

Kritik mot E-hälsomyndigheten för att inte ha fullgjort sina skyldigheter vid utfärdande av s.k. vaccinationsbevis

Beslutet i korthet: I juni 2021 antog Europaparlamentet och rådet en förordning om en ram för bl.a. utfärdande av intyg om vaccination mot covid-19 (EU:s digitala covidintyg). Förordningen ålägger bl.a. medlemsstaterna att på begäran av de personer som berörs kostnadsfritt utfärda vaccinationsintyg. I Sverige ansvarar E-hälsomyndigheten för att utfärda dessa intyg.

Initialt prioriterade E-hälsomyndigheten en digital lösning för utfärdande av vaccinationsbevis, vilken förutsatte att den enskilde hade e-legitimation och svenskt personnummer. Det fanns även en möjlighet för enskilda utan e-legitimation att begära ett vaccinationsbevis genom en manuell hantering. Detta förutsatte dock, åtminstone under en viss inledande period, att personen i fråga hade ett personnummer och en folkbokföringsadress i Sverige.

JO har tidigare framhållit att långt ifrån alla enskilda är vana vid, eller hyser förtroende för, digitala verktyg och tjänster. Vissa enskilda saknar också möjlighet att använda sig av exempelvis e-legitimation. Myndigheter måste dock vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för dessa enskilda. Detta måste i synnerhet anses gälla för tjänster som är av stor betydelse för den enskilde.

ChefsJO konstaterar att EU:s förordning innebär en skyldighet för Sverige att utfärda vaccinationsbevis till personer som har vaccinerats här. Denna skyldighet omfattar även individer utan personnummer eller som inte har en folkbokföringsadress. E-hälsomyndighetens rutin innebar alltså att en viss personkategori undantogs från möjligheten att begära ett vaccinationsbevis.

ChefsJO har förståelse för att den nya hanteringen har inneburit vissa svårigheter och utmaningar för E-hälsomyndigheten. Det förhållandet att vissa enskilda – trots att de uppfyllt de formella kraven – inte har kunnat få ett vaccinationsbevis som de har rätt till är dock inte godtagbart. Särskilt gäller detta då vaccinationsbevisens användningsområde har avsett utökade möjligheter till fri rörlighet under pandemin. ChefsJO är kritisk till att E-hälsomyndigheten inte fullt ut har fullgjort sina skyldigheter på området.

Bakgrund

Den 14 juni 2021 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s

digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin. Förordningen, som publicerades den 15 juni och trädde i kraft samma dag, skulle tillämpas fr.o.m. den 1 juli.

Förordningen innehåller bestämmelser om en EU-gemensam standard för ett digitalt dokument om en persons covid-19-status. Ett sådant s.k. digitalt covidbevis utgörs bl.a. av ett intyg som bekräftar att innehavaren har fått ett covid-19-vaccin i den medlemsstat som utfärdat intyget, dvs. ett vaccinationsintyg (artikel 3.1). Genom förordningen åläggs medlemsstaterna bl.a. att på begäran av de personer som berörs kostnadsfritt utfärda vaccinationsintyg till vilka ett covid-19-vaccin har administrerats (artikel 5.1).

Enligt 4 § förordningen (2021:708) om digitala covidbevis, som trädde i kraft den 1 juli 2021, ansvarar E-hälsomyndigheten för att utfärda de covidbevis som avses i artikel 3.1 och för de uppgifter som en utfärdande myndighet har enligt nämnda EU-förordning.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 29 juli respektive den 11 augusti 2021 framförde AA (dnr 6003-2021) och BB (dnr 6299-2021) klagomål mot E-hälsomyndigheten.

AA anförde i huvudsak följande. Hon är fransk medborgare och bosatt i Sverige men har inte blivit tilldelad ett personnummer. I samband med att hon vaccinerades mot covid-19 i Sverige fick hon ett samordningsnummer. E-hälsomyndigheten har dock inte kunnat tillhandahålla henne ett vaccinationsbevis.

BB anförde bl.a. följande. Han har ett svenskt personnummer, är medborgare i Nederländerna och vistades i Sverige under april–augusti 2021 samt fick då sin första vaccinationsdos. När han återkom till sitt hemland kunde E-hälsomyndigheten inte ge honom ett covidbevis eftersom det krävdes e-legitimation och en folkbokföringsadress i Sverige.

Utredning

Anmälningarna remitterades till E-hälsomyndigheten för yttrande. Av myndighetens remissvar den 18 november 2021 framgår i huvudsak följande:

Sverige är enligt EU:s förordning 2021/953 skyldig att utfärda vaccinationsbevis till personer som har vaccinerats i Sverige. Det innebär att skyldigheten inbegriper även enskilda som har sina vaccinationer registrerade på ett reservnummer. Sådana nummer får dock inte hanteras i det nationella vaccinationsregistret.

E-hälsomyndigheten ansvarar för att digitala covidbevis utfärdas och tillhandahålls den enskilde digitalt eller i pappersform. Vaccinationsbevis kan begäras

via e-tjänsten covidbevis.se. För detta tillvägagångsätt behöver individen ha e-legitimation och ett svenskt personnummer eller samordningsnummer.

Arbetet med att ta fram tjänsten covidbevis utifrån EU:s specifikationer har genomförts på mycket kort tid. Den 4 februari 2021 fick Myndigheten för digital förvaltning det första uppdraget att ta fram en lösning för en digital infrastruktur. Inledningsvis låg fokus på digitala lösningar där enbart en lösning för personer med e-legitimation beskrevs. Detta, tillsammans med att en stor del av Sveriges befolkning har e-legitimation, ledde till att den digitala lösningen prioriterades.

Den 1 juli 2021 lanserades tjänsten covidbevis.se. Det första beviset som introducerades var vaccinationsbevis. I den initiala lösningen prioriterades individer med personnummer och e-legitimation. Denna prioritering innebar att enskilda som saknade detta inte kunde få ett vaccinationsbevis utfärdat via den första versionen av tjänsten. Samtidigt lanserades dock en manuell rutin för att även kunna erbjuda vaccinationsbevis till personer som inte kan använda den elektroniska tjänsten på grund av att de saknar eller inte använder e-legitimation.

Den manuella hanteringen av digitala covidbevis i form av vaccinationsbevis bygger på att individen lämnar sin begäran på en blankett och får sitt bevis hemskickat per post till folkbokföringsadressen. Inledningsvis skickades inte vaccinationsbevis ut till någon annan adress. För personer som saknar folkbokföringsadress skickas sedan slutet av augusti 2021 vaccinationsbevis som rekommenderad försändelse till en adress som individen angett. Detta gäller för personer bosatta såväl inrikes som utrikes. Som alternativ har det sedan lanseringen funnits möjlighet att hämta ut vaccinationsbevis vid E-hälsomyndighetens kontor i Kalmar.

E-hälsomyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att utveckla en manuell rutin för utfärdande av covidbevis i de fall där ordinarie rutiner inte fungerar, t.ex. för personer som är vaccinerade i Sverige men saknar personnummer eller samordningsnummer.

Vad beträffar AA:s klagomål är de nummer som hon angett att vaccindoserna registrerades under troligtvis reservnummer. Vid tidpunkten för BB:s begäran fanns inte rutiner för att tillhandhålla honom något vaccinationsbevis.

AA och BB fick tillfälle att yttra sig över respektive remissvar. AA inkom med ett yttrande, men BB hördes inte av.

Rättslig reglering

Jag har under rubriken Bakgrund redogjort för en del av den rättsliga reglering som är av relevans i ärendet. Följande kan tilläggas:

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Av 9 § förordningen om digitala covidbevis framgår att E-hälsomyndigheten på begäran av en enskild ska tillhandahålla uppgifter, digitalt eller i pappersform, om den enskildes vaccinationer mot sjukdomen covid-19 i ett digitalt covidbevis. Om en enskild begär det, ska ett sådant bevis tillhandahållas i pappersform.

Enligt 8 § samma förordning ska Folkhälsomyndigheten på begäran av en enskild och efter den enskildes samtycke till E-hälsomyndigheten lämna ut de uppgifter som registrerats om den enskilde när det gäller vaccinationer mot sjukdomen covid-19 enligt lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m., och som behövs för att ett digitalt covidbevis ska kunna utfärdas.

Av 8 § lagen om register över nationella vaccinationsprogram m.m. framgår att den vårdgivare som har ansvarat för vaccinationen ska lämna de uppgifter som avses i 7 § första stycket 1–5 till vaccinationsregistret. I 7 § första stycket 2 anges att den vaccinerades personnummer eller samordningsnummer får behandlas för vissa ändamål som anges i lagen.

Regleringen på området innebär alltså sammanfattningsvis bl.a. att EU:s förordning 2021/953 ålägger medlemsstaterna att efter begäran utfärda vaccinationsbevis till enskilda som vaccinerats mot covid-19. Enligt skäl 23 till förordningen bör intygen utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett nationalitet, av den medlemsstat där vaccinet administrerades. E-hälsomyndigheten är enligt 4 och 9 §§ förordningen om digitala covidbevis ansvarig myndighet för att utfärda vaccinationsbevisen.

Bedömning

Begränsningar vid utfärdande av vaccinationsbevis

AA och BB har anfört att de, trots att de vaccinerats mot covid-19 i Sverige, inte har kunnat få vaccinationsbevis från E-hälsomyndigheten. Detta ska ha berott på att myndigheten krävde att den enskilde hade såväl ett personnummer som en folkbokföringsadress i Sverige. JO har även mottagit ett flertal klagomål från andra personer som inte har kunnat få vaccinationsbevis av dessa skäl men även på grund av att de saknat e-legitimation.

Genom utredningen har det kommit fram att E-hälsomyndigheten initialt prioriterade en digital lösning för utfärdande av vaccinationsbevis, vilken förutsatte att den enskilde hade e-legitimation och svenskt personnummer. I detta sammanhang kan jag påminna om vad tidigare chefsJO Elisabeth Rynning anförde i sitt yttrande över promemorian Viss kompletterande nationell reglering för utfärdande av digitala covidbevis (se JO:s dnr R 80-2021):

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 covidbevis.

Jag förstår att ett utfärdande av vaccinationsbevis genom digitala verktyg är såväl effektivt som resurssparande för E-hälsomyndigheten. Många föredrar även att kommunicera med myndigheter elektroniskt. Som JO tidigare har framhållit är det dock långt ifrån alla enskilda som är vana vid, eller hyser förtroende för, digitala verktyg och tjänster. Vissa enskilda saknar också möjlighet att använda sig av exempelvis e-legitimation. Myndigheter måste dock vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för dessa enskilda (se JO 2020/21 s. 582). Detta måste i synnerhet anses gälla för tjänster som är av stor betydelse för den enskilde.

Av E-hälsomyndighetens yttrande framgår vidare att det vid införandet av den digitala tjänsten för utfärdande av covidbevis även fanns en möjlighet för enskilda utan e-legitimation att begära ett vaccinationsbevis genom en blankett för manuell hantering. Detta förutsatte dock, åtminstone under en viss period, att personen i fråga hade ett personnummer och en folkbokföringsadress i Sverige.

Som E-hälsomyndigheten har påpekat är Sverige enligt EU:s förordning 2021/953 skyldigt att utfärda vaccinationsbevis till personer som har vaccinerats här. Denna skyldighet omfattar även individer som saknar personnummer eller folkbokföringsadress. Myndighetens beskrivna rutin innebar alltså att en viss personkategori undantogs från möjligheten att begära ett vaccinationsbevis i huvudsak på grund av, som jag uppfattar saken, praktiska svårigheter.

I mitt yttrande över promemorian Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförordningarna framhöll jag att ett system med vaccinationsbevis givetvis förutsätter att sådana bevis kan utfärdas i enlighet med de regelverk som finns på området (se JO:s dnr R 156-2021). Jag anförde även att det är av yttersta vikt att myndigheter som ansvarar för administrationen av vaccinationer och vaccinationsbevis ges systemlösningar, kunskap och bemanning för att utfärdande kan ske på ett effektivt och korrekt sätt. Följden kan annars bli att vissa personer underkastas långtgående begränsningar av sina fri- och rättigheter i onödan. Avslutningsvis anförde jag att en sådan situation givetvis inte vore godtagbar.

Ordningen med vaccinationsbevis infördes med kort varsel under en pandemi. Jag har därför förståelse för att den nya hanteringen har inneburit vissa

svårigheter och utmaningar för E-hälsomyndigheten. Det förhållandet att vissa enskilda – trots att de uppfyllt de formella kraven – inte har kunnat få ett vaccinationsbevis som de har rätt till är dock inte godtagbart. Särskilt gäller detta då vaccinationsbevisens användningsområde har avsett utökade möjligheter till fri rörlighet under pandemin. Bevisen har även använts för att ge tillträde till bl.a. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Sammanfattningsvis är jag kritisk till att E-hälsomyndigheten inte fullt ut har fullgjort sina skyldigheter enligt förordningen om digitala covidbevis.

Jag noterar E-hälsomyndighetens uppgifter om att dess rutiner för utfärdande av vaccinationsbevis har ändrats i takt med myndighetens utvecklingsarbete på området. Jag förutsätter att E-hälsomyndigheten, om så inte redan har skett, så snart som möjligt ser till att samtliga personer som är berättigade till det efter begäran kan få vaccinationsbevis utfärdade för sig.

Med hänsyn till vad som kommit fram i ärendena finner jag skäl att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena avslutas.