

Delrapport uppdrag framtagande av covidbevis

Delrapportering av uppdragen:

Uppdrag om utveckling och förvaltning av en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis efter vaccination mot covid-19.

Uppdrag om utveckling och förvaltning av digital infrastruktur och tjänst för utfärdande av bevis om negativa tester och bevis om tillfrisknande från sjukdomen covid-19.

S2021/03695 (delvis)

S2021/04607 (delvis)

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Citera gärna rapporten men uppge alltid källa: *Delrapport uppdrag framtagande av covidbevis 2021 och E-hälsomyndigheten*.

Publicerad: E-hälsomyndigheten, 28 september 2021

Diarienummer: 2021/02003 och 2021/02650

Adress: Södra Långgatan 60, Kalmar

Sankt Eriksgatan 117, Stockholm

E-post: registrator@ehalsomyndigheten.se

Telefon: 010-458 62 00

www.ehalsomyndigheten.se

Förord

Framtagandet av tjänsten Covidbevis har varit möjligt genom samarbete mellan ett stort antal organisationer och personer.

Denna rapport är en delrapportering av de uppdrag som E-hälsomyndigheten arbetar med rörande att ta fram Covidbevis. Tjänsten består av tre olika bevis: vaccinationsbevis, testbevis och tillfrisknandebevis.

Rapporten beskriver hur E-hälsomyndigheten tillsammans med andra myndigheter har tagit fram tjänsten, kommunicerat om tjänsten och stöttat allmänheten i frågor om tjänsten.

Rapporten är framtagen av utredare Malin Amnefelt, säkerhetschef Stephen Dorch och kommunikationschef Erika Burlin Hellman. I den slutgiltiga handläggningen har enhetschef Carl Jarnling och avdelningschef Annemieke Ålenius medverkat. Annemieke Ålenius har varit föredragande. Beslut om den här rapporten har fattats av generaldirektör Janna Valik.

Janna Valik

Generaldirektör

Sammanfattning

När pandemin slog till förändrades världen på några veckor. För att minska smittspridningen satte länder upp restriktioner för inresor och medborgare uppmanades att inte resa i onödan. En grundläggande rättighet inom EU är den fria rörligheten – restriktionerna för resor mellan länder försvårade den rättigheten. Syftet med covidbevis är att göra det lättare att resa i EU. EU:s covidbevis godtas i alla medlemsländer och bidrar därför till att reserestriktionerna kan hävas på ett samordnat sätt.

Regeringen har gett flera myndigheter uppdrag vid olika tidpunkter för att covidbevis ska kunna förverkligas. Den 22 april respektive den 27 maj fick E-hälsomyndigheten i uppdrag att i samarbete med Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Folkhälsomyndigheten skapa en tjänst för först vaccinationsbevis och sedan testbevis och tillfrisknandebevis. De tre bevis typerna kallas tillsammans covidbevis och utgår från de ramverk och de specifikationer som finns i den förordning som EU gemensamt beslutat om.

Sverige har deltagit aktivt i det arbete som ligger till grund för de beslutade ramverken och specifikationerna, och fortsätter delta i det gemensamma arbetet inom EU gällande covidbevis.

Den 1 juli lanserades vaccinationsbevis. Under den första halvan av augusti tillkom också testbevis och tillfrisknandebevis. Behovet av att kommunicera kring covidbevis har varit stort, liksom intresset från allmänheten.

Fram till den sista augusti har mer än 3,5 miljoner covidbevis utfärdats av E-hälsomyndigheten, det stora flertalet av dessa har varit vaccinationsbevis. Under den första dagen efter lansering av vaccinationsbevis begärdes nästan en halv miljon bevis ut från E-hälsomyndigheten. De allra flesta covidbevis har levererats digitalt och till individens digitala brevlåda för myndighetspost.

Framtagandet av tjänsten Covidbevis har genomförts i snabb takt vilket inte hade varit möjligt utan det myndighetsgemensamma arbetet. Att Covidbevis tagits fram under så kort tid och att intresset har varit så stort, har krävt att E-hälsomyndigheten fått ställa om sin verksamhet för att möta behoven.

Framtagandet av Covidbevis har inte varit utan utmaningar. Ett exempel är att det saknas en nationell infrastruktur som hanterar information om vaccinationer och provresultat och som kunde användas som källa till tjänsten Covidbevis. De allra flesta som ska kunna få ett covidbevis kan få det i dag, antingen via e-tjänst, via vårdgivaren eller via post. En utmaning är hanteringen av information för personer som inte har person- eller samordningsnummer eller för personer som vaccinerats i tredje land något som E-hälsomyndigheten undersöker möjligheterna till i andra uppdrag.

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	6
1.1 Uppdragen.....	6
1.2 Omfattning och avgränsningar.....	7
1.3 Covidbevis – samlingsnamn för tre typer av bevis	7
1.3.1 Vaccinationsbevis	8
1.3.2 Tillfrisknandebevis	8
1.3.3 Testbevis	8
1.4 Samverkan/samarbete	9
1.5 Begrepp.....	10
2. Bakgrund.....	10
3. Genomförande.....	13
3.1 Samordnat förhållningssätt till covidbevis inom EU	14
3.2 Vaccinationsbevis	15
3.3 Testbevis	17
3.4 Tillfrisknandebevis	19
3.5 De svenska covidbevisen en del i EU:s lösning.....	20
3.6 Kommunikation om covidbevis.....	21
3.7 Organisation för förvaltning	24
3.8 Säkerhet och informationssäkerhet	24
3.9 Kundservice och support	25
4. Resultat	27
4.1 Utfärdade bevis	27
4.2 Kommunikation	29
4.3 Kundservice och support	30
4.4 Tillgänglighet till Covidbevis	31
5. Fortsatt arbete.....	32
6. Slutsatser	32

1. Inledning

E-hälsomyndigheten har uppdraget att utveckla och förvalta en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis, testbevis och tillfrisknandebevis. Tillsammans kallar E-hälsomyndigheten dessa olika bevis typer för covidbevis. Dessa bevis bygger på de EU-förordningar som tagits fram för att underlätta den fria rörligheten och ett säkert resande under covid-19-pandemin. Inom EU kallas detta för EU:s digitala covidintyg. Då ordet intyg har en speciell betydelse inom svensk hälso- och sjukvård har vi valt att använda covidbevis som benämning istället (Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) delrapport från 5 mars¹).

1.1 Uppdragen

E-hälsomyndigheten arbetar med två uppdrag som gäller utveckling och förvaltning av tjänsten Covidbevis:

- Uppdrag om utveckling och förvaltning av en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis efter vaccination mot covid-19.
- Uppdrag om utveckling och förvaltning av digital infrastruktur och tjänst för utfärdande av bevis om negativa tester och bevis om tillfrisknande från sjukdomen covid-19.

I uppdragen specificeras att E-hälsomyndigheten ska:

- Utveckla och förvalta en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis som möter EU:s specifikation och som kan användas av personer som vaccinerats mot covid-19
- Utveckla och förvalta tjänster för utfärdande av digitala covid-bevis, på den enskildes begäran, avseende negativa provsvar på ett covid-19-test respektive tillfrisknande från sjukdomen covid-19
- Ansvara för en tillhörande verifieringstjänst som även inbegriper utskick av verifieringsnycklar till den funktion som skapas för detta ändamål inom EU
- Säkerställa att tjänsten baseras på EU-lagstiftning samt det ramverk och de specifikationer som tas fram inom området
- Säkerställa att tjänsten tillgodoser gällande krav på dataskydd och informationssäkerhet samt beaktar skyddet för den personliga integriteten
- Utveckla och förvalta en tjänst som underlättar beställning och mottagande av covidbevis för personer som inte har e-legitimation

¹ Myndigheten för digital förvaltning 2021, Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg - Rapport om behov regeländringar och finansiering (2021-227)

- Ansvara för att, tillsammans med andra berörda aktörer, genomföra informations- och kommunikationsinsatser riktade till hälso- och sjukvården och allmänheten inför och under den period då tjänsten tas i drift
- Säkerställa att det finns en organisation för förvaltning av tjänster efter att tjänsten tagits i drift
- Förbereda för och tillhandahålla första linjens kundservice och support under dagtid på vardagar för att hantera eventuella problem i tjänsten
- Fortsatt delta i det europeiska samarbetet avseende ett samordnat förhållningssätt kring framtagande av EU:s digitala covidintyg.

Uppdragen ska utföras i samverkan med Digg och Folkhälsomyndigheten. I arbetet med uppgifterna ska E-hälsomyndigheten också föra dialog med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra relevanta aktörer. I uppdraget att utveckla och förvalta bevis avseende negativa provsvar på ett covid-19-test respektive tillfrisknande från sjukdomen covid-19 ska myndigheten också föra dialog med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Inera AB och andra relevanta aktörer, däribland regionerna.

1.2 Omfattning och avgränsningar

För att skapa covidbevis har regeringen gett uppdrag till flera myndigheter. Denna rapport avser att vara den delrapportering som regeringen önskar för de uppdrag som E-hälsomyndigheten har för att utveckla covidbevis, det vill säga vaccinationsbevis, tillfrisknandebevis och testbevis. Denna rapport avser inte att sammanfatta de rapporter som ligger till grund för de val av lösningar som gjorts, utan beskriver framtagandet av tjänsten Covidbevis.

1.3 Covidbevis – samlingsnamn för tre typer av bevis

E-hälsomyndigheten har valt att kalla de bevis som enligt EU-förordningen² kallas EU:s digitala covidbevis för enbart covidbevis. Covidbevis ska fungera både i digitalt format och på papper. Covidbevis blir då ett samlingsnamn för de tre olika bevis typer som en individ kan ha för att underlätta resande inom EU:

- Vaccinationsbevis som visar individens vaccinationsstatus
- Tillfrisknandebevis som visar om individen har genomgått covid-19 någon gång under de senaste 180 dagarna
- Testbevis som visar på negativt testresultat för covid-19.

² EU 2021, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING 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 (2021/953 och 2021/954)

Covidbevis är utformade på samma sätt inom hela EU. De ska kunna läsas, bedömas och verifieras vid gränskontroller och på så sätt underlätta resande. Olika länder har olika krav på vilka bevis som ska kunna visas upp vid gränskontroll och kraven kan också ändras över tid. Det är därför viktigt att den som reser själv kontrollerar reglerna för resmålet och eventuella transitländer som den vill resa till.

I EU-förordningens (2021/953) bilaga finns de informationsmängder beskrivna som ska finnas med på ett covidbevis.

1.3.1 Vaccinationsbevis

Vaccinationsbevis är ett dokument som bekräftar att innehavaren har fått ett av EU-godkänt covid-19-vaccin. Ett vaccinationsbevis innehåller uppgifter om innehavarens identitet, information om det covid-19-vaccin och det antal doser som administrerats samt metadata såsom utfärdare av beviset och giltighetstid.

Vid lansering hade vaccinationsbevis en giltighetstid på 90 dagar från det att beviset utfärdats.

1.3.2 Tillfrisknandebevis

Tillfrisknandebevis är ett dokument som, efter ett positivt testresultat av ett NAAT-test (så kallat PCR-test) utfört av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testningspersonal, bekräftar att innehavaren har genomgått en covid-19-infektion. Ett tillfrisknandebevis innehåller information om innehavarens identitet, information om det positiva testresultatet samt metadata såsom utfärdare av beviset och giltighetstid.

Ett tillfrisknandebevis kan tidigast skapas 11 dagar efter provtagningsdagen för individens första positiva testresultat och är giltigt i 180 dagar från provtagningsdagen för det första positiva testresultatet.

1.3.3 Testbevis

Testbevis är ett dokument som bekräftar att innehavaren har genomgått ett NAAT-test (så kallat PCR-test) eller ett antigen test med ett negativt resultat för covid-19-infektion. Provet ska ha utförts av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testningspersonal i Sverige.

Beviset innehåller information om innehavarens identitet, det test som utförts såsom typ och tillverkare av test, datumet det utfördes och resultatet av testet samt metadata såsom utfärdare av beviset och giltighetstid.

Hur länge ett testbevis kan användas för resa bestäms av det land som hen reser till. Vanligt är att testbeviset accepteras för inresa antingen 48 eller 72 timmar från testtidpunkten. Den längre giltighetstiden gäller vanligtvis NAAT-test.

1.4 Samverkan/samarbete

Covidbevisen har utvecklats genom ett nära myndighetssamarbete.

I mars 2021 påbörjades ett utvecklingssamarbete gällande vaccinationsbevis under projektledning av Digg. I utvecklingssamarbetet ingick Digg som projektledare, E-hälsomyndigheten som i april fick uppdraget att utveckla och förvalta tjänsten Covidbevis samt Folkhälsomyndigheten som fick uppdraget att utveckla och förvalta en tjänst för överföring av uppgifter från Nationella vaccinationsregistret.



Figur 1: Samarbetet mellan E-hälsomyndigheten, Digg och Folkhälsomyndigheten och de roller som de olika myndigheterna hade i samarbetet.

När uppdrag om tillfrisknandebevis och testbevis tillkom, utökades samarbetsprojektet mellan Digg och E-hälsomyndigheten till att också omfatta dessa bevis typer.

En gemensam styrgrupp med medlemmar från Digg, E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten träffades regelbundet för att följa arbetet med utvecklingen av Covidbevis.

Eftersom tiden för att sätta upp en driftsmiljö för Covidbevis var knapp, var det en framgångsfaktor att Diggs befintliga driftsavtal kunde användas, och ytterligare en framgångsfaktor var det välfungerande samarbetsklimat som skapades mellan Försäkringskassan, Digg och E-hälsomyndigheten. Digg har sedan tidigare ett driftsavtal med Försäkringskassan. E-hälsomyndigheten har skrivit avtal om drift av myndighetens it-miljöer med start 2022.

I rapporten Svenskt deltagande och samordning rörande EU:s arbete³ som E-hälsomyndigheten rapporterade den 5 mars 2021, beskrivs att en samverkansgrupp etablerades mellan myndigheter och organisationer med intresse i covidbevis. Denna samverkansgrupp fortsatte att mötas och har använts såväl för att informera om arbetet inom EU som för diskussioner om de lösningar för covidbevis som

³ E-hälsomyndigheten 2021, Svenskt deltagande och samordning rörande Europeiska kommissionens arbete med vaccinationsintyg för covid-19 - Återrapportering enligt regeringsuppdrag (2021/00624)

utvecklades i Sverige. Deltagare i samverkansgruppen har varit Digg, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen, Polisen, SKR och Inera.

Dialog har förts med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) inför och efter lanseringen av vaccinationsbevisen samt för test- och tillfrisknandebevisen.

Dialogernas syfte var att i ett tidigt skede inhämta råd och synpunkter från IMY, som sedan kunde användas i utvecklingen av tjänsterna.

1.5 Begrepp

<i>NAAT-test</i>	Ett molekylärt nukleinsyraamplifieringstest, till exempel PCR med omvänd transkription (RT-PCR), loopmedierad isotermisk amplifiering (LAMP) och transkriptionsmedierad amplifiering (TMA), som används för att påvisa förekomsten av ribonukleinsyra (RNA) från SARS-CoV-2.
<i>Antigentest i form av snabbtest</i>	Ett test som bygger på påvisande av virusproteiner (antigener) med hjälp av en immunanalis baserad på ett lateralt flöde som ger resultat på mindre än 30 minuter.
EU:s portal eller <i>EU gateway</i> (EU DCC Gateway)	Ett system baserat på öppen kod som på ett säkert och samtidigt interoperabelt sätt ger möjlighet att utbyta nödvändig information för att de digitala covidintygen/-bevisen ska kunna utfärdas och verifieras inom det för avseendet inrättade tillitsramverket.
<i>Tillitsramverk</i>	Regler, policyer, specifikationer, protokoll, dataformat och digital infrastruktur som reglerar och möjliggör ett tillförlitligt och säkert utfärdande och kontroll av intyg i syfte att säkerställa deras tillförlitlighet genom att bekräfta deras äkthet, giltighet och integritet, genom användning av elektroniska stämplat.
<i>QR-kod</i>	En tvådimensionell kod i form av ruttmönster för optisk avläsning, även kallad rutkod.

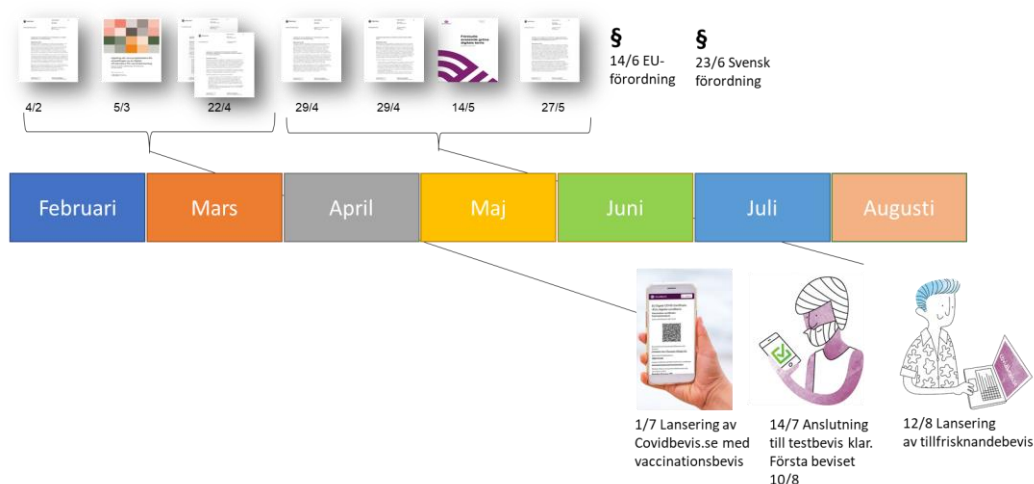
2. Bakgrund

När pandemin slog till var det som att världen stannade av. För att minska smittspridningen satte länder upp restriktioner för inresor och medborgare uppmanades att inte resa i onödan. En grundläggande rättighet inom EU är den fria rörligheten och restriktionerna mellan länder försvårade den rättigheten.

Europeiska rådet beslutade den 10–11 december 2020 att uppmana EU-kommissionen att komma fram till ett samordnat förhållningssätt till vaccinationsintyg. Detta för att underlätta en säker fri rörlighet under covid-19-pandemin. Nedan följer en redogörelse över händelser i form av beslut som tagits för att göra covidbevis möjliga i EU och i Sverige.

Den 27 januari godkände EU-kommissionen riktlinjerna om krav på driftskompatibilitet för digitala vaccinationsintyg. Riktlinjerna bygger på diskussioner som pågått mellan kommissionen och EU-länderna inom Nätverket för e-hälsa eHealth Network (eHN). Den 20 maj 2021 nådde Europaparlamentet och ministerrådet en politisk överenskommelse om Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla covidbevis. Förordningen innehåller en EU-gemensam standard för covid-19-status avseende bevis om vaccinering, testresultat respektive tillfrisknande efter genomgången sjukdom. Genom förordningen etableras ett gemensamt ramverk för utfärdande, verifikation och ömsesidigt erkännande av bevis, inklusive riktlinjer kring interoperabilitet mellan medlemsstater för de utpekade informationsmängderna. Förordningen är framtagen för att underlätta resande och bidra till återinförande av den fria rörligheten inom EU.

Parallellt med det lagstiftningsarbete som EU arbetade med, gav regeringen ett flertal uppdrag för att covidbevis skulle kunna bli möjligt. Nedan finns en tidslinje (se även figur 2) som beskriver när uppdrag och rapporter som har lett fram till covidbevis presenterats.



Figur 2: Tidslinje över när uppdrag, rapporter och lagar som har lett fram till covidbevis har presenterats och när de olika bevis typerna blev möjliga att utfärda.

Ett intensivt arbete påbörjades i Sverige för att ta fram tjänsten Covidbevis i och med att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) i februari 2021 fick uppdraget att

projektleda utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg⁴. Digg startade sitt arbete genom att undersöka och beskriva val av lösning och de regelförändringar och finansiella förutsättningar som behövdes för att vaccinationsbevis ska kunna skapas i Sverige. Flera myndigheter och organisationer samverkade, däribland E-hälsomyndigheten, och den 5 mars lämnades en rapport som beskrev detta⁵.

Parallellt hade E-hälsomyndigheten uppdraget att delta i Europeiska kommissionens arbete rörande ett samordnat förhållningssätt till vaccinationsintyg för covid-19⁶. En rapport om detta lämnades den 5 mars⁷.

Utvecklingsarbetet för vaccinationsbevis påbörjades under mars som ett samarbetsprojekt mellan Digg, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten.

Den 22 april fick E-hälsomyndigheten uppdraget att utveckla och förvalta tjänsten för vaccinationsbevis⁸. Samtidigt fick Folkhälsomyndigheten i uppdrag att utveckla och förvalta en tjänst för överföring av källdata från Nationella vaccinationsregistret⁹.

I EU började diskussioner föras om att även testbevis och tillfrisknandebevis skulle läggas till som delar i Covidbevis. Den 29 april fick E-hälsomyndigheten i uppdrag att genomföra en förstudie¹⁰ som innebar att hitta lösningar för att den digitala infrastrukturen, som hittills varit tänkt för vaccinationsbevis, även skulle omfatta tillfrisknandebevis och bevis om negativt testresultat. Uppdraget redovisades den 14 maj¹¹. Digg fick samtidigt ett utökad uppdrag¹² som innebar att även projektleda utökningen av den digitala infrastrukturen.

Den 27 maj fick E-hälsomyndigheten uppdraget att utveckla och förvalta tjänster för utfärdande av tillfrisknandebevis och bevis om negativt test¹³.

Den 14 juni antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd de förordningar som skapar ramen för covidbevis¹⁴ som ska underlätta fria rörligheten under covid-

⁴ Regeringen 2021, Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg (I2021/00385)

⁵ Myndigheten för digital förvaltning 2021, Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg - Rapport om behov regeländringar och finansiering (2021-227)

⁶ Regeringen 2021, Uppdrag om svenskt deltagande och samordning rörande Europeiska kommissionens arbete med vaccinationsintyg för covid-19 (S2021/01107)

⁷ E-hälsomyndigheten 2021, Svenskt deltagande och samordning rörande Europeiska kommissionens arbete med vaccinationsintyg för covid-19 - Återrapportering enligt regeringsuppdrag (2021/00624)

⁸ Regeringen 2021, Uppdrag om utveckling och förvaltning av en tjänst för utfärdande av vaccinationsbevis efter vaccination mot covid-19 (S2021/03695)

⁹ Regeringen 2021, Uppdrag om utveckling och förvaltning av en tjänst för överföring av källdata från det nationella vaccinationsregistret till E-hälsomyndigheten (S2021/03696)

¹⁰ Regeringen 2021, Uppdrag att genomföra en förstudie avseende gröna digitala bevis (S2021/03939)

¹¹ E-hälsomyndigheten 2021, Förstudie avseende gröna digitala bevis (2021/02157)

¹² Regeringen 2021, Ändring av uppdraget att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg (I2021/01336)

¹³ Regeringen 2021, Uppdrag om utveckling och förvaltning av digital infrastruktur och tjänster för utfärdande av bevis om negativa test och bevis om tillfrisknande från sjukdomen covid-19 (S2021/04607)

¹⁴ EU 2021, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING 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 (2021/953 och 2021/954)

19-pandemin. Den 1 juli började förordningarna tillämpas inom EU (fortsatt kallad EU-förordningen), men med en infasningsperiod fram till den 12 augusti. De erkänns av EU:s samtliga 27 medlemsländer samt Schweiz, Island, Norge och Liechtenstein.

Den 23 juni beslutade regeringen om en förordning om digitala covidbevis¹⁵. I denna förordning anges att E-hälsomyndigheten ansvarar för utfärdande av covidbevis och de uppgifter som åligger en utfärdande myndighet enligt EU-förordningen. I förordningen om digitala covidbevis regleras även möjligheten för Folkhälsomyndigheten att lämna ut uppgifter från Nationella vaccinationsregistret till E-hälsomyndigheten för att kunna skapa vaccinationsbevis om den enskilde samtycker.

Den 1 juli lanserades tjänsten Covidbevis med möjlighet att digitalt begära ut ett covidbevis i form av vaccinationsbevis. Samtidigt tillgängliggjordes den blankett som individer som saknar e-legitimation eller av andra skäl föredrar att få vaccinationsbevis på papper, kan fylla i för att begära ut sitt vaccinationsbevis och få det skickat till sin folkbokföringsadress.

Den 14 juli produktionssatte E-hälsomyndigheten den it-lösning som möjliggör att testbevis kan begäras via den vårdgivare som genomfört testning mot covid-19. Det första testbeviset skapades den 10 augusti.

Den 12 augusti lanserades den webbplats där vårdgivare kan överföra uppgifter till E-hälsomyndigheten och därigenom begära ett tillfrisknandebevisen åt individen.

3. Genomförande

E-hälsomyndigheten har i samarbete med andra myndigheter utvecklat tjänsten Covidbevis och förvaltar nu de olika bevis typerna som ingår.

I detta kapitel beskrivs lösningen för de olika bevis typerna och hur en individ får tillgång till dem, både med och utan e-legitimation. Fokus ligger på hur individen får sitt covidbevis samt vilken information som ligger till grund för beviset. Vidare beskrivs hur de bevis som skapas i Sverige kan användas inom Europa samt det arbete inom EU som har lett fram till ett samordnat förhållningssätt inom EU gällande covidbevis.

Nedan beskrivs också hur E-hälsomyndigheten tillsammans med andra myndigheter och organisationer har arbetat med kommunikation till hälso- och sjukvården, allmänheten och övriga intressenter.

¹⁵ Regeringen 2021, Förordning (2021:708) om digitala covidbevis

3.1 Samordnat förhållningssätt till covidbevis inom EU

För att kunna realisera covidbevis och skapa möjligheten till ökad fri rörlighet som önskades inom EU, har det varit ett intensivt samarbete mellan EU:s medlemsländer.

Den grundläggande tanken med EU:s digitala covidbevis (EU Digital Covid Certificate, EU DCC) är att ha ett gemensamt och ömsesidigt erkänt system för covid-19-status i syfte att underlätta den fria rörligheten inom EU/EES. EU:s Nätverk för e-hälsa, eHealth Network (eHN) där E-hälsomyndigheten medverkar som expertmyndighet till Regeringskansliet, har tagit fram det tillitsramverk samt de specifikationer som ligger till grund för EU:s digitala covidbevis.

Sverige har under hela planerings- och utvecklingsprocessen haft en aktiv och framträdande roll i arbetet. Teknisk expertis, delvis från E-hälsomyndigheten men till stor del från Digg, har bidragit starkt till den slutliga tekniska lösningen för EU:s digitala covidbevis. Under hela processen har även andra svenska myndigheter och organisationer medverkat inom eHealth Network på ett betydelsefullt sätt, till exempel Socialstyrelsen genom medverkan och insatser i arbetsgruppen för semantik.

I rapporten Svenskt deltagande och samordning rörande Europeiska kommissionens arbete med vaccinationsintyg för covid-19¹⁶ som E-hälsomyndigheten rapporterade den 5 mars 2021, beskrivs arbetet inom EU för att ta fram ett samordnat förhållningssätt till covidbevis inom EU. Det arbetet har fortsatt under 2021.

Även efter att de nya EU-förordningarna 2021/953 och 2021/954 trätt i kraft i mitten av juni och börjat tillämpas den 1 juli, har svenskt deltagande och medverkan i eHealth Network fortsatt.

Genom representation av E-hälsomyndigheten deltar Sverige också i den nybildade EU Digital Covid Certificate Committee. Kommittén fattar rådgivande beslut till EU-kommissionen, bland annat om att bevilja ytterligare länder att ansluta sig till EU DCC och dess portal (till exempel Turkiet, Nordmakedonien, Ukraina). Detta efter en utförlig ansöknings- och utvärderingsprocedur.

EU-kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter till EU-förordningen, till exempel om ändring av datafält eller maximal giltighetstid. Före beslut om delegerad akt ska kommissionen rådgöra med experter utsedda av medlemsstaterna. Vid behov bör kommissionen rådgöra med Europeiska datatillsynsmannen eller Europeiska dataskyddsstyrelsen.

Av betydelse för EU:s digitala covidbevis är även EU:s Health Security Committee (HSC) som till exempel fastställer, och vid behov uppdaterar, listan över godkända snabbtester (antigentester, Rapid Antigen Test, RAT).

¹⁶ E-hälsomyndigheten 2021, Svenskt deltagande och samordning rörande Europeiska kommissionens arbete med vaccinationsintyg för covid-19 - Återrapportering enligt regeringsuppdrag (2021/00624)

3.2 Vaccinationsbevis

Bakgrund till val av lösning finns i Digg:s delrapportering av uppdraget att projektleda utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg från den 5 mars¹⁷.

Vaccinationsbevis kan begäras via covidbevis.se. Till det behöver individen ha svenskt personnummer och e-legitimation. Om individen inte kan eller vill använda e-tjänsten (exempelvis inte har e-legitimation eller har ett samordningsnummer istället för personnummer) kan en begäran göras via blankett som skickas till E-hälsomyndigheten. Beviset sänds därefter till individens folkbokföringsadress. Om individen inte har en folkbokföringsadress kan denne få beviset skickat som rekommenderat brev till den adress som hen har uppgivit. Sedan den 23 september kan en vårdnadshavare hämta vaccinationsbevis till sitt/sina barn via covidbevis.se. Tjänsten Covidbevis kan också sedan september användas på engelska. Detta för att underlätta för fler att använda den digitala tjänsten.

FAKTA om vaccinationsbevis

Källa: Nationella vaccinationsregistret hos Folkhälsomyndigheten

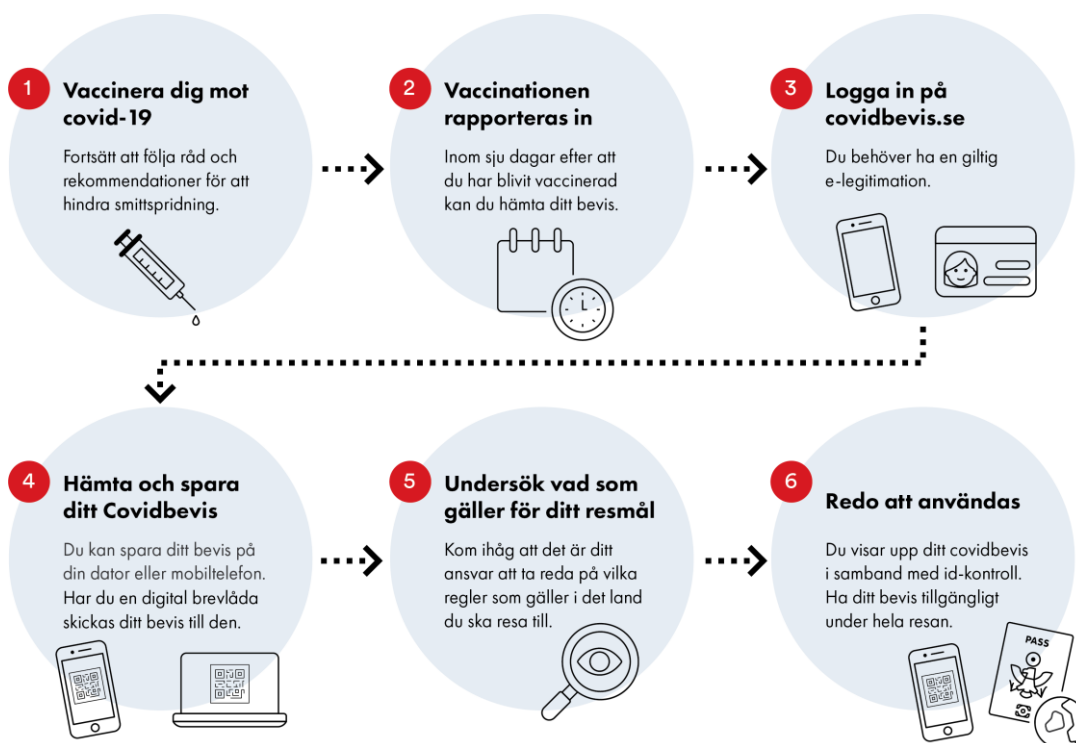
Tillhandahållande av bevis: via tjänsten covidbevis.se där individen kan ladda ner en PDF, via brev till folkbokföringsadress samt till digital brevlåda.

Juridik: Rättslig grund för överföring av vaccinationsuppgifter från Nationella vaccinationsregistret hos Folkhälsomyndigheten till E-hälsomyndigheten finns i förordning (2021:708) om digitala covidbevis.

I drift från den 1 juli.

¹⁷ Digg 2021, Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg - Rapport om behov regeländringar och finansiering (2021-227)

Flöde för vaccinationsbevis



Figur 3 - Illustration av hur flödet för vaccinationsbevis via tjänsten covidbevis.se fungerar.

1. En individ vaccinerar sig mot covid-19.
2. Vaccinatören rapporterar vaccinationen i Nationella vaccinationsregistret hos Folkhälsomyndigheten.
3. När individen behöver ett vaccinationsbevis kan hen begära ett bevis, antingen genom att logga in med e-legitimation på covidbevis.se eller genom att skicka in en blankett till E-hälsomyndigheten.
4. E-hälsomyndigheten utfärdar ett bevis utifrån de uppgifter som finns i Nationella vaccinationsregistret. Individen får beviset antingen direkt via tjänsten på covidbevis.se, som en PDF, eller via brev till folkbokföringsadressen. Om individen saknar en folkbokföringsadress kan hen få beviset skickat som rekommenderat brev till den adress hen har uppgivit. Om individen har en digital brevlåda skickas beviset även dit av E-hälsomyndigheten.
5. Individen kan sedan använda vaccinationsbeviset för att visa sin vaccinationsstatus vid resa.

3.3 Testbevis

För testbevis valdes en lösning där individen begär ett testbevis genom en vårdgivare som genomför tester av detta slag. Testbevis har korta giltighetstider och därför var snabba distributionssätt en förutsättning. För att denna lösning ska fungera har E-hälsomyndigheten tillsammans med Digg byggt en tjänst där vårdgivaren kan rapportera in den information som behövs, och sedan få testbeviset i retur för att kunna tillhandahålla det digitalt eller via papper till individen. Vårdgivaren kan begära testbevis för personer med eller utan svenskt personnummer.

FAKTA avseende testbevis

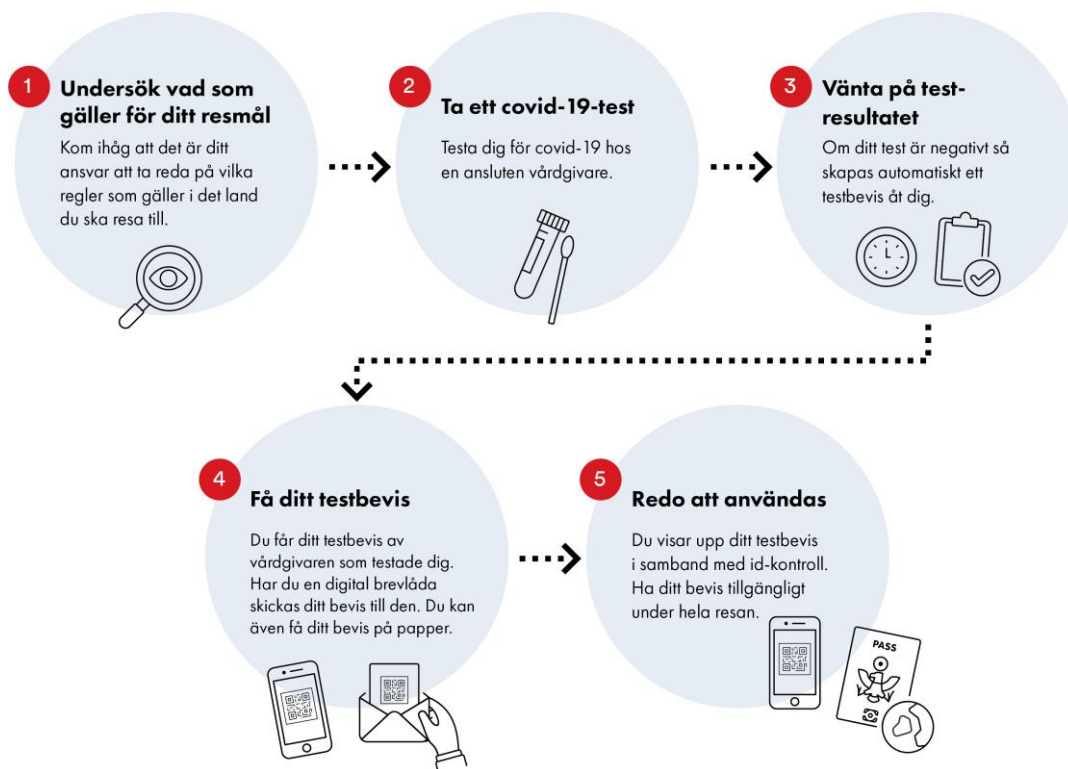
Källa: Provresultat från vårdgivaren

Tillhandahållande av bevis: Genom vårdgivaren digitalt eller via papper samt via digital brevlåda.

Juridik: Rättslig grund för överföring av provresultat från vårdgivaren till E-hälsomyndigheten ges genom EU-förordningen.

I drift från den 15 juli.

Flöde för testbevis



Figur 4 - Illustration av hur flödet för testbevis fungerar.

- 1) En individ uppsöker en vårdaktör i syfte att få ett test genomfört som påvisar att hen inte är sjuk i covid-19.
- 2) Hälso- och sjukvårdspersonal eller annan kvalificerad testpersonal genomför provtagning på individen.
- 3) Individen begär att ett covidbevis ska skapas, vilket kräver ett negativt provresultat. Vårdgivaren journalför provresultatet och för över nödvändiga uppgifter till E-hälsomyndigheten.
- 4) E-hälsomyndigheten utfärdar ett bevis utifrån de inrapporterade uppgifterna. Individen får beviset antingen utskrivet eller digitalt av vårdgivaren. Har individen en digital brevlåda skickas beviset också dit av E-hälsomyndigheten.
- 5) Individen kan sedan använda testbeviset vid resa som bekräftelse på att hen har ett negativt resultat på ett covid-19-test.

Lösningen för covidbevis inom EU bygger på tillit mellan länderna. Därför är det viktigt att de vårdgivare som kopplar upp sig mot E-hälsomyndigheten följer de regler som EU har satt upp, och att det är en trygg och säker informationshantering mellan de två parterna. För att uppnå detta ställer E-hälsomyndigheten krav på både anslutande system och på anslutande vårdaktör. Dessa krav ligger sedan till grund för en anslutningsprocess som bygger på processen som beskrivs nedan.



Figur 5: Illustration som beskriver E-hälsomyndighetens godkännande- och anslutningsprocess.

Anslutande system godkänns efter att den som utvecklat systemet genomför en självdeklaration som granskas av E-hälsomyndigheten.

Vårdaktören skriver ett avtal med E-hälsomyndigheten där man förbinder sig att följa det regelverk som finns uppsatt. Avtalet reglerar också att vårdgivaren är personuppgiftsbiträde till E-hälsomyndigheten när de lämnar ett testbevis till individen.

Efter godkännande av system och när avtalet är undertecknat kan vårdgivaren ansluta sig och ta tjänsten i drift där individen kan få ett testbevis enligt det ramverk som finns inom EU.

På E-hälsomyndighetens webbplats publiceras vilka vårdaktörer som är anslutna till Covidbevis och var i landet dessa finns. Detta för att det ska vara lätt för individer att hitta rätt vårdgivare.

3.4 Tillfrisknandebevis

För tillfrisknandebevis valdes en lösning som bygger på att en individ efter tillfrisknande kan be den vårdgivare som genomfört testet att för individens räkning begära ett tillfrisknandebevis som utgår från provresultatet. Vårdgivaren använder ett webbgränssnitt för att rapportera de uppgifter som behövs för ett tillfrisknandebevis.

FAKTA avseende tillfrisknandebevis

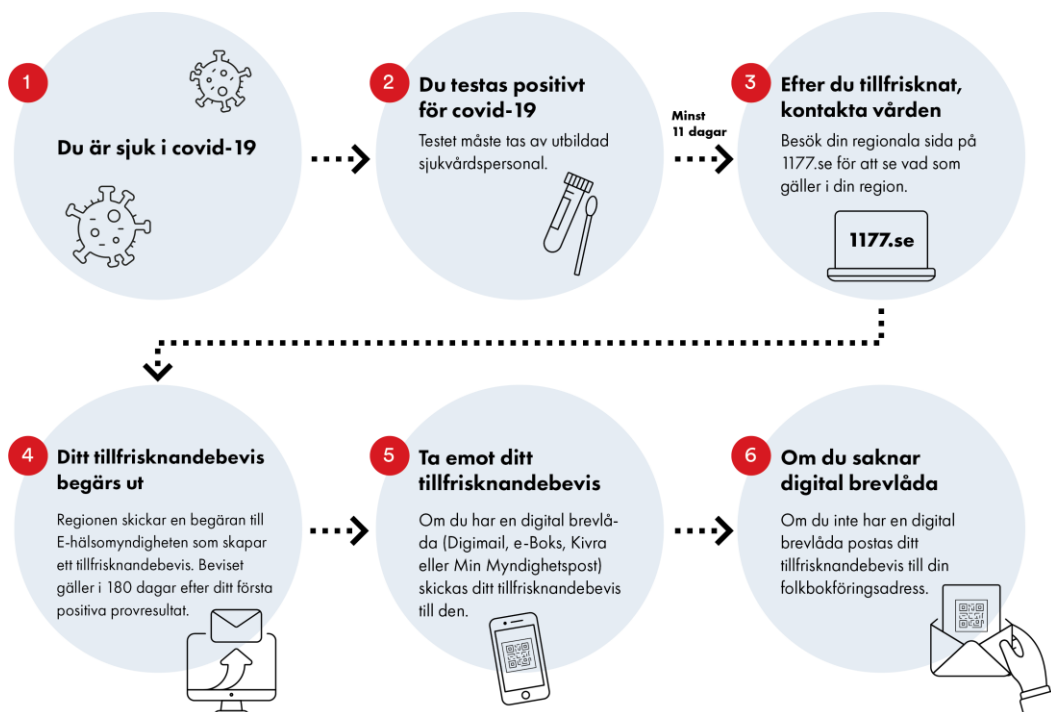
Källa: Provresultat från vårdgivaren

Tillhandahållande av bevis: Genom digital brevlåda eller att beviset skickas till personens folkbokföringsadress.

Juridik: Rättslig grund för överföring av provresultat från vårdgivaren till E-hälsomyndigheten ges genom EU-förordningen.

I drift från 12 augusti

Flöde för tillfrisknandebevis



Figur 6: Illustration över hur tillfrisknandebevis fungerar.

- 1) En individ har varit sjuk och hälso- och sjukvårds- eller annan kvalificerad personal har genomfört ett prov som visat positivt resultat för covid-19-infektion.
- 2) Individen begär att ett tillfrisknandebevis ska skapas utifrån det tidigare provresultatet från den vårdgivare där denne vårdades.
- 3) Via ett webbgränssnitt rapporterar vårdgivaren de uppgifter som är nödvändiga för tillfrisknandebevis.
- 4) E-hälsomyndigheten utfärdar ett bevis utifrån de inrapporterade uppgifterna. Individen får beviset via digital brevlåda om individen har en sådan, annars skickas beviset till folkbokföringsadressen av E-hälsomyndigheten.
- 5) Individen kan sedan använda tillfrisknandebeviset vid resa för att visa på att hen har genomgått sjukdomen covid-19.

3.5 De svenska covidbevisen en del i EU:s lösning

Syftet med EU-förordningen är att skapa interoperabla bevis som kan underlätta resande mellan EU-länder. Därför har man kommit överens om dels vilken information de olika bevisen ska innehålla, dels ett tillitsramverk samt hur dessa sammantaget ska användas.

Covidbeviset utfärdas på det egna språket och på engelska. Det är utformat enligt en EU-gemensam standard som ska säkerställa ömsesidigt erkännande av bevisen mellan medlemsstaterna och övriga anslutna länder. Varje bevis är försett med en QR-kod som möjliggör kontroll av bevisets äkthet och giltighet. QR-koden kan visas elektroniskt, till exempel på en mobiltelefon eller surfplatta eller på ett utskrivet papper. QR-koden innehåller den information som finns på beviset samt en digital signatur. Den digitala signaturen är skapad med en privat nyckel som enbart E-hälsomyndigheten har. En publik nyckel möjliggör att QR-koden kan läsas och att äktheten kan verifieras. Varje EU-land publicerar sin publika nyckel i den portal som EU skapat för ändamålet, EU Digital Covid Certificate Gateway.

Då olika länder kan ha olika regler för inresa laddar varje land upp sina valideringsregler (även kallat *business rules*) till EU:s portal så att gränspolis kan läsa av eller skanna covidbevis för anländande resenärer. Detta möjliggör även för persontransportföretag såsom flygbolag att kunna verifiera resenärers covidbevis gentemot destinationslandets regelverk redan före avfärd.

Från EU:s portal kan också varje land till sin nationella portal ladda hem de publika nycklarna som används för verifiering av de signerade QR-koderna, samt de kodverk och regelverk som behövs för att kunna förstå och hantera varandras covidbevis. Dessa kan sedan distribueras vidare inom det egna landet till de som behöver kunna läsa covidbevis. Tanken är att ha allt samlat på en plats.

I slutskedet för framtagandet av denna rapport har ett drygt 40-tal länder, inte enbart i Europa utan också från andra världsdelar, anslutit till systemet EU:s digitala

covidbevis. Lika många länder till har visat intresse. FN-organet ICAO (International Civil Aviation Organization) har lanserat ett alternativt system för covidbevis, VDS-NC (Visible Digital Seal – Non-Constrained Environment). Inget land har ännu anslutit sig till detta system för covidbevis, men dialog förs om interoperabilitet med EU:s digitala covidbevis.

3.6 Kommunikation om covidbevis

Covidbevis är en ny tjänst som berör många – kommunikationsbehovet är därför stort.

Kommunikationsstrategin för covidbevis utformades under våren 2021 och har sedan vidareutvecklats efterhand. Sammanfattningsvis fokuserar strategin på att hantera förväntningar och kommunicera nytta, men också på att förklara hur covidbevis fungerar, vad som krävs av individen och hur covidbevis kan, och inte kan, användas.

Motivet till dessa vägval är att covidbevis är en ny och okänd företeelse som både kräver en viss grad av digital mognad och som förknippas med något mycket efterlängt – att kunna resa utomlands igen. Vidare var antagandet att intresset för covidbevis skulle vara mycket stort bland allmänheten. Alla dessa faktorer ställer krav på att kommunikationen är tydlig, begriplig och lätt att hitta.

Målgrupper och intressenter är många: alla vuxna invånare behöver förstå vad covidbevis är, och alla som planerar att resa behöver veta hur de ska göra. Myndigheter, såväl som privata aktörer inom en rad branscher, behöver veta vad som gäller och hur de påverkas.

Mål för kommunikationen:

- a. Alla invånare ska känna till att covidbevis kan användas vid resor i Europa (med invånare avses här individer som omfattas av EU-förordningen).
- b. Covidbevis ska uppfattas som tryggt, enkelt och säkert.
- c. Invånare som ska resa i Europa* ska känna till hur man skaffar covidbevis.
- d. Invånare som ska resa i Europa* ska veta att de själva ansvarar för att ta reda på vilka regler som gäller för landet de reser till.

*Med Europa menas EU/EES samt ytterligare länder som successivt ansluter sig.

E-hälsomyndigheten har genomfört kommunikationsinsatser före, under och efter lansering av de olika bevis typerna.

Kommunikationen har till stor del handlat om vaccinationsbevis. Vaccinationsbevis lanserades först och bedömdes bli den vanligaste typen av bevis. När även test- och tillfrisknandebevis blev aktuella och skulle lanseras, har kommunikation genomförts om dessa bevis typer. Det har varit viktigt att alla känner till vilken typ av bevis som de kan begära.

Kommunikationsstrategi

Strategin delar upp kommunikationen i tre faser och beskriver vilken typ av kommunikation och aktiviteter som behöver göras under respektive fas, gentemot vilka målgrupper och med vilka mål.

Kommunikationens tre faser och ungefärliga tidpunkter:

1. Förväntanshanterande kommunikation under maj.
2. Kunskapsförmedlande kommunikation under juni.
3. Konverterande kommunikation från juli och framåt.

Arbetet med strategin och aktivitetsplanen utarbetades i nära samarbete mellan kommunikationsfunktionerna på Digg, E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten samt med hjälp av en kommunikationsbyrå.

För att kunna använda tjänsten Covidbevis krävs e-legitimation. Därför var det viktigt att informera om hur man skaffar e-legitimation för att kunna identifiera sig i tjänsten, liksom hur man skaffar en digital brevlåda. Det senare är inget krav men underlättar. Digg genomförde därför tillsammans med E-hälsomyndigheten under juni en informationskampanj om digitala brevlådor med anledning av covidbevis.

Samverkan och dialog

Tillsammans med Digg förankrade E-hälsomyndigheten kommunikationsstrategin genom dialog och samverkan med en rad berörda parter, bland andra:

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Vårdguiden 1177.se/Inera AB
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Försäkringskassan
- Krisinformation.se
- Nationella telefonlinjen 113 13
- Regeringskansliets kommunikationsavdelningar
- Sveriges Apoteksförening
- Myndigheterna inom Rådet för styrning med kunskap
- Myndigheterna inom eSam.

Inför lanseringen av vaccinationsbevis den 1 juli hölls informationsmöte inom ramen för E-hälsomyndighetens referensgrupp för patient- respektive pensionärsorganisationer. Syftet var att de skulle få information för att kunna informera vidare om covidbevis i sina egna kanaler.

Även efter lanseringen av vaccinationsbevis har samverkan med olika berörda aktörer fortsatt, bland annat med 1177.se och 113 13, Krisinformation.se, SKR:s nätverk för kommunikationsdirektörer och inom ramen för MSB:s samverkansmöten med inriktning på kommunikation med anledning av covid-19.

Stöd till andra som kommunicerar om covidbevis

På E-hälsomyndighetens webbplats finns en ”verktygslåda” med olika typer av informationsmaterial tänkta för regioner och vårdgivare såsom vaccinatörer och testföretag. Exempel på material är budskap, affischer och flygblad för digitala kanaler och för tryck eller utskrift. Ett urval av materialet i verktygslådan finns översatt till andra språk.

Myndigheten har kommunicerat med en rad olika intressenter, till exempel inom resebranschen och med andra myndigheter, för att uppmärksamma dem på covidbevis och har då delat med oss av budskap och informationsmaterial. Syftet är att de ska kunna informera vidare, till exempel svara på frågor, informera i sina kanaler och hänvisa rätt.

Kanaler och aktiviteter

E-hälsomyndighetens webbplats, ehalsomyndigheten.se, har varit – och är fortsatt – huvudsaklig kommunikationskanal om covidbevis. Här finns aktuell information om covidbevis och länkar till andra viktiga källor. Här finns nyheter som lyfter fram senaste händelser samt vanliga frågor och svar.

E-hälsomyndigheten har inte tidigare i samma utsträckning haft behov av direkt kommunikation till den breda allmänheten. Covidbevis har lett till att myndigheten på kort tid blivit aktuell för miljontals svenskar.

Sedan den 23 april, då den första nyheten publicerades på webbplatsen, har kommunikation med allmänheten om covidbevis skett även via massmedia. Talespersoner från E-hälsomyndigheten och Digg har deltagit vid pressträffar som arrangerats av Regeringskansliet respektive Folkhälsomyndigheten. Myndigheten har svarat på frågor från nationell och internationell media och gett ett stort antal intervjuer i tidningar, radio och tv.

Publiciteten om covidbevis har varit omfattande sedan start, och det går inte att skönja någon tendens till minskning. Hela augusti ligger antalet omnämnanden på en mycket hög nivå. Totalt har media rapporterat om covidbevis (inklusive vaccinpass och liknande ord) 883 gånger från den 1 april till 31 augusti¹⁸.

För att nå grupper av resenärer som inte är vana användare av digitala lösningar, som inte brukar söka efter information på nätet eller har skaffat e-legitimation, producerades en animerad informationsfilm om covidbevis för SVT:s Anslagstavlan.

¹⁸ Enligt mediabevakningstjänsten Retriever

Avsändare till filmen är E-hälsomyndigheten och Digg tillsammans med Krisinformation.se.

Tillgänglighet och språkstöd

På webbplatsen finns en sida med en teckenspråkstolkad film om covidbevis. Antalet besökare från juni till och med augusti har totalt varit 1163, med en topp under juli.

Sidan med lättläst information om covidbevis har haft 134 besök i juli då den publicerades och 285 besök i augusti. Det relativt låga antalet besök kan tolkas som att den ordinarie informationen var tillräckligt enkel att läsa och förstå för de allra flesta.

Information om covidbevis och ett urval av frågor och svar har översatts i flera omgångar, till ett flertal språk, varav engelska haft flest besök (64 000 under juni till och med augusti). På andra plats återfinns arabiska (2 000 under samma period).

Utöver teckenspråk, engelska och arabiska finns information om covidbevis på myndighetens webbplats på följande språk: farsi, tyska, franska, finska, samiska, meänkieli, romani, jiddisch samt bosniska/serbiska/kroatiska.

Blanketterna på webbplatsen som rör covidbevis är samtliga översatta till engelska.

3.7 Organisation för förvaltning

E-hälsomyndigheten har ett flertal tjänster i drift som öppenvårdsapotek, vårdgivare och invånare behöver ha för en patientsäker och kostnadseffektiv läkemedelshantering. Myndigheten har även en uppbyggd organisation för förvaltning av dessa tjänster, i vilken tjänsten Covidbevis nu ingår. Eftersom Covidbevis har tagits fram som ett samarbetsprojekt mellan E-hälsomyndigheten och Digg finns kompetens om tjänsten inom båda organisationerna. Fram till att E-hälsomyndigheten för över sina övriga tjänster till Försäkringskassans it-miljöer är E-hälsomyndigheten beroende av Digg som samarbetspartner. Vidareutveckling och förvaltning sker nu med medarbetare från båda organisationerna. En kompetensöverföring kommer att genomföras till E-hälsomyndigheten och medarbetare på Digg fasas på sikt ut.

3.8 Säkerhet och informationssäkerhet

E-hälsomyndigheten har ett etablerat ledningssystem för informationssäkerhet med fastställda processer för hur informationssäkerheten och dataskyddet ska beaktas såväl i den löpande verksamheten som i nya och tillkommande uppdrag. Nya tjänster och större förändringar ska hanteras i myndighetens säkerhets- och arkitekturråd inför ett driftgodkännande. I arbetet med att upprätta tjänsten Covidbevis identifierades även behovet av att genomföra en konsekvensbedömning avseende dataskydd (DPIA).

Arbetet med att ta fram tjänsten Covidbevis har skett i snabb takt. Myndigheten har i möjligaste mån arbetat i enlighet med fastställd process. Arbetet har fortsatt även efter driftsättning.

3.9 Kundservice och support

I de uppdrag som E-hälsomyndigheten har fått för att utveckla och förvalta tjänsten Covidbevis och i den överenskommelse som regeringen tecknade med SKR¹⁹, ingår att E-hälsomyndigheten är den organisation som allmänheten vänder sig till med frågor om covidbevis. E-hälsomyndigheten har sedan tidigare upparbetade arbetssätt för hantering av ärenden relaterade till de produkter och it-tjänster som myndigheten tillhandahåller. Dessa arbetssätt uppdaterades för att även kunna ta hand om ärenden gällande covidbevis. De flesta av myndighetens tidigare produkter och tjänster genererar ärenden från vård- och apotekssektorn. Eftersom covidbevis är av stort allmänt intresse räknade myndigheten med ökat ärendeflöde från allmänheten. Medarbetare anställdes för att förstärka den enhet som arbetar med kundservice och support. Även konsultstöd har tagits in under perioder då trycket på kundservice varit högt. Myndighetens kundtjänst har varit öppen vardagar mellan klockan 8 och 17. Totalt hanterades cirka 70 000 ärenden och 34 000 telefonsamtal under perioden 1 juli-31 augusti (se även avsnitt 4.3).

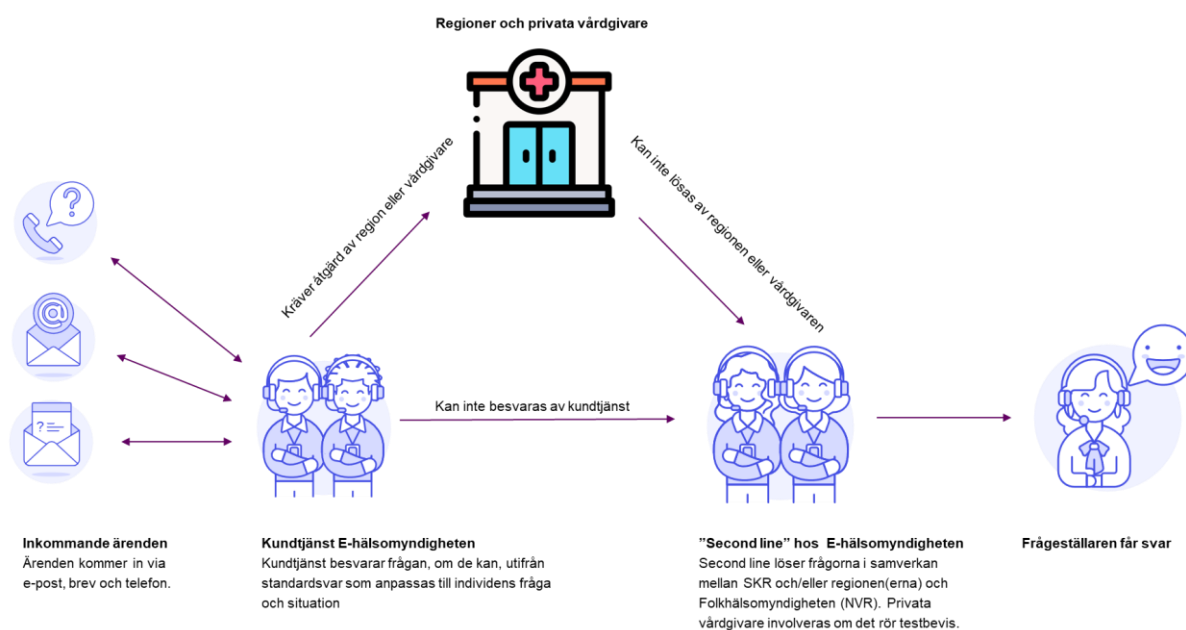
E-hälsomyndighetens kundtjänst svarar på allmänhetens frågor i telefon, via e-post eller vanlig post. Analyser görs regelbundet av vilken typ av ärenden som kommer in till myndigheten och uppdateringar av de frågor och svar som finns på myndighetens webbplats och i tjänsten Covidbevis sker löpande. På webbplatsen finns en så kallad chattfunktion med automatiska svar för att ytterligare underlätta för besökarna och snabbt besvara deras frågor.

På webbplatsen finns också blanketter för dem som inte kan eller vill använda e-tjänsten på covidbevis.se (den som exempelvis saknar e-legitimation eller för vårdnadshavare som vill beställa vaccinationsbevis åt barn). Den som inte kan ladda ner blanketten från webbplatsen kan höra av sig till myndigheten via e-post eller telefon för att få en blankett hemskickad.

Myndigheten svarar på ärenden om hur en individ kan skapa covidbevis och hur det fungerar. Vid frågor om var man kan resa och vilken typ av bevis som behövs för resa, hänvisar myndigheten till UD:s reseinformation då kraven skiljer sig mellan länder och informationen snabbt kan ändras. Om ett ärende skulle komma in som visar på fel i tjänsten, startas processer för felsökning och, om det behövs, myndighetens process för incidenthantering. Myndighetens process för incidenthantering har uppdaterats med tjänsten Covidbevis och nya eskaleringsvägar har utarbetats tillsammans med Digg, Folkhälsomyndigheten och Försäkringskassan.

¹⁹ Regeringen 2021, Ändringsöverenskommelse om genomförande av vaccinering mot covid-19, 2021, med anledning av förändrade förutsättningar avseende leverans av vaccin

Om ärendet visar på fel i en individs inrapporterade uppgifter hänvisas personen till den region eller den vårdgivare som antingen har vaccinerat eller provtagit personen. Regionerna har valt olika strategier i detta. Vissa har valt att individen hör av sig centralt till regionen medan andra har valt att E-hälsomyndigheten ska hänvisa direkt till den vaccinator som genomfört den vaccination som saknas eller är felaktigt registrerad.



Figur 7: Schematisk bild över flödet i kundservice och support.

4. Resultat

I detta kapitel redovisas resultat för Covidbevis. De resultat som visas är för perioden 1 juli till 1 september.

4.1 Utfärdade bevis

Totalt har E-hälsomyndigheten utfärdat 3 571 677 covidbevis från den 1 juli till den 31 augusti. Det stora flertalet är vaccinationsbevis och har skickats till den enskilde individens digitala brevlåda. Totalt har 2 828 633 bevis skickats till individens digitala brevlåda, vilket är nästan 80 procent (79,2 procent) av alla covidbevis.

Vaccinationsbevis

Totalt har 3 529 227 vaccinationsbevis utfärdats under perioden 1 juli till 31 augusti. Antalet individer (baserat på unika personnummer) som har fått ett bevis är 2 502 338.

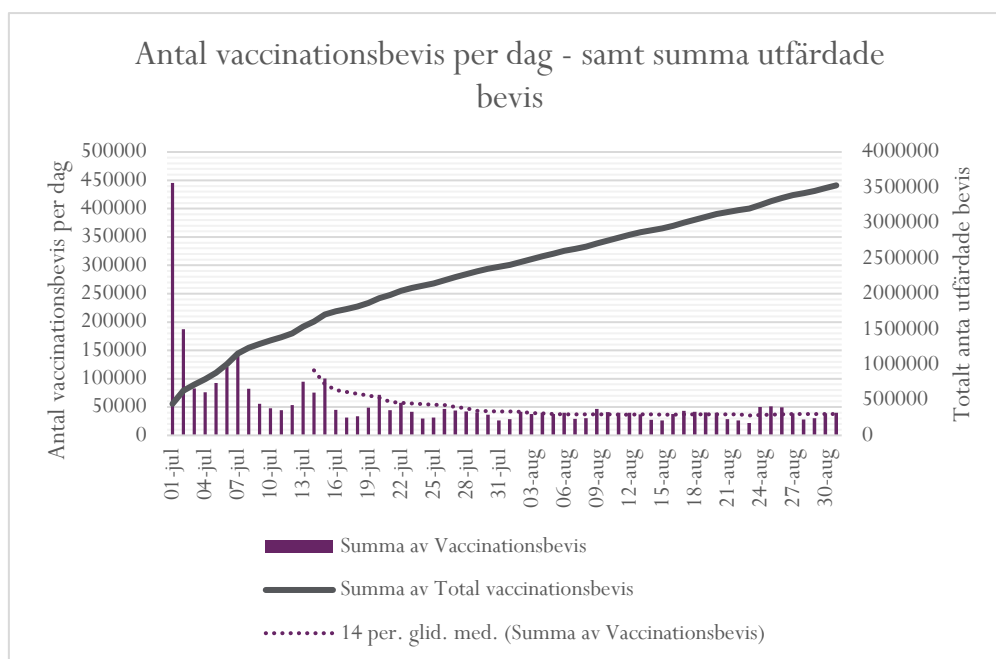


Diagram 1: antalet vaccinationsbevis utfärdade per dag samt summan av antalet utfärdade vaccinationsbevis 1 juli till 31 augusti.

Antalet utfärdade vaccinationsbevis var som störst under de första dagarna efter lansering med som mest 445 266 utfärdade den 1 juli. Under augusti har antalet utfärdade vaccinationsbevis stabiliserats runt 35 000–40 000 bevis per dag.

Av 3,5 miljoner utfärdade vaccinationsbevis har 33 900 skickats ut manuellt av E-hälsomyndigheten till individens folkbokföringsadress, vilket motsvarar cirka 1 procent.

Testbevis

Totalt har 50 879 testbevis utfärdats under perioden 10 till 31 augusti.

Uppskattat antal individer som fått ett testbevis under denna period är 38 940.

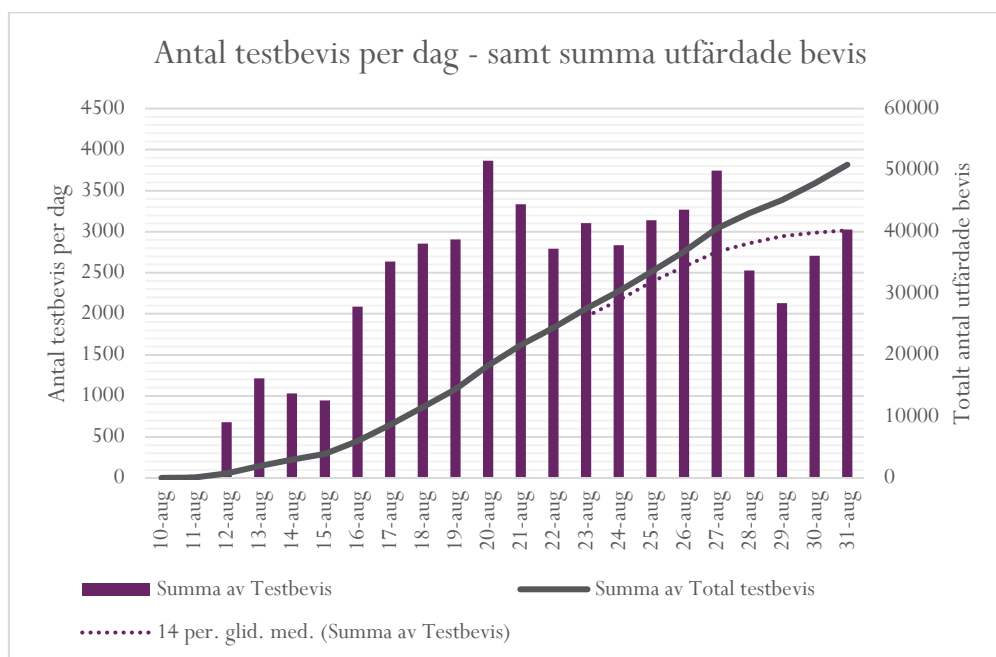


Diagram 2: Antal testbevis utfärdade per dag samt summan av utfärdade testbevis under perioden 5 till 31 augusti.

Antalet testbevis har ökat över tiden ju fler vårdgivare som har anslutit sig till tjänsten.

Från att det blev möjligt att ansluta sig och utfärda testbevis har 105 vårdaktörer anslutit sig till E-hälsomyndigheten och de har 21 olika systemlösningar som godkänts. Vårdaktörerna kan ha en eller flera lokaler där test utförs. De drygt 100 vårdaktörerna är spridda över fler än 80 kommuner.

Tillfrisknandebevis

Totalt har 965 tillfrisknandebevis utfärdats under perioden 12 till 31 augusti. Antalet individer som fått ett tillfrisknandebevis under samma period är 911 (baserat på unika personnummer).

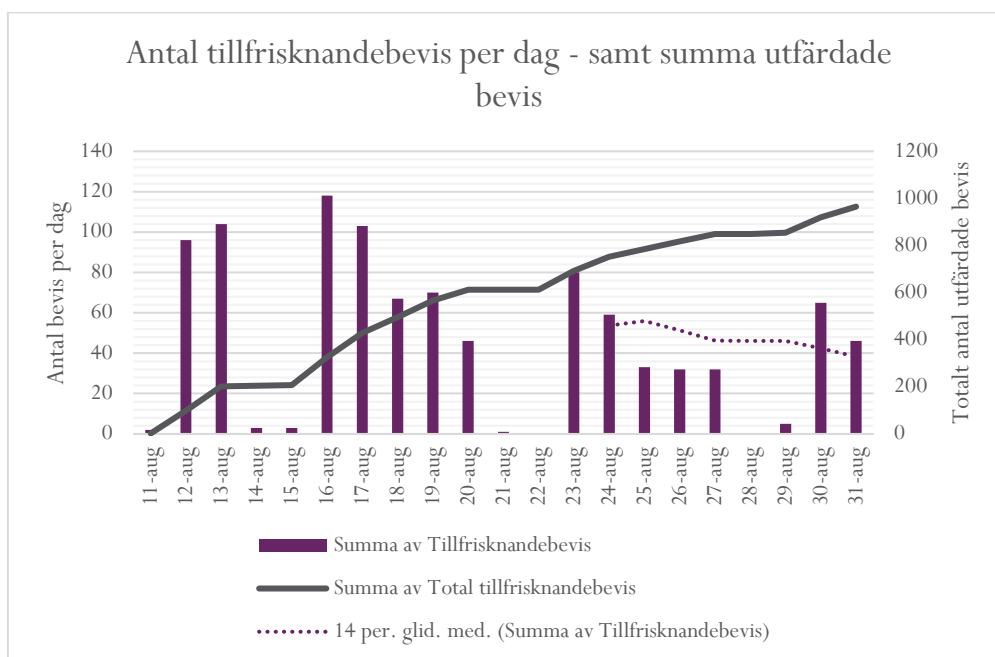


Diagram 3: Antal tillfrisknandebevis utfärdade samt summan av utfärdade tillfrisknandebevis under perioden 11 till 31 augusti.

Vaccinationsbevis är den bevisstyp som utfärdas mest. Testbevis står i dag för i genomsnitt 5 procent av de bevis som utfärdas och tillfrisknandebevis för endast 0,1 procent.

4.2 Kommunikation

Från april 2021, då kommunikation om covidbevis först publicerades på webbplatsen, till och med augusti, har ökningen av antalet besök på myndighetens webbplats (ehalsomyndigheten.se) varit rekordstor. Ökningen är otvetydigt driven av intresset för covidbevis eftersom dessa sidor står för 80 procent av besöken.

Under perioden april till augusti var besöken 4 556 000 jämfört med 58 000 under samma period föregående år. Det vill säga en ökning med ungefär 4,5 miljoner besök, eller 7 755 procentenheter.

Enbart under juni var antalet besök på webbplatsen drygt en miljon och under juli skedde en fördubbling till nästan 2,2 miljoner besök. Ökningen följer utvecklingen av antalet besök på tjänsten covidbevis.se.

Den 1 juli, dagen då covidbevis.se lanserades, hade myndighetens webbplats 528 937 besökare. Det kan jämföras med samma datum 2020 då det var 430 unika besökare på sajten.

4.3 Kundservice och support

E-hälsomyndigheten besvarar ärenden kopplade till covidbevis både via telefon och via e-post. Redan innan lanseringen av vaccinationsbevis ökade antalet ärenden till myndigheten men den stora ökningen kom i och med lanseringen av vaccinationsbevis den 1 juli. Nedan visas en graf över antalet inkomna ärenden till myndigheten.

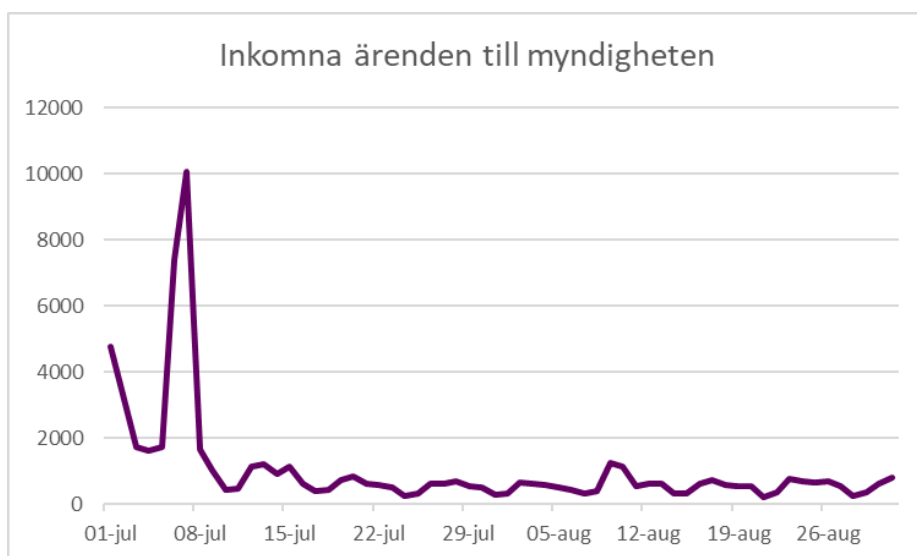


Diagram 5: Antal inkomna ärenden till E-hälsomyndighetens kundservice per dag under juli och augusti.

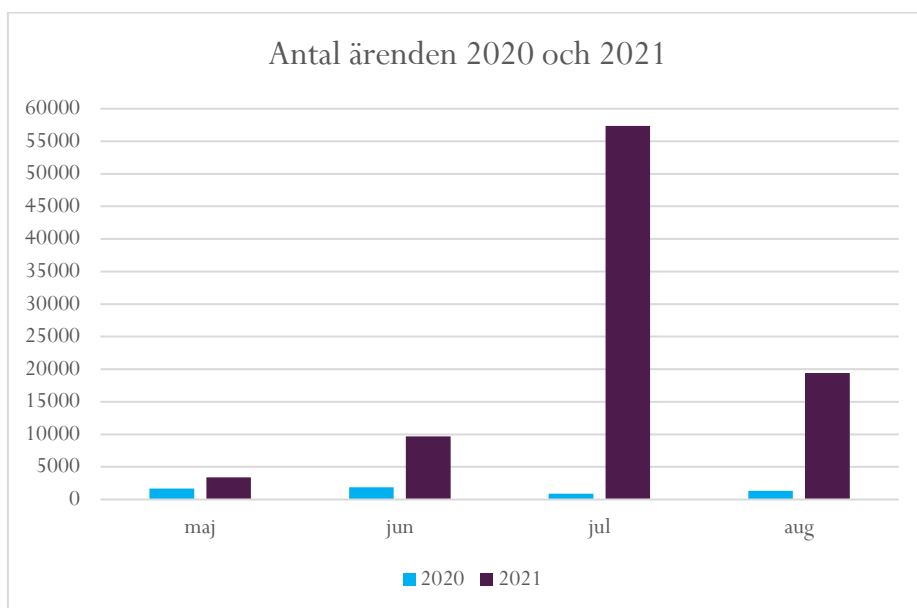


Diagram 6: Antal inkomna ärenden till E-hälsomyndighetens kundservice under 2020 och 2021 per månad.

Från och med den 1 juli handlade många av supportärendena om att vaccindoser saknades när personer hämtat sina vaccinationsbevis. Det krävdes ett tätt samarbete med regioner och Folkhälsomyndigheten för att lösa problemen. Trots olika insatser från regioner och enskilda vaccinatörer, utgör frågor kring antalet doser fortfarande cirka 30 procent av de ärenden som inkommer till myndighetens kundservice.

Antalet telefonsamtal till myndigheten har varit stort under lanseringen av tjänsten Covidbevis. Den dag som flest personer försökte nå myndigheten via telefon var den 2 juli med 44 000 samtal. Det har varit svårt för myndigheten att besvara alla samtal när trycket var som högst. Det genomfördes omfattande kommunikationsinsatser på myndighetens hemsida för att svara på de mest vanligt förekommande frågorna.

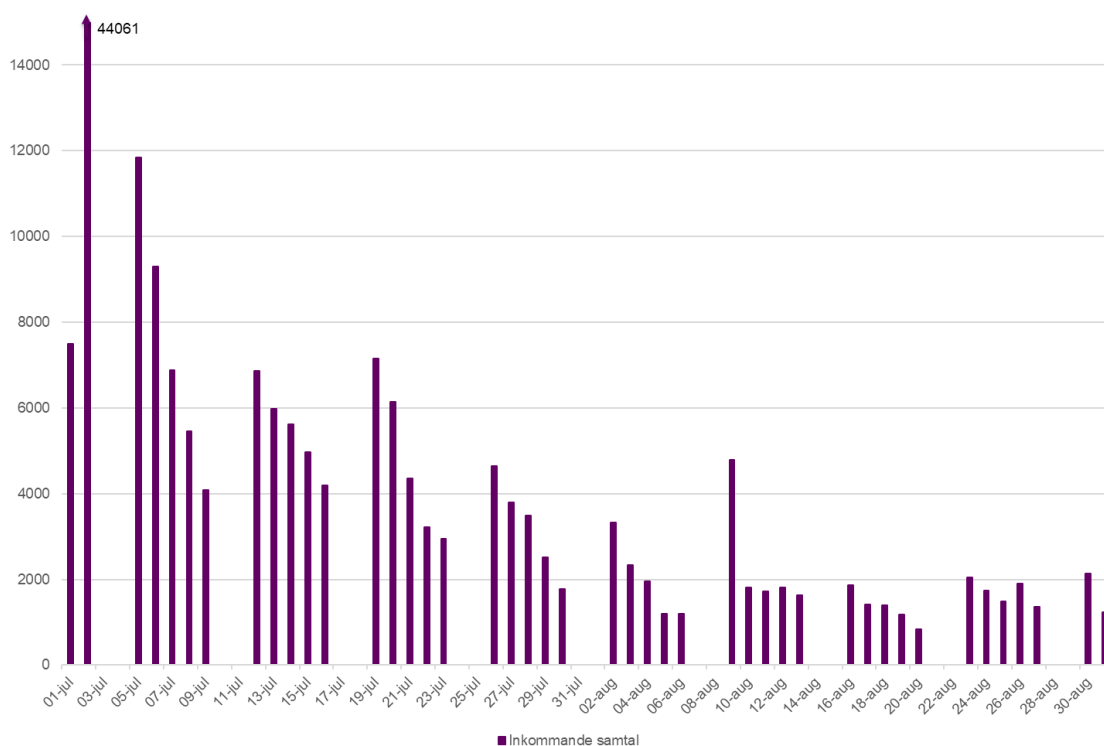


Diagram 7: Antal inkomna samtal till E-hälsomyndigheten per dag.

4.4 Tillgänglighet till Covidbevis

Tjänsten Covidbevis har varit tillgängligt dygnet runt sedan den 1 juli utom några avbrott som redovisas nedan. Det längsta avbrottet inträffade den 23 augusti och varade runt 9 timmar. Orsaken var att Nationella vaccinationsregistret hos Folkhälsomyndigheten inte var tillgängligt, på grund av ett strömavbrott.

Några kortare avbrott har inträffat och dessa har främst berört vaccinationsbevisen men även testbevisen. Dessa avbrott orsakades av kommunikationsfel mellan de

olika systemen som är involverade i processen för framtagningen av vaccinationsbevisen.

Vad gäller testbevisen inträffade ett fel den 20 augusti som berörde personer som hade mellannamn (extra efternamn). Mellannamnet kom inte med i bevisen. Detta fel korrigerades inom några timmar efter att det upptäcktes.

5. Fortsatt arbete

Covidbevis förvaltas nu av E-hälsomyndigheten. Tjänsten kommer att vidmakthållas och vidareutvecklas under dess livscykel.

Den 23 september lanserades en funktion för vårdnadshavare att digitalt kunna begära ut tillfrisknandebevis för sitt/sina barn. De manuella rutinerna ska effektiviseras med hjälp av automatisering. Det kommande arbetet är beroende av den utredning som pågår avseende ett system för manuellt utfärdande av covidbevis²⁰. Utredningen ska lämna svar på en manuell rutin för personer som vaccinerats i Sverige men inte har svenskt person- eller samordningsnummer och därmed inte kan sökas fram i Nationella vaccinationsregistret. Utredningen ska också se över möjligheten för exempelvis svenskar som är vaccinerade i tredje land att få covidbevis. Detta innebär att ytterligare vidareutveckling kan tillkomma.

Myndigheten kommer även, tillsammans med andra parter, att fortsätta kommunicera om covidbevis och vilka typer av bevis som kan begäras vid olika tillfällen. Myndigheten planerar kommunikation inför höstlov och juledigheter då fler personer väntas vilja resa och därmed kan antas vara intresserade av covidbevis. Dessutom upphör giltighetstiden efter 90 dagar för vaccinationsbevisen. Det är därför rimligt att anta att det finns behov av en intensifierad kommunikation under mitten och senare delen av hösten.

6. Slutsatser

Arbetet med att ta fram tjänsten Covidbevis utifrån EU:s specifikationer har genomförts på mycket kort tid. Från det första uppdraget som Digg fick den 4 februari, att hitta en lösning för en digital infrastruktur för vaccinationsbevis, till att första vaccinationsbeviset utfärdades den 1 juli, gick det 146 dagar. Från det datum då E-hälsomyndigheten fick uppdraget att hitta lösningar för att komplettera den digitala infrastrukturen med test- och tillfrisknandebevis, gick det 78 dagar respektive 106 dagar.

²⁰ Uppdrag att genomföra en förstudie avseende framtagning av ett system för manuellt utfärdande av covidbevis (S2021/06048 (delvis))

Drygt 3,5 miljoner bevis har utfärdats under juli och augusti till mer än 2,5 miljoner individer vilket betyder att 30 procent av Sveriges befolkning över 18 år har ett covidbevis²¹.

Utifrån erfarenheterna av utvecklingen av covidbevis presenteras i detta kapitel ett antal slutsatser.

Samarbete en framgångsfaktor

Tjänsten Covidbevis är resultatet av ett nära och gott samarbete mellan flera statliga myndigheter samt SKR och Inera AB. Det samarbete och engagemang som etablerades har varit en förutsättning för att kunna ta fram och tillhandahålla covidbevis på denna korta tid. Ingen av de inblandade aktörerna hade kunnat åstadkomma detta ensam under den korta tidsrymden som stod till förfogande. Genom att bidra med olika kompetenser utifrån organisationernas respektive sakområden kunde utvecklingsarbetet bedrivas effektivt och snabbt.

E-hälsomyndigheten, Digg och Folkhälsomyndigheten utgjorde kärnan i samarbetet. Myndigheterna skapade egna projekt inom sina organisationer och alla projekt knöts ihop med en gemensam styrgrupp. Projektledarna inom Digg och E-hälsomyndigheten samarbetade och drev utvecklingsprojektet gemensamt. Organisationernas vana av och utvecklade arbetsmetoder och verktyg för distansarbete har underlättat arbetet med framtagandet av tjänsten Covidbevis och bedöms vara en starkt bidragande faktor till effektiviteten i projektet.

Betydelse av tidigare utredningsarbete

Det tidigare samarbetet mellan E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten avseende regeringsuppdraget om tillgång till information om vaccinationer²² underlättade arbetet. Digitala vaccinationskort behandlades utförligt i förstudien vilket medförde att förslag på rättslig konstruktion och lösning för covidbevisen snabbt kunde åstadkommas utifrån tidigare lagda förslag.

Fokus på digital lösning – digitala lösningar inte för alla

I början av utvecklingsarbetet låg fokus på digitala lösningar, något som också beskrivs i den rapport om vaccinationsbevis som Digg lämnade den 5 mars²³ där enbart en lösning för personer med e-legitimation beskrevs. Detta, tillsammans med att en stor del av Sveriges befolkning har e-legitimation²⁴, ledde till att den digitala

²¹ Baserat på SCB:s befolkningsstatistik från 2021-02-22 där 8,1 miljoner personer är över 18 år eller äldre.

²² Regeringsuppdrag att genomföra en förstudie om tillgång till information om vaccinationer (E-hälsomyndighetens diarienummer 2019/03799)

²³ Myndigheten för digital förvaltning 2021, Uppdrag att vara projektledare för utvecklingen av en digital infrastruktur för vaccinationsintyg - Rapport om behov regeländringar och finansiering (2021-227)

²⁴ Svenskarna och internet 2020 (<https://svenskarnaochinternet.se/app/uploads/2020/12/internetstiftelsen-svenskarna-och-internet-2020.pdf>), hämtad 2021-09-14)

vägen för invånare att få covidbevis prioriterades. Kommunikationen inriktades på att informera om och stödja personer att skaffa e-legitimation och digital brevlåda.

Vi kan konstatera att de allra flesta som begärt ett covidbevis har använt digitala kanaler. Av vaccinationsbevisen har endast 1 procent expedierats manuellt. Att nästan 80 procent har fått sitt covidbevis via digital myndighetspost i sin digitala brevlåda visar också på effektiviteten i att tillhandahålla covidbevisen digitalt. Den kommunikation och den kampanj som genomfördes för att uppmuntra till att skaffa digital brevlåda resulterade i att fler skaffade en sådan under perioden inför lanseringen av tjänsten Covidbevis. Antalet privatpersoner som har en digital brevlåda är snart 5 miljoner²⁵.

Digitaliseringen av myndigheters tjänster, som i detta fall Covidbevis, är effektivt men innebär samtidigt utmaningar vad gäller jämlikhet. Alla människor vill och kan inte använda sig av de olika digitala tjänsterna. Ett ständigt arbete med digital inkludering är viktigt för att åstadkomma jämlik behandling av alla Sveriges invånare. Därför medverkar myndigheten bland annat i Hack for Sweden som genomförs under oktober 2021²⁶. Vid detta tillfälle står myndigheten som behovsägare för utmaningen Covidbevis för alla.

Varje bevis typ krävde sin egen lösning

Covidbevis är inte ett bevis utan samlingsnamnet för de tre olika bevis typerna – vaccinationsbevis, testbevis och tillfrisknandebevis. De tre bevis typerna behöver skapas på helt olika sätt och utifrån helt olika förutsättningar. Vaccinationsbevisen skapas utifrån en nationell källa via Nationella vaccinationsregistret. Testbevis och tillfrisknandebevis bygger på information från vårdaktören som tar proven. Prover för testbevis tas inom den privatfinansierade vården och provresultat för tillfrisknandebevis kommer från den offentligt finansierade vården.

Vaccinationsbevis

Nationella vaccinationsregistrets (NVR) syfte är uppföljning och epidemiologisk forskning. När vaccinering mot covid-19 blev obligatoriskt att rapportera in till NVR, behövde fler aktörer skapa rutiner och lösningar för denna inrapportering. I samband med detta skedde ibland fel vilket märktes när den enskilde försökte få ut sitt vaccinationsbevis. På grund av att uppgifterna i NVR användes för att utfärda vaccinationsbevis till den enskilde, och denne hade kunskap om sin vaccinationsstatus, upptäcktes även andra fel i inrapporteringar som följaktligen behövde rättas för att individen skulle kunna få ett korrekt vaccinationsbevis. Den slutsats som kan dras utifrån dessa erfarenheter är att utfärdandet av covidbevis har bidragit till en kvalitetsförbättring av inrapporterade uppgifterna till NVR och

²⁵ <https://www.digg.se/digital-post/offentlig-aktor/statistik-och-prognoser> (hämtad 2021-09-14)

²⁶ Myndigheten svarar för utmaningen Covidbevis för alla.

därmed indirekt till ett förbättrat underlag för registrets primära syfte nämligen uppföljning och epidemiologisk forskning.

Testbevis

I förstudien avseende den digitala infrastrukturen för testbevis och tillfriskandebevis²⁷ framkom att det i Sverige saknas såväl en enhetlig informationshantering av provsvar som en gemensam infrastruktur som denna typ av tjänster kan byggas på. Det föreligger exempelvis ingen samlad nationell källa över aktörer som utför tester. Lösningen för testbevis krävde därför att enskilda vårdaktörer kopplade upp sig mot E-hälsomyndighetens system. På mycket kort tid sattes kriterier upp som de anslutande systemen och vårdaktörerna behövde uppfylla för att därefter kunna utveckla sina system och verksamhet emot. På myndighetssidan behövde processer etableras för såväl godkännande av anslutande system som hantering av de vårdaktörer som önskade ansluta sig. Att detta kunde göras på så kort tid berodde på att myndigheten sedan tidigare hade rutiner för anslutning av aktörer till en gemensam tjänst. En viktig skillnad dock mellan myndighetens ordinarie anslutningsprocess avseende läkemedelstjänster och den för testbevisen är att det för de senare saknas en nationell förteckning över godkända testaktörer.

Tillfrisknandebevis

Provtagning för att påvisa sjukdom av covid-19 faller huvudsakligen inom den offentligt finansierade vården. Underlaget för att kunna utfärda tillfriskandebevis finns därmed i organisationer som redan var hårt pressade av pandemin. Valet av lösning för tillfriskandebevis blev ett webbgränssnitt för inrapportering av de uppgifter som behövs. Till skillnad från lösningen för testbevis kräver den inte systemutveckling hos vårdaktören vilket skulle ha inneburit en onödig påfrestning på vården. Antalet utfärdade tillfrisknandebevis uppskattades bli lågt i jämförelse med vaccinationsbevis på grund av de villkor som ställdes i EU-förordningen.

Framtagandet av tjänsten Covidbevis hade underlättats om information om vaccinationer och provresultat hade varit tillgängliga i en nationell infrastruktur som alla vårdgivare (offentliga som privata) är anslutna till. En sådan nationell infrastruktur skulle behöva vara interoperabel på tekniskt, semantiskt och juridiskt plan. Det hade även underlättats om det hade funnits en nationell säkerhetslösning för all hälso- och sjukvård. För tillfrisknandebevis, där informationen finns hos offentliga vårdgivare, kunde Ineras katalogtjänst HSA användas. I HSA katalogen ingår dock inte privata testaktörer, som är de som mestadels utför provtagning inför resor.

²⁷ E-hälsomyndigheten 2021, Förstudie avseende gröna digitala bevis (2021/02157)

Individer som saknar person- eller samordningsnummer

Informationen i covidbevis är känsliga personuppgifter och omfattas av sekretess. E-hälsomyndigheten ska kunna identifiera att den person som begär ett bevis också är den som tar emot det. Identitetsbeteckningen på individen och dess data måste därför vara unik och beständig genom hela informationskedjan. Detta fungerar för de individer som har person- eller samordningsnummer²⁸ men inte för de som har ett så kallad reservnummer.

Enligt EU-förordningen ska vaccinationsbevis utfärdas till EU-medborgare och deras familjemedlemmar (som kan vara EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare) av den medlemsstat där vaccinationen skett. Det betyder att fler än de som har person- eller samordningsnummer har rätt att få ut ett vaccinationsbevis. När en person som inte har person- eller samordningsnummer besöker vården upprättas ett så kallat reservnummer. Dessa nummer är varken beständiga eller unika och därför kan flera personer få samma nummer. Inrapportering till Nationella vaccinationsregistret baserat på ett reservnummer kan därför inte härledas till en specifik person. E-hälsomyndigheten kan därmed inte använda dessa informationsmängder i Nationella vaccinationsregistret för att skapa vaccinationsbevis.

Hur covidbevis ska kunna utfärdas till dessa personer utreds av E-hälsomyndigheten²⁹.

Utveckling av it-system under pågående lagstiftning

Tjänsten Covidbevis utvecklades parallellt med lagstiftningsprocessen i EU och i Sverige. Det slutgiltiga förslaget till EU-förordning kom i mitten av maj. Detta innebar att kraven på utvecklingsprojektet ändrades kontinuerligt och antaganden fick göras utifrån de diskussioner som fördes inom arbetsgrupper i EU. Den korta tiden mellan att EU-förordning och svensk förordning beslutades, till att den trädde i kraft, gav myndigheterna kort tid att anpassa it-systemen. Detta var en stor utmaning då utveckling av it-system kräver att vissa moment genomförs innan system kan tas i drift. Legala krav måste tillgodoses och test- och säkerhetsarbete behöver genomföras på hela tjänsten för att säkerställa kvalitet och säkerhet. Resurser behövde ständigt prioriteras om från annan verksamhet, för att kunna åstadkomma detta.

Även kommunikationen anpassades kontinuerligt. Ett exempel på detta var att EU-förordningen och covidbevis bytte namn kort tid innan lanseringen. EU strök ordet grön och bytte till EU:s digitala covidintyg.

²⁸ Samt immunitetsnummer

²⁹ Regeringen 2021, Uppdrag att genomföra en förstudie avseende framtagning av ett system för manuellt utfärdande av covidbevis (S2021/06048)

Omställning för myndigheten

Tjänsten Covidbevis dimensionerades för att det skulle finnas ett stort intresse bland allmänheten. Covidbevis innebar ett steg i öppnandet av Europa och gav människor en möjlighet att börja resa igen.

Den stora mängden utfärdade bevis och inkomna ärenden till myndigheten pekade tidigt på att individer inte enbart sökte covidbevis för resor. Brister i inrapporteringen av vaccinationsdoser visade sig också vara större än vad som tidigare var känt. Dessa två faktorer bidrog till att antalet ärenden från allmänheten till myndigheten vida översteg de antaganden som gjordes innan lansering av tjänsten. Myndigheten prioriterade om sin verksamhet för att så långt det var möjligt hantera allmänhetens frågor och problem under början av juli. Många medarbetare på myndigheten deltog i arbetet och nya medarbetare togs in med kort varsel. Svarstiden för en del ärenden blev längre än normalt trots att medarbetare arbetade även kvällar och helger. Då ett stort antal ärenden handlade om saknade eller felaktiga doser i Nationella vaccinationsregistret krävdes mycket kontakt med regionerna.

Även den manuella hanteringen av covidbevisen har inneburit en omställning för myndigheten. Myndigheten får vissa dagar lika mycket post med begäran om covidbevis som den får i annan post på ett helt år. Inflödet till myndighetens diarium är cirka tre gånger så högt som innan tjänsten Covidbevis startade.

Covidbevisen har inneburit att allmänhetens intresse för och kontakter med myndigheten har ökat. Detta har också märkts på antalet besökare på myndighetens webbplats.

Att skapa tjänsten Covidbevis samt vidareutveckla och förvalta den har inneburit och innebär fortfarande en omställning för myndigheten. Annan verksamhet har fått prioriteras om eller skjutas på framtiden. Den korta tidsrymden för att få tjänsten på plats har på olika sätt varit påfrestande. Samtidigt har myndighetens samarbete med andra aktörer breddats och fördjupats och invånarna i Sverige fått en ökad kännedom om myndighetens tjänster.