utfärdas bör det förutvarande inte längre gälla. Där berörs dock inte de eventuella komplikationer som skulle kunna uppkomma om barnet och dess vårdnadshavare – eller två vårdnadshavare sinsemellan – har olika åsikter om huruvida barnet ska få ett covid-bevis eller inte. Det framgår därmed inte om någon av de berörda i praktiken skulle kunna beställa ett nytt covid-bevis för barnet, nära inpå en avresa, med påföljd att ett tidigare utfärdat bevis som varit avsett att användas vid resan inte längre gäller. Är det i så fall tänkt att den som har tillhandahållits ett covid-bevis omgående informeras för det fall beviset blir ogiltigt genom utfärdande av ett nytt bevis till en annan person? Jag efterlyser således förtydliganden även i detta avseende.