

Sektionen för hälso- och sjukvård
Ulrika Vestin

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tar inte ställning i sak till om vaccinationsbevis bör införas som smittskyddsåtgärd eller inte, bedömningen av insatsens effektivitet som smittskyddsåtgärd bör lämpligen göras utifrån den internationella kunskap som hittills finns tillgänglig.

SKR har följande synpunkter på det remitterade förslaget:

- SKR vill understryka att begränsningar av detta slag bör användas i så liten utsträckning som möjligt, eftersom de medför en målkonflikt mellan demokratiperspektivet att alla människor ska behandlas lika och behovet av smittskyddsåtgärder för att skydda liv och hälsa.
- SKR anser att förslaget ska betraktas som en extraordinär åtgärd som därmed inte kan utgöra normering för kommande hantering av kriser.
- SKR delar inte bedömningen att en svensk anpassning av den europeiska covidbeviset för deltagande i evenemang i Sverige är en bra lösning. SKR instämmer inte i argumentationen att belastningen på sjukvården skulle vara mindre om de delar i EUs covidbevis som rör testning och tillfriskande exkluderas till förmån för nya medicinska intyg.
- SKR avstyrker förslaget om att införa en ny typ av intyg till personer som av medicinska skäl inte kan vaccineras; SKR bedömer att detta skulle ge en ökad belastning på vården.
- SKR anser att det skulle behöva förtydligas hur användningen av vaccinationsbevis för riktigt stora evenemang skulle regleras i författningstext.
- SKR vill uppmärksamma på vad som händer med 16-årsgränsen när yngre grupper inkluderas i vaccinationsprogrammet mot covid-19.
- SKR delar inte bedömningen att risken för förfalskningar av de nya medicinska intygen är liten.
- SKR anser att det behöver vara tydligt vilka eventuella deltagarbegränsningar, och/eller andra krav på smittskyddsåtgärder, som är kvar när steg 4 tas i avvecklingsplanen den 29 september. SKR anser att eventuella vaccinationsbevis för stora evenemang ska sättas i relation till sådana

kvarvarande begränsningar och att ett eventuellt införande ska vägas mot demokratispekterna och mot de praktiska svårigheter det innebär att under en kort tid anpassa verksamheterna för att hantera det.

- SKR vill i sammanhanget peka på att kravet på konsekvensanalys avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordning skulle kunna genomföras som en allmän bedömning i samband med antagandet av den rättsliga grunden för aktuell behandling istället varje aktör som är personuppgiftsansvarig själv ska utföra en sådan.

Allmänna kommentarer

Uppnås syftet med insatsen?

SKR tar inte ställning i sak till om vaccinationsbevis bör införas som smittskyddsåtgärd eller inte, bedömningen av insatsens effektivitet som smittskyddsåtgärd bör lämpligen göras utifrån den internationella kunskap som hittills finns tillgänglig. SKR vill dock understryka vikten av att vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd om den införs i så fall endast tillämpas under begränsad tid. Det är av största vikt att betona demokratiperspektivet vid ett eventuellt införande av vaccinationsbevis som krav för tillträde till evenemang utifrån förslaget. SKR anser att förslaget ska betraktas som en extraordinär åtgärd som därmed inte kan utgöra normering för kommande hantering av kriser. Förslaget har konsekvenser för de mänskliga fri- och rättigheterna. Därför är det avgörande att åtgärden bara införs om det är absolut nödvändigt för att minska smittspridningen i en situation som annars bedöms leda till fara för liv och hälsa.

En avvägning behöver dock göras om införande av vaccinationsbevis är den mest lämpliga åtgärden. Bedöms så vara fallet ska insatsen så snart möjligt, efter att syftet uppnåtts, tas bort så att den begränsade tid som insatsen ska gälla alltså blir så kort som möjligt.

Stor påverkan på många verksamheter

Pandemin föranledd av det virus som orsakar covid-19 pågår alltjämt. Effekterna av pandemin har inneburit stor påverkan på många verksamheter i samhället. Införda restriktioner, i syfte att minska smittspridningen, har slagit hårt mot många verksamheter så som hälso- och sjukvården men även kultur- fritids- och idrottssektorn.

Med avseende på det som sägs ovan vill SKR understryka vikten av att råd och rekommendationer och begränsningsåtgärder är tydliga och i så hög utsträckning som möjligt generella. Vid införande av ytterligare verktyg i syfte att minska smittspridningen bör det tas i beaktandet. Blir det inte generellt så behöver det vara

tydligt vilka regler som gäller för arrangörer som marknadsför evenemang som smittsäkra genom att på egen hand införa krav på vaccinbevis.

SKR anser också att de råd och rekommendationer som gäller ovaccinerade personer ska beaktas i den fortsatta beredningen av frågan.

Vaccinationstäckningen

Vaccinationstäckningen är hög i Sverige. Stora och omfattande insatser görs i regionerna för att få en så hög vaccinationstäckning som möjligt. Detta arbete är inte avslutat utan pågår med kraft. Regioner vittnar om att de genom kreativitet, samverkan och idogt arbete når ut till grupper med lägre vaccinationsgrad. Det konstateras i promemorian att den höga täckningsgrad för vaccinering som finns ligger till grund för föreslagna lättnader i restriktioner. Det är en samlad bedömning som regeringen har gjort. SKR konstaterar att belastningen på sjukvården är stor och de variabler på belastningen på sjukvården i Folkhälsomyndighetens konkretiserade nivåer för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder ligger över riktvärdena.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

Förbundets ställningstagande

Skillnad mellan vaccinationsbevis och EU:s covidbevis

Förslaget innebär att införa vaccinationsbevis utan den del för testning och tillfrisknande för covid-19 som möjliggörs av EU:s digitala covidbevis (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953)). Motivet till att testningsdelen eller tillfrisknandedelen inte tas med utöver det nu aktuella vaccinationsbeviset inom Sverige anges vara att det kan leda till belastning på sjukvården. SKR vill påpeka att rutiner är framtagna även för testning och tillfrisknande för de covidbevis som finns och idag används för resor inom EU.

Här vill SKR påpeka att hanteringen kring negativa test kring pågående infektion är något som sker utanför den offentliga vården idag och något som därmed inte belastar den.

SKR anser att förslaget om att istället införa nya särskilda intyg för att en person av medicinska skäl inte kan vaccineras påverkar hälso- och sjukvården och avstyrker därför det förslaget. SKR vill också påpeka att förslaget är otillräckligt, eftersom det inte ger någon vägledning om formerna för en sådan ny typ av intyg, till exempel vad gäller kostnad för den enskilde.

Författningstext för stora evenemang

I kapitel 4 i promemorian framgår beskrivning av vaccinationsbevis i steg 4 kring avveckling. Där framgår att vaccinationsbevis i så fall kan möjliggöra även genomförande av större evenemang. Folkhälsomyndigheten har då enligt promemorian framfört att det bör finnas en beredskap för riktigt stora evenemang (över 15 000 deltagare). Detta krav skulle enligt förslaget innebära att verksamheter behöver investera i teknisk utrustning för avläsning av bevisen och en hantering av medicinska intyg för de grupper som är undantagna. SKR anser att det skulle behöva förtydligas hur användningen av vaccinationsbevis för riktigt stora evenemang i så fall skulle regleras i författningstext.

I sammanhanget är det också angeläget att det tydliggörs om och i så fall hur eventuellt kvarvarande restriktioner i antal påverkas av om målgruppen på evenemanget tillhör de grupper som är undantagna. Hur många deltagare kan ett evenemang ha som har målgruppen under 16 år utifrån ett smittskyddsperspektiv?

2. Vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd

De föreslagna vaccinationsbevisen är en ny företeelse och införandet innebär att ovaccinerade (utan medicinska skäl att avstå eller personer under 16 år) inte får tillgång till vissa typer av arrangemang. Företeelsen i sig riskerar en uppdelning i grupperingar som har demokratiska aspekter. SKR anser att tillämpning av vaccinationsbevis kan ha fördelar för arrangörer av stora arrangemang som drabbats hårt av pandemin. SKR ser dock svårighet att ta ställning till förslaget enskilt utan att veta vilken deltagarbegränsning som ska kopplas till vaccinationsbevisen och vilka begränsningar i deltagande som bedöms behöver kvarstå.

Förbundets ställningstagande

Den konstruktion som föreslås vid ett eventuellt införande av vaccinationsbevis innebär att det bara är en del av de EU gemensamma covidbevis som ska användas och att detta kompletteras med undantag för personer under 16 år och personer som av medicinska skäl inte kan vaccineras. Den nu föreslagna lösningen riskerar att innebära en extra uppgift för hälso- och sjukvården i att utfärda dessa intyg. Här anser SKR att det inte framgår i promemorian varför det inte skulle vara lämpligt att använda den del av det europeiska covidbeviset som innefattar negativt test och genomgången covid-19-infektion. Skulle den föreslagna formuleringen kvarstå delar inte SKR den bedömningen att det innebär ett litet antal personer utan ser en uppenbar risk att det belastningen på sjukvården skulle öka och innebära kostnadsökningar.

3.3 Undantag för barn under 16 år och personer som av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot covid-19

Undantag för barn under 16 år

I promemorian framgår att individer under 16 år föreslås undantas från kravet om vaccinationsbevis för deltagande. Regeringens bedömning är att det inte heller skulle vara lämpligt att införa krav på negativa testresultat.

Förbundets ställningstagande

SKR anser att det även bör tas i beaktande att åldersgränserna för vaccinering har ändrats och vill uppmärksamma på vad som händer med denna åldersgräns nu.

3.3 Kontroller måste ske vid inpassage

I promemorian föreslås att det ska vara verksamhetsutövaren som, om det införs, skulle kunna välja att tillämpa bestämmelserna om vaccinationsbevis och också försäkra sig om att de nya medicinska intygen är äkta.

SKR ser risker för att sjukvården belastas med utfärdande av intyg, eftersom de med upplevda medicinska skäl att inte ta vaccin kan vara fler än regeringen utgått från. SKR ser vidare stora utmaningar för arrangörerna med att hantera medicinska intyg. Ska regleringen införas måste en myndighet få i uppdrag att hantera frågor kopplade till den praktiska hanteringen.

4.2 Vaccinationsbevis kan möjliggöra även större arrangemang

Vaccinationsbevis kan möjliggöra stora arrangemang på ett smittsäkert sätt i steg 4

Den 29 september har regeringen aviserat ytterligare lättnader i restriktioner. I promemorian föreslås att vaccinationsbevis skulle kunna användas för stora evenemang om det finns behov av fortsatta deltagarbegränsningar. SKR vill understryka att när den samlade bedömningen innebär att steg 4 tas i regeringens plan för avveckling behöver det tydliggöras vilka begränsningsåtgärder som återstår. Innebär det steget fortsatta deltagarbegränsningar? I promemorian framgår att Folkhälsomyndighetens bedömning är att det inte kommer finnas behov av deltagarbegränsningar men att det ska finnas en beredskap för begränsningar för riktigt stora evenemang (över 15 000) om läget förändras. En sådan beredskap skulle innebära krav på vaccinationsbevis för samtliga deltagare. Detta krav skulle enligt förslaget innebära att verksamheter behöver investera i teknisk utrustning för avläsning av bevisen och en hantering av medicinska intyg för de grupper som är undantagna.

Förbundets ställningstagande

SKR anser att det behöver vara tydligt vilka eventuella deltagarbegränsningar som är kvar när steg 4 tas i avvecklingsplanen den 29 september.

SKR anser att vaccinationsbevis för stora evenemang ska sättas i relation till de sådana eventuellt kvarvarande begränsningar och att ett eventuellt införande ska vägas

mot demokratispekterna och mot de praktiska svårigheter det innebär att under en kort tid anpassa verksamheterna för att hantera det. SKR avstyrker således förslaget om att hälso- och sjukvården ska utfärda intyg av en läkare som anordnaren eller verksamhetsutövaren ska kontrollera.

5. Personuppgiftsbehandling

Det framgår i promemorian att verifikationen av vaccinationsbeviset ska göras genom att en s.k. unik identifierare i beviset läses digitalt. Det är en unik digital identifierare och omfattas av EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen kan komma att utföras av offentliga eller privata anordnare eller verksamhetsutövare. Samtycke bedöms då kunna ske genom den enskildes medgivande. Det framgår i promemorian att den kontroll av ålder eller läkarintyg för undantag inte ska omfattas av EU:s dataskyddsförordning då endast en okulär besiktning föreslås.

SKR ser det därtill som olämpligt att vården ska utfärda ny form att medicinska intyg.

Förbundets ställningstagande

SKR vill i sammanhanget peka på att kravet på konsekvensanalys avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordning skulle kunna genomföras som en allmän bedömning i samband med antagandet av den rättsliga grunden för aktuell behandling istället varje aktör som är personuppgiftsansvarig själv ska utföra en sådan.

Förslaget innebär en typ av behandling av känsliga personuppgifter i form av läkarintyg föreslås och att det sannolikt innebär en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter (integritet) i samband med hanteringen av läkarintygen. Bedömningen i promemorian är att en okulär behandling inte omfattas av dataskyddsförordningen bygger på att uppgifterna inte ska ingå i något register hos den personuppgiftsansvarige.

SKR anser att detta bör framgå tydligare av underlaget, då många personuppgiftsansvariga annars felaktigt utgår från dataskyddsförordningen är tillämplig på behandlingen. För det fall att någon form av register för de kontrollerade personuppgifterna t.ex. för visa att kontroller utförts torde dataskyddsförordningen vara tillämplig.

De personuppgiftsansvarig ska då före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter.

7 Konsekvensbeskrivning

7.5 Konsekvenser för regionerna

I promemorian görs bedömningen att påverkan på regionerna bedöms som liten när det gäller såväl vaccinationsbevisen som de individer som önskar medicinska intyg för att inte vaccinera sig. I detta avsnitt nämns ingenting om konsekvenser för regionerna som kulturarrangörer och bidragsgivare, vilket det görs i avsnitt 7.6.

Förbundets ställningstagande:

SKR anser att påverkan på regionerna är underskattad i förslaget enligt nuvarande utformning. Förbundets uppfattning är att det kommer att vara resurskrävande att utfärda de föreslagna intygen. Därtill vill SKR uppmärksamma de konsekvenser som finns för regionerna som kulturarrangörer och bidragsgivare.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande