

Yttrande över promemorian Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförfordningarna

(S2021/07875)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över den rubricerade promemorian. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande synpunkter.

Inledning

Sedan den 1 december 2021 finns det en möjlighet att använda vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Om samtliga deltagare vid inpassage till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning uppvisar ett vaccinationsbevis, gäller inte de deltagarbegränsningar som annars skulle gälla för arrangemanget.

I nu aktuell promemoria föreslås bl.a. en möjlighet att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd även i ett flertal andra verksamheter, såsom serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och vid viss långväga kollektivtrafik.

I ett yttrande den 29 september 2021 över förslaget om användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar förde JO Per Lennerbrant fram bl.a. att han inte kunde se några uppenbara skäl till att inte godta en ordning med vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd men att det fanns behov av ytterligare analys i vissa avseenden (JO:s yttrande över promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd, S2021/06359, JO:s dnr R 120-2021). JO framhöll att det behövdes göras en mer grundlig analys av om det finns sakliga skäl för att inte godta även bevis om tillfrisknande och att förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter behövde bli föremål för ytterligare överväganden.

Jag anser att dessa tidigare lämnade synpunkter gör sig gällande även beträffande nu aktuellt förslag. Även i denna promemoria saknas en tydlig redogörelse för varför inte bevis om tillfrisknande kan godtas. Avsnittet om förslaget förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter är visserligen något mer utvecklat än det som JO yttrade sig över i september 2021, men jag saknar fortfarande en djupare analys av frågan. Det gäller särskilt som förslaget enligt vad som anges i promemorian kan medföra ett betydande ingrepp i ovaccinerades möjligheter att delta i samhället.

Normgivningsmakten över användningen av vaccinationsbevis

Vissa grundläggande förutsättningar för användandet av vaccinationsbevis, så som definitionen av begreppet vaccinationsbevis, hur vaccinationsbevisen ska verifieras och i vilka fall vaccinationsbevis inte får användas, föreslås regleras på förordningsnivå.

Bedömningen av om vaccinationsbevis är en lämplig smittskyddsåtgärd för att möjliggöra lättnader från restriktioner föreslås dock göras av Folkhälsomyndigheten i samband med att myndigheten beslutar föreskrifter om begränsningar. Folkhälsomyndigheten får i det sammanhanget föreskriva om att undantag får göras från myndighetens föreskrifter i fall deltagarna uppvisar vaccinationsbevis.

Författningskonstruktionen innebär att det i praktiken är Folkhälsomyndigheten som får bestämma om, när och i vilka situationer vaccinationsbevis ska få användas. Det innebär en omfattande delegering av normgivningsmakt från regeringen till en förvaltningsmyndighet över frågor som berör grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt mig kan lämpligheten av en sådan delegering ifrågasättas. De åtgärder för att förhindra smittspridning som vidtas ska vara proportionerliga (se 6 § andra stycket covid-19-lagen). Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få, bl.a. för medborgarnas fri- och rättigheter. När det gäller en så långtgående smittskyddsåtgärd som vaccinationsbevis anser jag det naturligt att det är regeringen som ska göra denna intresseavvägning och ser en viss inneboende fara med att proportionaliteten bedöms av en förvaltningsmyndighet vars uppgift är folkhälsan och främsta intresse i dessa dagar är att begränsa smittspridning.

Långväga kollektivtrafik

I promemorian föreslås en möjlighet att använda vaccinationsbevis i kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer. Det föreslås inte några undantag när vaccinationsbevis inte får användas i sådan långväga kollektivtrafik.

En resa med kollektivtrafik kan företas för många skiftande ändamål och det kan diskuteras om det är proportionerligt att använda vaccinationsbevis i alla lägen. Som nämns i promemorian och förarbetena till covid-19-lagen är många beroende av kollektivtrafik för att kunna ta sig till och från arbets- och utbildningsplatser. Det kan finnas även andra beaktansvärda ändamål för att resa med kollektivtrafik, t.ex. för att ta sig till en nära anhörigs begravning. Kan det vara proportionerligt att förbjuda en ovaccinerad person att ta sig till en begravning med tåg eller buss? Gäller det även i den situationen att han eller hon nyligen testats negativt för covid-19 eller tidigare haft sjukdomen?

I promemorian saknar jag helt överväganden i sådana frågeställningar. Enligt mig är det en brist i det remitterade underlaget.

Förslaget i denna del framhäver den tidigare adresserade frågan om lämpligheten av att normgivningsmakten över användningen av vaccinationsbevis delegeras till Folkhälsomyndigheten. I enlighet med vad som tidigare nämnts är det Folkhälsomyndigheten som ska bedöma proportionaliteten av vaccinationsbevis i långväga kollektivtrafik när den beslutar föreskrifter om begränsningar; och det ska myndigheten alltså göra utan några närmare vägledande uttalanden.

Särskilt om utfärdande av vaccinationsbevis

Ett system med vaccinationsbevis förutsätter givetvis att utfärdandet av sådana bevis kan ske i enlighet med de regelverk som finns på området. JO har under de senaste månaderna mottagit ett flertal klagomål från personer som inte har kunnat få ett vaccinationsbevis utfärdat för sig – trots att de är vaccinerade – exempelvis på grund av att personerna saknat folkbokföringsadress i Sverige, e-legitimation eller personnummer. Mot bakgrund av de förslag som nu läggs fram vill jag framhålla att det är av yttersta vikt att myndigheter som ansvarar för administrationen av vaccinationer och vaccinationsbevis ges systemlösningar, kunskap och bemanning för att utfärdande kan ske på ett effektivt och korrekt sätt (jfr JO:s yttrande över promemoriorna Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och Ändringar i begränsningsförordningen [JO:s ärenden dnr R 28-2021 och R 29-2021]). Följden kan annars bli att vissa personer underkastas långtgående begränsningar avseende sina fri- och rättigheter i onödan. En sådan situation vore givetvis inte godtagbar.

Jag noterar att enligt promemorian gav regeringen den 28 oktober 2021 E-hälso-myndigheten i uppdrag att tillhandahålla en manuell rutin för utfärdande av covidbevis samt kompletterande funktionalitet för inrapportering (S2021/06048). Samtliga tjänster ska enligt regeringsuppdraget börja användas vid årsskiftet 2021/22. Enligt promemorian torde detta innebära att personer som idag inte har möjlighet att beställa ett vaccinationsbevis kommer att ha en sådan möjlighet om och när förslagen träder i kraft (s. 94). Jag förutsätter att detta följs upp noggrant vid det fortsatta arbetet.

Undantag för minderåriga

Enligt promemorians förslag undantas bl.a. personer under 18 år från smittskyddsåtgärden i form av vaccinationsbevis. Det förs dock en diskussion om att det bör finnas en möjlighet att sänka nämnda åldersgräns till 16 år (s. 42 f.). I detta avseende anförs bl.a. att åldern 16 år har valts dels utifrån en bedömning av barns allmänna mognadsgrad i förhållande till barns möjlighet att själva kunna besluta om vaccination, dels deras möjlighet att själva kunna begära att få ett digitalt vaccinationsbevis utfärdat.

Jag vill understryka att om nämnda situation skulle uppstå behöver den frågan bli föremål för djupare analyser och överväganden. Det bör i sammanhanget också påpekas att möjligheterna för minderåriga i den aktuella åldersgruppen att bli vaccinerade utan vårdnadshavares samtycke inte tycks tillämpas på ett enhetligt sätt i regionerna. Denna typ av begränsning kan alltså få olika resultat beroende av var i landet som den minderåriga personen i fråga är bosatt.

Beredningsprocessen

JO har tidigare lämnat principiella synpunkter på normgivning och rättighetsinskränkningar med anledning av den pågående pandemin (se t.ex. JO:s yttranden över promemoriorna Covid-19-lag, S2020/09214, JO:s dnr R 144-2020 och Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare, Ju2020/04130, JO:s dnr R 131-2020). I dessa yttranden har JO bl.a. framhållit vikten av ett tillfredsställande beslutsunderlag, en god beredningsprocess och en effektiv demokratisk kontroll.

Jag kan konstatera att det bland det stora antalet remissinstanser finns ett flertal som kan tänkas ha synpunkter på de praktiska konsekvenserna av förslaget men endast ett fåtal som har någon inriktning mot grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Bland remissinstanserna saknas t.ex. allmänna domstolar och kammarrätter. Denna obalans i urvalet av remissinstanser riskerar att medföra att förslagets konstitutionella aspekter inte blir tillräckligt belysta. Beredningen av förslaget inger därför betänkligheter.

Erik Nymansson

Jag har inför detta yttrande samrått med justitieombudsmannen Per Lennerbrant.

Ärendet har föredragits av Carl-Johan Malmqvist och Mattias Karlsson. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.