

Uppdrag om förlängd förvaltning av covidbevis

**Slutredovisning av regeringsuppdraget
S2022/02314 (delvis)**

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Citera gärna rapporten men uppge alltid källa: Slutredovisning uppdrag om förlängd förvaltning av covidbevis, 2023 och E-hälsomyndigheten.

Publicerad: E-hälsomyndigheten, december, 2023.

Diarienummer: 2022/01995

Adress: Södra Långgatan 60, Kalmar

Sankt Eriksgatan 117, Stockholm

E-post: registrator@ehalsomyndigheten.se

Telefon: 010-458 62 00

www.ehalsomyndigheten.se

Förord

E-hälsomyndigheten fick den 28 april 2022 i uppdrag av regeringen att till och med den 30 juni 2023 fortsatt förvalta och tillhandahålla samtliga tjänster som i dag ingår i det svenska systemet för covidbevis. En del av uppdraget redovisades till Regeringskansliet den 31 oktober 2022.

Denna rapport beskriver den fortsatta förvaltningen av tjänsten för covidbevis. Den tar även upp lärdomar och rekommendationer för framtiden samt beredskap för återstart av tjänsten i händelse av en ny pandemi.

I arbetet med denna rapport har produktansvarig Peter Kjellberg, produktspecialist Jennie Nord Lindzter, produktspecialist Madeleine Hanberger, kommunikatör Ida Svensson och konsult Åsa Wallin deltagit.

Beslut om den här rapporten har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf. Produktansvarig Peter Kjellberg har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har enhetschef Lena Persson samt avdelningschef Peter Alvinsson medverkat.

Gunilla Nordlöf
Generaldirektör

Sammanfattning

Inom ramen för uppdraget har E-hälsomyndigheten säkerställt att tjänsten för covidbevis har följt gällande krav på dataskydd och informationssäkerhet samt att tjänsterna följt EU-lagstiftning, ramverk och de specifikationer som tagits fram. Tjänsten stängdes ned i drift- och testmiljöer den 1 juli 2023. Därefter har tjänsten enligt uppdraget funnits i beredskap fram till den 20 december 2023.

E-hälsomyndigheten anser att det är viktigt för Sverige att myndigheten fortsätter att delta i WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg. Myndigheten rekommenderar därför att tjänsten ska hållas i beredskap även fortsättningsvis för att möjliggöra en snabbare uppstart av tjänsten i händelse av en ny pandemi. Behovet av beredskap bör kontinuerligt bedömas. Myndigheten uppskattar att ett anslag på en miljon kronor skulle täcka det första årets kostnad för beredskap.

Ett gemensamt register med pålitlig vaccinationsdata av hög kvalitet är en förutsättning för att möjliggöra ett digitalt vaccinationskort. De felaktigheter som upptäcktes i vissa covidbevis berodde på saknade eller felrapporterade doser i Nationella vaccinationsregistret. Därför ser myndigheten positivt på kommittédirektivet om fortsatt utveckling av registret för nationell läkemedelslista.

Under arbetet med tjänsten uppmärksammades vissa oklarheter kring ansvarsfördelningen av ägarskap och att definiera inreseregler. Det resulterade i en otydlighet för resenärer till Sverige. Myndigheten rekommenderar att ansvarsfördelningen bör utredas i händelse av en ny pandemi.

Förord	1
Sammanfattning.....	2
1 Inledning	4
2 Bakgrund.....	5
3 Genomförande.....	8
3.1 Beskrivning av tjänsten för covidbevis	8
3.2 Fortsatt förvaltning av tjänsten för covidbevis.....	10
3.2.1 Logik för beräkning av antal doser.....	11
3.3 Tjänsten för covidbevis – en säker tjänst	12
3.4 Uppbyggnad av en kundtjänst.....	13
3.5 Nedstängning av tjänsten för covidbevis	13
3.5.1 Beredskap	14
3.5.2 Dokumentation och gallring	14
3.6 Förberedelse för en eventuell återstart av tjänsten	15
4 Lärdomar och erfarenheter.....	16
5 Rekommendationer	17
5.1 Ansluta till WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg som beredskapsåtgärd.....	17
5.1.1 Kostnader.....	18
5.2 Tydliggöra ägarskapet för att definiera och besluta om inreseregler	19
Begrepp.....	20

1 Inledning

Förordningarna om EU:s digitala covidbevis trädde i kraft den 1 juli 2021 och upphörde att gälla den 30 juni 2023^{1 2 3}. Covidbevis inkluderade vaccination, testning och tillfrisknande från covid-19.

Covidbevis har visat sig vara ett kraftfullt verktyg i EU:s hantering av pandemin. Över 2,3 miljarder covidbevis utfärdades inom EU. Sedan augusti 2022 har det inte funnits några reserestriktioner inom EU⁴.

EU:s digitala covidbevis blev även en modell för många länder utanför EU. Totalt drog 51 länder på fyra kontinenter nytta av systemet. Den 1 juli 2023 inrättade Världshälsoorganisationen (WHO) ett globalt system för hälsointyg som bygger på EU:s system för digitala covidbevis. Syftet med systemet är att skydda människor i hela världen från pågående och framtida hälsohot, bland annat pandemier.

Den svenska tjänsten för covidbevis stängdes ned den 30 juni och har därefter fram till uppdragets slut, den 20 december 2023, varit i beredskapsläge för att snabbt kunna tas i bruk om nytt behov skulle uppstå.

1 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 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

2 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 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 tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin

3 Förordning (2021:708) om digitala covidbevis Svensk förordning (Socialdepartementet) som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 och förordning (EU) 2021/954 för personer som vaccinerats i ett annat land

4 EU:s digitala covidintyg (europa.eu). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sv, [Hämtad 2023-11-27]

2 Bakgrund

När pandemin bröt ut införde många länder restriktioner som gav begränsningar i EU:s fria rörlighet. I samband med att vaccinationen mot covid-19 drog igång 2021 fanns möjlighet för länder att ta fram lättnader i restriktionerna för individer som vaccinerat sig.

För att upprätthålla EU:s fria rörlighet och stötta den hårt drabbade turismnäringen tog EU fram lösningen med gemensamma covidbevis⁵. Varje land fick utforma sina egna bestämmelser för inresa och nationell användning av covidbevis. EU skapade ett gemensamt regelverk för hur information i beviset skulle tolkas vid kontroll av covidbevisen.

Sveriges inriktning för smittskyddsåtgärder byggde på råd och rekommendationer som senare kompletterades med ytterligare restriktioner. Den svenska tjänsten för covidbevis var i drift mellan den 1 juli 2021 och 1 juli 2023. Totalt utfärdades över 18 miljoner covidbevis.

Vaccinationsbevis började användas vid allmänna sammankomster i Sverige för att kunna öppna upp samhället igen. Denna åtgärd ledde till ökad efterfrågan på vaccinationsbevis.

Myndigheten för digital förvaltning fick i uppdrag att skapa förutsättningar för mjukvaruutvecklare att kunna utveckla lösningar för kontroll av vaccinationsbevis som del av det europeiska systemet för covidbevis. Appen användes för att kontrollera vaccinationsbevisen vid nationella evenemang eller allmänna sammankomster⁶.

Tjänsten för covidbevis vidareutvecklades kontinuerligt för att inkludera fler målgrupper. En utförligare beskrivning av hur tillgången till covidbevis har lösts för olika grupper efterhand finns i kapitel 5.2 i utredningen Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19⁷.

I samarbete med Sveriges apoteksförening utvecklades en digital tjänst för utskrift av vaccinationsbevis till personer som saknade e-legitimation.

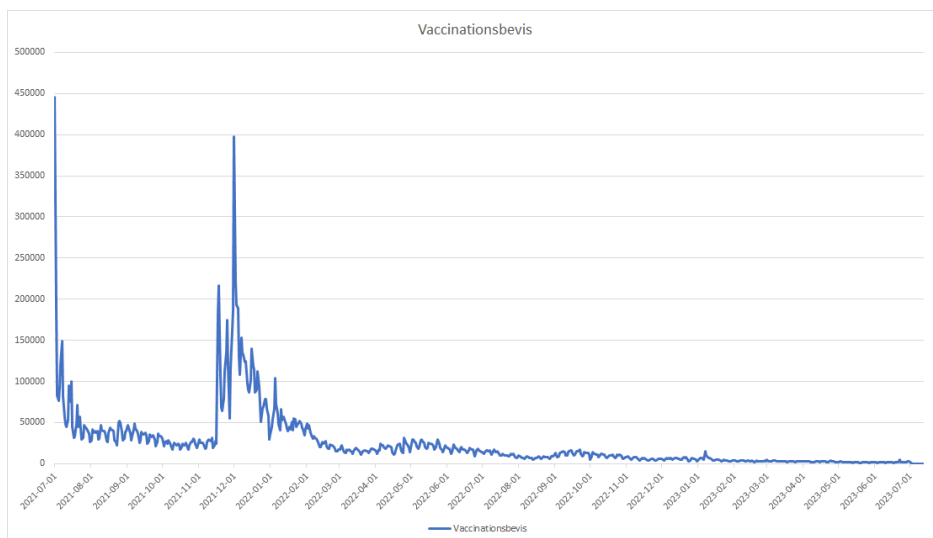
Tjänsten för utskrift av vaccinationsbevis erbjöds av cirka 1 400 öppenvårdsapotek.

⁵ EU:s digitala covidintyg (europa.eu) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sv. [Hämtad 2023-11-27]

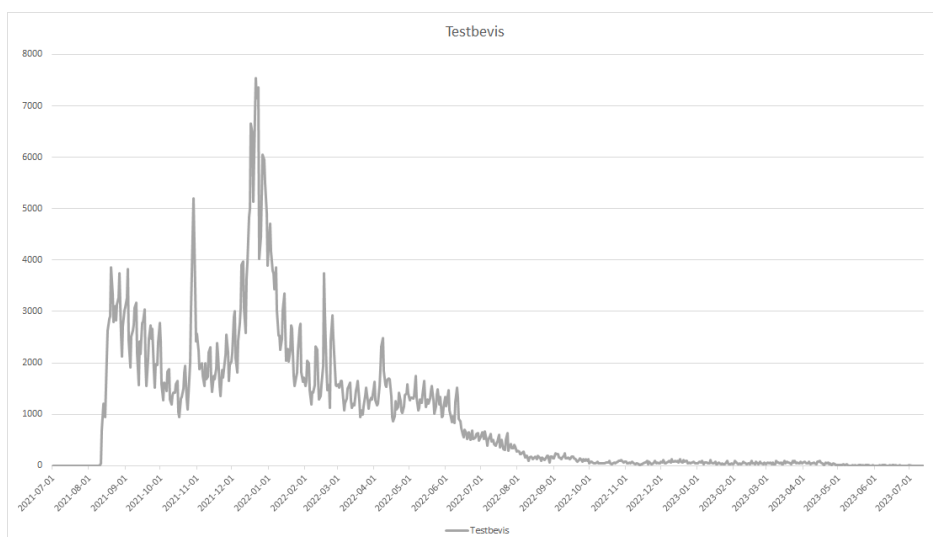
⁶ Ändring av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg. I2021/02990

⁷ Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. SOU 2023:73

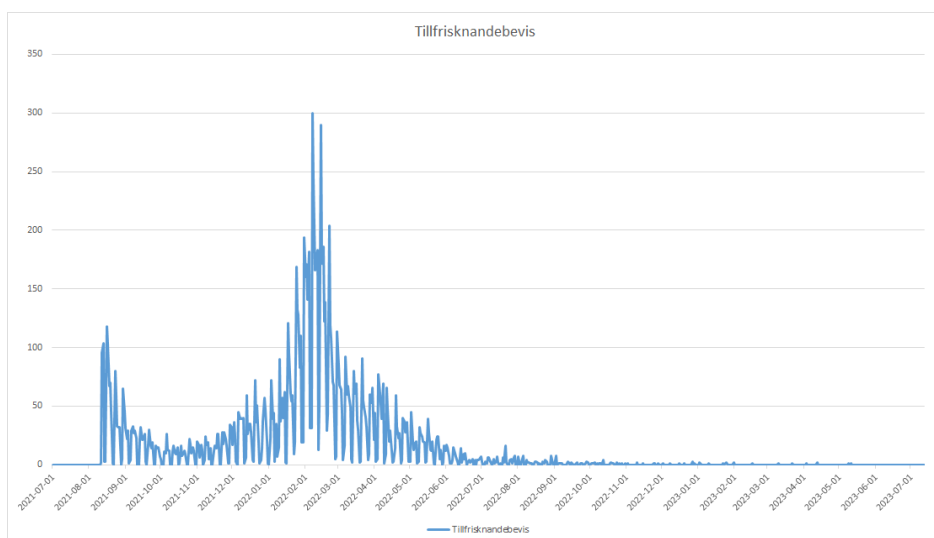
Diagrammen visar en kontinuerlig efterfrågan av covidbevis under perioden 1 juli 2021 till 1 juli 2023. Den första toppen inföll vid lanseringen av covidbevis och den andra när Sverige nationellt använde vaccinationsbevis vid evenemang och allmänna sammankomster hösten 2021.



Figur 1 Under perioden 1 juli 2021 till den 1 juli 2023 utfärdades totalt 17 866 436 vaccinationsbevis.



Figur 2 Under perioden 1 juli 2021 till den 1 juli 2023 utfärdades 699 940 testbevis.



Figur 3 Under perioden 1 juli 2021 till den 1 juli 2023 utfärdades 11 447 tillfrisknandebevis.

Manuellt utfärdade vaccinationsbevis via blankett utgjorde cirka 237 600 stycken och cirka 29 000 vaccinationsbevis skrevs ut via apotek. Under samma period hanterade E-hälsomyndighetens kundtjänst cirka 310 500 mejl samt cirka 912 600 telefonsamtal relaterade till covidbevis.

3 Genomförande

Utvecklingen av tjänsten för covidbevis har utförts i enlighet med EU:s förordning⁸, den svenska förordningen⁹ samt tillägget för tredjelandsmedborgare som lagligen vistades eller var bosatta i medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin¹⁰.

Målet för EU-kommissionen var att bevisen skulle vara interoperabla, kompatibla, säkra och kontrollerbara. Resultatet blev en gemensam teknisk standard, Health certificate container format (HCERT), för att hålla den information som var nödvändig för ett covidbevis.

Tjänsten har tekniskt anpassats enligt ramverk och specifikationer utvecklades av EU eHealth Network fram till förordningens upphörande. Under hela uppdraget har E-hälsomyndigheten deltagit i EU eHealth Network i både det semantiska och tekniska arbetet.

För att säkerställa den framtagna lösningen utifrån juridiska, tekniska och säkerhetsmässiga aspekter har sakkunniga kontinuerligt deltagit i arbetet. Till exempel har det handlat om frågor kring dataskydd, integritet och bedrägeri.

3.1 Beskrivning av tjänsten för covidbevis

Den tekniska lösningen byggde på att individen identifierade sig, antingen genom e-legitimation eller fysisk identitetshandling för att begära ett covidbevis. Insamling av informationen till utfärdandet av ett covidbevis gjordes på olika sätt, beroende på vilken ingång till tjänsten som individen valde.

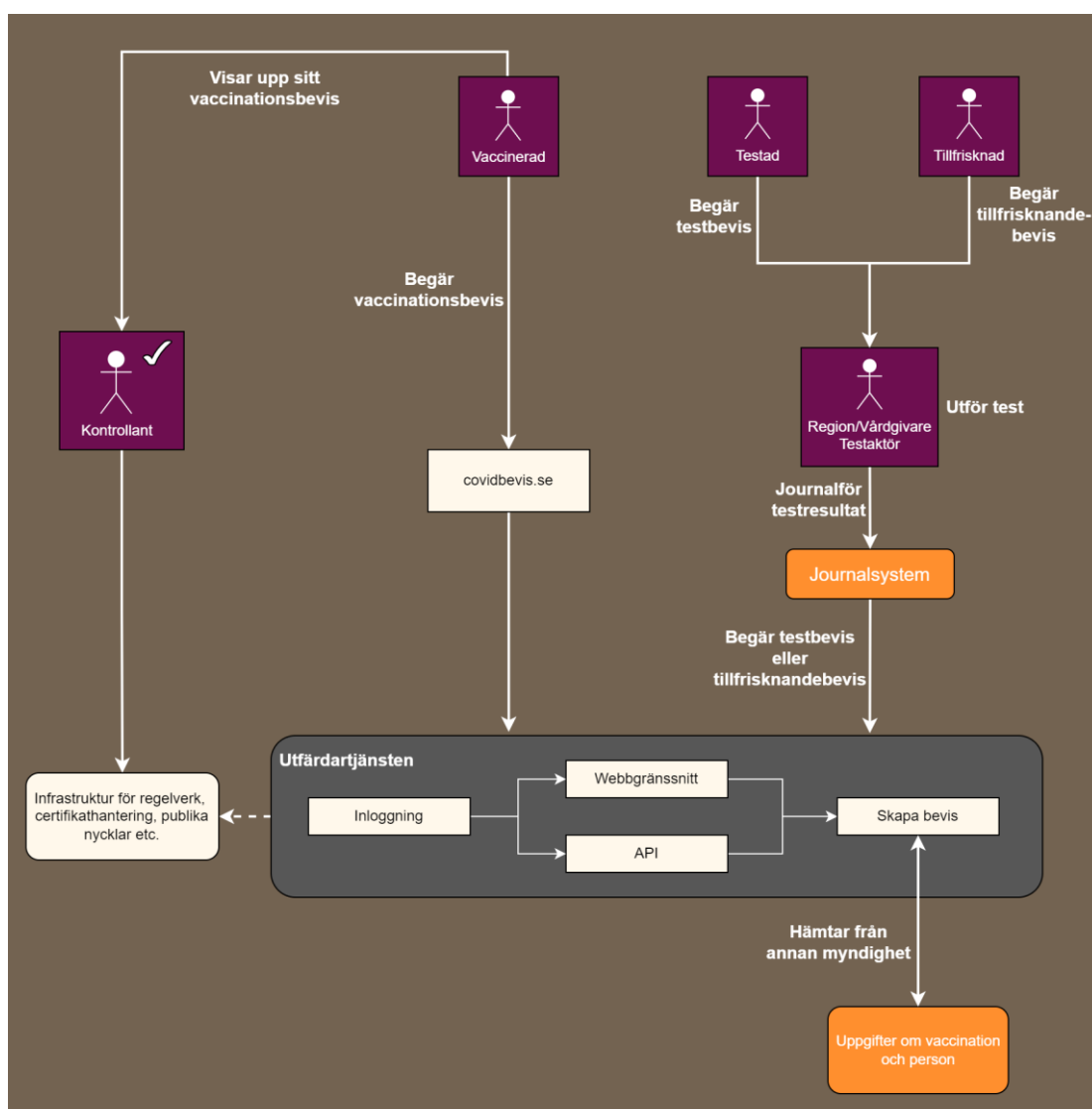
⁸ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/953 Ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin

⁹ Förordning 2021:708 om digitala covidbevis Svensk förordning (Socialdepartementet) som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 och förordning (EU) 2021/954 för personer som vaccinerats i ett annat land.

¹⁰ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/954 Som ovan med tillägg för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin.

Översiktsskildern nedan är en förenklad beskrivning av hur ett covidbevis begärs och utfärdas till invånare som vaccinerats mot covid-19, testats negativt för eller tillfrisknat från covid-19. Bilden visar också hur kontroll av ett vaccinationsbevis utförts vid exempelvis ett evenemang.

Den totala lösningen för hela den svenska infrastrukturen för covidbevis är större och mer komplex än det som visas i bilden. Det finns exempelvis fler integrationer till externa system och även fler interna system på E-hälsomyndigheten som används än vad som visas här.



Figur 4 Beskrivning av hur ett covidbevis begärs och utfärdas till invånare som vaccinerats, testats med negativt resultat eller tillfrisknat från covid-19.

Vaccinationsbevis erbjuds via webbtjänst för personer med e-legitimation, via blankett, via en webbtjänst för vården samt genom utskrift av vaccinationsbevis på apotek. Personer vaccinerade mot covid-19 i tredje land kunde besöka något av Statens Servicecenters kontor för att ansöka om vaccinationsbevis¹¹.

Verifieringsappen användes för kontroll av vaccinationsbevis vid offentliga evenemang och allmänna sammankomster. Den kontrollerade att beviset var utfärdat av en giltig utfärdare, att det var en giltig vaccination i EU samt att datumet för giltighetstiden på beviset inte hade passerats.

Testbevis erbjöds genom de testaktörer som anslutit sig till myndighetens tekniska gränssnitt för utfärdande av testbevis. Både offentligt finansierade vårdgivare och privata vårdgivare kunde utan avgift ansluta sig som testaktör.

Fram till december 2022 kunde tillfrisknandebevis endast utfärdas av offentligt finansierade vårdgivare, vilket begränsade möjligheten för personer att få ett tillfrisknandebevis. För att lösa detta problemet beslutade E-hälsomyndigheten att utveckla det tekniska gränssnittet för testbevis så att det även kunde användas för tillfrisknandebevis. Testaktörer kunde då ansluta sig till detta gränssnitt genom en process liknande den som gällde för testbevis.

Utvecklingen av tjänsten för covidbevis krävde samarbete och tekniska integrationer med externa parter. Information om vaccinationer som utförts av vårdgivare i Sverige hämtades från Folkhälsomyndighetens nationella vaccinationsregister (NVR) för individer med person- eller samordningsnummer. Från Skatteverkets folkbokföringsregister Navet hämtades information om fullständigt namn, folkbokföringsadress och relationsinformation. Informationen möjliggjorde utskick av covidbevis via posten samt för vårdnadshavare att hämta ut covidbevis för sina barn. För smidigare distribution av covidbevis integrerades tjänsten mot Skatteverkets förmedlingsadressregister (FaR) och anslöts också till de svenska digitala brevlådeoperatörerna.

3.2 Fortsatt förvaltning av tjänsten för covidbevis

Tjänsten för covidbevis har kontinuerligt förvaltats och förbättrats genom att viktiga funktioner har införts enligt uppdateringar och tillägg i EU-förordningen. Förbättringar har också gjorts efter återkoppling från

¹¹ Slutredovisning av uppdrag att ingå avtal med Statens servicecenter om genomgång av underlag inför utfärdande av vaccinationsbevis. S2021/06048

invånare och användare. Ett exempel är möjligheten för en individ att begära att få alla sina personuppgifter raderade. Ett annat exempel är informationsbannern på covidbevis.se, där myndigheten snabbt kunde dela viktig information om tjänsten med användarna. Ytterligare konkreta exempel är förbättrad insamling av anonymiserad statistik samt att det tekniska gränssnittet för utfärdande av testbevis kompletterades med utfärdande av tillfrisknandebevis.

Uppdateringar i den tekniska lösningen har regelbundet genomförts som ett led i livscykelhantering, underhåll, felrättning och vidareutveckling av tjänsten för covidbevis. Syftet har varit att skapa bättre förvaltningsmöjligheter och förbereda för en eventuell framtida återstart.

Hösten 2022 tog E-hälsomyndigheten över förvaltningsansvaret av appen för kontroll av vaccinationsbevis samt verifieringslösningens infrastruktur från Myndigheten för digital förvaltning¹². Verifieringsappen anpassades enligt E-hälsomyndighetens grafiska profil och blev på nytt godkänd i App Store och Google Play, redo att publiceras om nytt behov uppstår.

3.2.1 Logik för beräkning av antal doser

För att utfärda covidbevis med korrekta uppgifter behövde vaccinationsuppgifterna som rapporterades in till nationella vaccinationsregistret (NVR) vara korrekta och fullständiga.

Folkhälsomyndighetens nationella vaccinationsregister tog inte hänsyn till att det dosnummer som rapporterades in är ett rimligt dosnummer. Brister i kvaliteten på inrapporterade vaccinationsdoser till NVR hos Folkhälsomyndigheten var bestående och ledde till att många invånare fick vaccinationsbevis som uppvisade fel antal doser. Exempel på orsaker till felen:

- Invånaren har vaccinerat sig i olika regioner, med olika journalsystem.
- Invånaren har påbörjat vaccinationsprogrammet utomlands och sedan fortsatt i Sverige.
- Funktionaliteten i inrapporteringsstödet för vaccinatörer kunde orsaka felrapportering.

12 Ändring av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg, I2021/02990

För att kompensera avsaknaden av dosvalidering i NVR och för att minska belastning på E-hälsomyndighetens kundtjänst utvecklade E-hälsomyndigheten en logik för beräkning av antal doser. Den togs fram i samarbete med Myndigheten för digital förvaltning och i samråd med Folkhälsomyndigheten. Logiken hanterade personens samtliga inrapporterade doser till NVR för att avgöra om det var ett rimligt värde eller inte utifrån dosnummer och tidpunkt då dosen togs. Trots att lösningen avhjälpste den större mängden frågor om felaktiga doser fick E-hälsomyndighetens kundtjänst regelbundet ärenden om felaktiga doser.

3.3 Tjänsten för covidbevis – en säker tjänst

Säkerheten i covidbevis bygger på en teknik som kallas publika nycklar. Varje land har en huvudnyckel som används för att signera utfärdarnycklar. Utfärdarnycklar är som fingeravtryck som används för att identifiera vem som utfärdade ett bevis. Nycklarna laddas upp till en gemensam webbplats, nätsluss, där andra länder kan hämta dem.

När en verifieringsapp på en mobil skannar QR-koden (på svenska rutkod) på ett covidbevis använder appen de publika nycklarna för att kontrollera att beviset är äkta. Det är som att kontrollera ett pass vid resa. Själva kontrollen av covidbeviset kan göras utan uppkoppling till internet.

Vaccinationsbevis kunde hämtas på covidbevis.se för personer med e-legitimation, bank-id, mobilt bank-id och Freja e-id plus.

Vårdgivare kunde via Ineras säkerhetstjänster och tjänstelegitimationen SITHS med nödvändig behörighet logga in på en webbtjänst för att utfärda tillfrisknandebevis och vaccinationsbevis för individer med reservnummer.

Handläggare på kundtjänst loggade in med tjänstelegitimationen EFOS på en intern webbtjänst för utskick av covidbevis på papper via Försäkringskassan.

Säkerheten för utfärdande av test- och tillfrisknandebevis bygger på de informationssäkerhetskrav som E-hälsomyndigheten ställer på anslutna vårdgivare. Detta finns mer utförligt beskrivet i delrapporten Uppdrag framtagande av covidbevis¹³.

13 Delrapport uppdrag framtagande av covidbevis, 2021/02003, 2021/02650, Delrapportering av uppdragen S2021/03695 (delvis) och S2021/04607 (delvis)

3.4 Uppbyggnad av en kundtjänst

E-hälsomyndigheten fick i uppdrag att tillhandahålla förstalinjes kundservice och support för att hantera eventuella problem i tjänsten¹⁴. För att kunna möta upp den stora volymen av ärenden som detta genererade skapade E-hälsomyndigheten en kundtjänst. Som mest arbetade ett 60-tal personer på kundtjänstenheten. Arbets sättet utvecklades och anpassades utifrån den mängd ärenden som inkom via telefonsamtal, mejl samt kontaktformulär. I arbetsuppgifterna ingick också handläggning med manuell utskrift av covidbevis för inskickade blanketter. För att utfärda vaccinationsbevis för personer som vaccinerats mot covid-19 i tredjeland krävdes ytterligare kompetens och säkerhetsklassning av berörda medarbetare och separata rutiner utformades.

I december 2021 började vaccinationsbevis användas nationellt som smittskyddsåtgärd på serveringsställen, vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Åtgärden ledde till en kraftig ökning av ärenden till E-hälsomyndighetens kundtjänst med begäran om vaccinationsbevis via blankett. Handläggningstiden var som mest 33 dagar jämfört med maximalt fem dagar. I samarbete med Försäkringskassan driftsatte E-hälsomyndigheten 19 januari 2022 en automatisering av pappersutskick. Lösningen gjorde att handläggningstiden minskade till cirka tre dagar efter två veckor och efter fyra veckor hanterades ärendena på ankomstdagen.

3.5 Nedstängning av tjänsten för covidbevis

EU:s förordning om digitala covidbevis gällde fram till den 30 juni 2023. Diskussioner fördes inom EU till sent inpå utgången av juni gällande eventuell förlängning av EU-förordningen. I väntan på besked utarbetade myndigheten en genomförandeplan och en kommunikationsplan för att kunna stänga och avveckla tjänsten för covidbevis.

Berörda målgrupper fick riktad information. Målgrupperna var vårdgivare, apotek, testföretag, systemleverantörer, Statens servicecenter, utrikesdepartementet, 1177.se samt företag som tillhandahåller digitala brevlådor. För att nå ut till invånare publicerades information på E-hälsomyndighetens webbplats, i tjänsten Covidbevis.se och pressmeddelande skickades ut.

¹⁴ Uppdrag om utveckling och förvaltning av en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis efter vaccination mot covid-19, S2021/03695

Vid nedstängningen omdirigerades besökare från tjänsten till E-hälsomyndighetens webbplats. Invånarna uppmanades att kontakta sin vårdgivare om de behövde information eller intyg om sin vaccination. Informationen på webbplatsen som riktades till yrkesverksamma anpassades så att hantering av öppna ärenden kunde slutföras.

3.5.1 Beredskap

Sedan den 1 juli 2023 har den svenska tjänsten för covidbevis varit avstängd och funnits i beredskapsläge. För att möta behoven vid en eventuell ny pandemi eller annan krissituation har myndigheten tagit fram en beredskapsplan som kan användas vid återstart.

Europeiska rådet antog den 1 juli 2023 en rekommendation för att säkra övergång av EU Digital covid Certificate (DCC) till WHO:s Global Digital Health Certification Network (GDHCN). Rekommendationen uppmanade medlemsländer att ansluta sig, följa och aktivt delta i det pågående arbetet med att utveckla WHO:s GDHCN¹⁵.

Som en beredskapsåtgärd beslutade myndigheten att ansluta den svenska tjänsten till WHO:s GDHCN testsystem för att säkerställa en snabb återstart om nytt behov skulle uppstå. Myndigheten fortsatte att delta och följa arbetet inom EU eHealth Network samt i forumet för WHO:s GDHCN, Onboarding Technical Community.

3.5.2 Dokumentation och gallring

Tjänsten för covidbevis stängdes ned i drift- och testmiljöer den 1 juli 2023. Enligt förordningen skulle inga covidbevis utfärdas om begäran av covidbevis inkommit efter den 30 juni 2023. Ärenden som inkommit i tid kunde hanteras en månad efter nedstängningen.

Dokumentation av tjänsten har paketerats enligt myndighetens rutiner om det i framtiden uppstår nya behov exempelvis om tjänsten ska återstartas.

15 Rådets rekommendation (www.eur-lex.europa.eu), dokument 302023H1339 av den 27 juni 2023 om anslutning till det globala nätverk för digitala hälsouttyg mot bakgrund av att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 upphör att gälla, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H1339&qid=1689002993130>, [hämtad 2023-11-27]

Alla personuppgifter som sparats i loggar och databas om utfärdade covidbevis har gallrats. Endast anonymiserade data för statistikändamål har bevarats, enligt gällande lagstiftning. Det möjliggör forskning och analys av såväl pandemin som tjänsterna för covidbevis.

3.6 Förberedelse för en eventuell återstart av tjänsten

Vid en eventuell återstart av covidbevis-tjänsten kan beredskapsplanen användas. En kommunikationsplan behöver upprättas, kommunikationsinsatser för informationsspridning tas fram och dialog föras med berörda aktörer. Om en återstart av tjänsten skulle bli aktuell behöver det juridiska arbetet prioriteras. En analys över vilka nya krav på den tekniska lösningen som en ny pandemi eller krissituation kräver är då nödvändig och behöver genomföras direkt.

E-hälsomyndighetens verifieringsapp kommer inom kort att bli tekniskt utdaterad på grund av att utveckling gällande appar ändras snabbt vilket påverkar underhållet av appen. Vid en framtida användning kommer appen att migreras till ny appteknik och kompletteras med nödvändiga funktioner så som stöd för att hämta spärrlista med återkallade covidbevis och bättre hantering av inreseregler.

Alla avtal kopplade till tjänsten för covidbevis behöver återupptas och uppdateras. Detsamma gäller avtal för de tekniska anslutningarna som möjliggjorde utfärdande av testbevis och tillfrisknandebevis.

4 Lärdomar och erfarenheter

Det akuta behovet och ett gemensamt tydligt mål var bra både för det internationella och det nationella samarbetet. En framgångsfaktor var möjligheten att utbyta idéer och lärdomar mellan EU:s medlemsstater. Flera experter delade med sig av sina erfarenheter vilket ledde till mer robusta lösningar, återanvändbara teknologier och standardiserade funktioner. WHO:s globala system för hälsointyg som utgått från EU:s system för digitala covidintyg är en effekt av det. EU-kommissionen och WHO har ingått en överenskommelse om samarbete för att bidra till en bättre e-hälsa¹⁶.

Det nationella samarbetet i den fortsatta förvaltningen och utvecklingen av tjänsten för covidbevis har varit värdefullt. Ett exempel är den tekniska lösning, som utvecklades av myndigheten i samarbete med Myndigheten för digital förvaltning och i samråd med Folkhälsomyndigheten. Många ärenden till kundtjänst handlade om saknade doser på vaccinationsbevis och med den tekniska lösningen kunde flertalet ärenden åtgärdas. För att lösa resterande ärenden hade kundtjänst daglig kontakt med Folkhälsomyndigheten och regionerna för att korrigera felaktigt antal doser i nationella vaccinationsregistret. Ett gemensamt register med pålitlig vaccinationsdata av hög kvalitet är en förutsättning för att möjliggöra ett digitalt vaccinationskort¹⁷. Myndigheten ser därför positivt på kommittédirektivet om fortsatt utveckling av registret för nationell läkemedelslista¹⁸.

För att fånga förbättringar i tjänsten hade myndigheten stor hjälp av kundtjänstens kontakt med invånare och andra aktörer i samhället. Det bidrog till att myndigheten snabbt kunna ringa in de vanligaste frågorna och svårigheterna som fanns i tjänsten och utifrån det vidareutveckla tjänsten och ge tydligare information till användarna av tjänsten.

¹⁶ EU:s digitala covidintyg (europa.eu). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sv [hämtad 2023-11-27]

¹⁷ Uppdrag om förlängd förvaltning av covidbevis Delredovisning av regeringsuppdraget. 2022/01995, S2022/02314 (delvis)

¹⁸ Kommittédirektiv - Fortsatt utveckling av registret nationell läkemedelslista (regeringen.se), <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/09/dir.-2023133>, [hämtad 2023-11-27]

5 Rekommendationer

5.1 Ansluta till WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg som beredskapsåtgärd

I delrapporten¹⁹ rekommenderade E-hälsomyndigheten att stänga ned tjänsten för covidbevis och arkivera kod och systemdokumentation. Sedan dess har förutsättningarna förändrats. Den 1 juli 2023 inrättade WHO ett globalt nätverk för digitala hälsointyg som bygger på EU:s system för digitala covidbevis. Samtidigt publicerade EU-rådet en rekommendation som uppmanade medlemsländerna att ansluta sig, följa och aktivt delta i arbetet med att utveckla WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg (GDHCN)²⁰. EU och WHO inledde också ett samarbete för fortsatt utveckling av WHO:s GDHCN. Myndighetens beredskap för tjänsten avslutas enligt uppdraget den 20 december 2023.

Efter den 20 december 2023 har E-hälsomyndigheten inte något uppdrag att hålla tjänsten i beredskap. Myndigheten rekommenderar att myndigheten får ett uppdrag att fortsätta ha tjänsten i beredskap under en tid framåt och kontinuerligt bedöma behovet. Som en del i detta anser myndigheten att tjänsten bör fortsatt vara ansluten till WHO:s GDHCN. Myndigheten bör också delta i forum för WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg, för bättre bidra till gemensamma regelverk för hälsointyg över hela världen. Det skulle ge bättre förutsättningar och möjliggöra en snabbare uppstart av tjänsten i händelse av en ny pandemi eller andra framtida hälsokriser.

¹⁹ Uppdrag om förlängd förvaltning av covidbevis Delredovisning av regeringsuppdraget, 2022/01995 kapitel 6.1

²⁰ Rådets rekommendation (EU) 2023/1339 av den 27 juni 2023 om anslutning till det globala nätverk för digitala hälsointyg som inrättats av Världshälsoorganisationen och om tillfälliga arrangemang för att underlätta internationella resor mot bakgrund av att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 upphör att gälla

5.1.1 Kostnader

E-hälsomyndigheten uppskattar att ett anslag på en miljon kronor skulle täcka det första året för beredskapsläget. För längre period än ett år kommer extra underhållsinsatser behövas eftersom ett it-system snabbt åldras.

Covidbevis kostnader, Tkr	Beräkning år 2024
Förvaltning	275
Vidareutveckling	0
Drift/licenser	690
Övrigt	30
Anslagsbehov per år	995

Figur 5 Beräkningskalkyl för att hålla en beredskap av systemet under ett år

Ett beredskapsläge innefattar livscykelhantering, det vill säga underhåll och uppdatering av tjänsterna för att med kort framförhållning snabbt kunna ta tjänsten i drift igen. I livscykelhanteringen ingår även säkerhetsuppdateringar, anpassningar till ändrade tekniska gränssnitt och att upprätthålla testmiljön för att verifiera förändringarna.

Kostnaden för verifieringsappens livscykelhantering finns inte med i beräkningen. Vid akut behov kan appen snabbt startas upp igen men om situationen förändras och kräver nya funktioner i appen behövs en större och mer omfattande teknisk utveckling.

5.2 Tydliggöra ägarskapet för att definiera och besluta om inreseregler

Under arbetet med tjänsten uppmärksammades vissa oklarheter kring ansvarsfördelningen av ägarskap och att definiera inreseregler. Det resulterade i en otydlighet för resenärer till Sverige eftersom de svenska inresereglerna inte kunde laddas upp till EU:s nätsluss enligt EU:s rekommendation. EU:s nätsluss för covidbevis används för distribution till andra länder för att möjliggöra utveckling av digitala tjänster. Det kan exempelvis vara tjänster som underlättar för resenärer att före avresa få veta vilka inreseregler som gäller i landet de ska besöka eller för verifieringsappar vid gränskontroll. Därför rekommenderar E-hälsomyndigheten att ansvarsfördelningen bör utredas vidare i händelse av en ny pandemi.

Begrepp

Begrepp	Förklaring
App	En mobilapplikation, mobilapp eller bara app, är ett tillämpningsprogram för mobila enheter som smarttelefoner och surfplattor.
covid-19	Coronavirus infectious disease 19 – den sjukdom som orsakas av SARS-CoV-2.
Covidbevis	Bevis som innehåller uppgifter om vaccination (vaccinationsbevis), negativt covid-19 test (testbevis) eller positivt covid-19-test (tillfrisknandebevis). I EU:s förordning 2021/953 om digitala covidbevis används begreppet covidintyg istället för covidbevis.
GDHCN	WHO:s globala nätverk för digitala hälsointyg, ett frivilligt system där man kan validera sina hälsodokument och använda sina elektroniska hälsouppgifter på ett säkert sätt.
Livscykelhantering	För ett teknisk it-system som covidbevis är kan det likställas med löpande underhåll av källkod, uppdatering av programvara som systemet använder, anpassningar till nyare tekniker och uppgradering av licenser för att förlänga systemets livslängd.
Nationella vaccinationsregistret (NVR)	NVR är ett hälsodataregister som innehåller uppgifter om alla vaccinationer inom nationella vaccinationsprogram och vaccinationer mot covid-19. Rapporteringen är obligatorisk för den vårdgivare som har ansvarat för vaccinationen. Det är Folkhälsomyndigheten som är ansvarig för registret.

Reservnummer	tillfälligt person-id som huvudsakligen används för att kunna koppla samman patient och dennes vårdokumentation när personnummer eller samordningsnummer saknas eller är okänt
Samordningsnummer	enhetligt utformat person-id, som på begäran av en myndighet tilldelas av Skatteverket, för en person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige
Tredjeland	Land utanför EU/EES.
Testbevis	ett bevis på negativt test mot covid-19
Tillfrisknandebevis	ett bevis på tillfrisknande från sjukdomen covid-19