

## Uttalanden om IVO:s möjligheter att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett tillsynsärende

**Beslutet i korthet:** Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har inom ramen för ett ärende om granskning av en sjuksköterskas yrkesutövning hämtat in dennes egen patientjournal och använt uppgifter ur journalen som underlag för en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Som stöd för åtgärden har IVO hänvisat till den allmänna bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen om skyldighet för vårdgivare och personal att lämna över bl.a. handlingar, material och upplysningar som rör verksamheten till IVO.

ChefsJO anför i beslutet att uppgifter i en patientjournal inom hälso- och sjukvården typiskt sett är information som är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Att ta in en yrkesutövares patientjournal i ett ärende som rör dennes yrkesutövning är därför en mycket ingripande åtgärd som enligt chefsJO kräver ett tydligt och klart lagstöd. Det går enligt chefsJO:s uppfattning inte att dra slutsatsen att bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen innefattar en skyldighet för en vårdgivare att till IVO lämna över patientjournaler som förts i vården av en yrkesutövare, när den aktuella vårdgivaren inte är föremål för tillsynen.

Det är inte JO:s uppgift att avgöra om IVO bör ha möjlighet att hämta in en yrkesutövares patientjournal inom ramen för sin tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal. ChefsJO:s bedömning är dock att dagens lagstiftning inte kan anses ge det stöd som bör krävas för en sådan åtgärd, och det är enligt chefsJO mycket otillfredsställande att regelverket är så otydligt. ChefsJO uppmärksammar regeringen på detta och väcker frågan om en översyn av lagstiftningen.

I det aktuella fallet riktar chefsJO, bl.a. med hänsyn till den otydlighet som finns i regleringen av frågan, inte någon kritik mot IVO för hanteringen av ärendet.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 februari 2018 framförde AA klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och anförde bl.a. följande: Han arbetar sedan en lång tid tillbaka som sjuksköterska. IVO har i ett ärende som rör hans arbete hämtat in hans egen patientjournal och använder uppgifter ur journalen mot honom. Han ifrågasätter starkt att en myndighet kan agera så utan domstolsbeslut eller brottsmisstanke, och utan att informera honom om åtgärden.

## Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Ärendet remitterades därefter till IVO för yttrande. Av JO:s begäran om yttrande framgick bl.a. följande:

Enligt 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, gäller att den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukhuspersonalen är skyldig att på IVO:s begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

Lagbestämmelser som reglerar tillsynsmyndighetens rätt att ta del av bl.a. sådana handlingar som rör hälso- och sjukvårdsverksamheten och som myndigheten behöver för sin tillsyn, har funnits sedan tillkomsten av lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (den s.k. äldre tillsynslagen). I förarbetena till nämnda lag framgår att det som åsyftades var handlingar som kunde ge upplysningar om den hälso- och sjukvårdande verksamheten, i första hand journaler som förts om patient (prop. 1978/79:220 s. 46). Bestämmelserna har vid flera tillfällen överförts till ny lagstiftning och i viss utsträckning varit föremål för språkliga justeringar, utan att någon saklig ändring – såvitt nu är aktuellt – har uppgetts vara avsedd. Vid en sådan överföring till 6 kap. 9 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område anges dock bl.a. följande i författningskommentaren (se prop. 1997/98:109 s. 169):

Bestämmelsen motsvarar 10 § tillsynslagen [*SFS 1996:786, JO:s anm.*]. Socialstyrelsens rätt till upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen innefattar även rätten att få ut uppgifter om annan hälso- och sjukvårdspersonal än den hos vilken uppgiften begärs. Detta innebär exempelvis att Socialstyrelsen av den behandlande läkaren har rätt att få ut t.ex. journalhandlingar angående en annan läkare som är patient hos denne och som misstänks för missbruk.

I sitt svar ska IVO särskilt yttra sig över om 7 kap. 20 § PSL är tillämplig i en sådan situation som beskrivs i anmälan och när den av IVO använda möjligheten att begära in hälso- och sjukvårdspersonals patientjournaler hos olika vårdkontakter i så fall tillkom. IVO ska även ange om myndigheten stöder sig på några andra rättskällor, än det ovan citerade förarbetsuttalandet.

Inför besvarandet av remissen bör IVO vid behov även inhämta upplysningar från Socialstyrelsen, som var ordinarie tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvården och dess personal före den 1 juni 2013.

I sitt remissvar anförde IVO, genom chefsjuristen, i huvudsak följande:

### Redogörelse för handlägningsåtgärden och ärendet i relevanta delar

I det aktuella ärendet fick IVO den 3 augusti 2016 information från norska Statens helsetilsyn om att anmälarens auktorisation som sykeplejer (sjuksköterska) hade återkallats i Norge. Med anledning av dessa uppgifter inledde IVO ett ärende för granskning av anmälarens yrkesutövning och efterfrågade beslutet från Statens helsetilsyn. Av beslutet framgår i korthet uppgifter som rör bl.a. avvikelser i läkemedelshantering.

Uppgifterna i det norska beslutet gav IVO anledning att utreda vidare om anmälaren på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. Behovet av utredning om en eventuell sjukdom eller liknande omständighet stärktes då uppgift framkom inom ramen för ett möte mellan anmälaren och IVO i ett annat ärende om att anmälaren tidigare dömts för ringa narkotikabrott.

I syfte att kontrollera uppgifterna från mötet om den tidigare domen och för att se om de hade någon relevans för anmälarens yrkesutövning begärde IVO in ett utdrag ur belastningsregistret avseende anmälaren. Registerutdraget angav att det

fanns två ytterligare domar, båda avsåg bl.a. grovt rattfylleri. IVO begärde då in de två domarna i sin helhet. I en av domarna framkom att anmälaren dömts för stöld av narkotikaklassade läkemedel från sin arbetsplats. I den domen redogjordes det för Kriminalvårdens yttrande av vilket det framgick en problematik som anmälaren hade och vid vilken klinik anmälaren hade vårdats för detta.

### IVO:s bedömning

#### Rättslig reglering

Om IVO anser att det finns skäl för beslut om provotid eller återkallelse av legitimation ska IVO enligt 7 kap. 30 § PSL anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. I 8 kap. 1 § andra stycket PSL anges att provotid ska beslutas om det kan befaras att en legitimerad yrkesutövare på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. Av förarbetena<sup>1</sup> till bestämmelsen framgår att det ska vara fråga om fall i vilka sjukdom eller missbruk konstaterats föreligga och där risken bedöms vara stor att den legitimerade i en nära framtid inte kommer att kunna fullgöra sina åligganden om inte behandling sätts in. Vidare anges att legitimationen ska återkallas om det står klart att en yrkesutövare på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande.

Enligt 7 kap. 20 § PSL är verksamhet som står under tillsyn enligt 7 kap. PSL och hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna bl.a. de handlingar som IVO begär och behöver för sin tillsyn. Av 7 kap. 3 § PSL framgår att tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet och personal som avses i 7 kap. 1 och 2 §§ PSL uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

#### Bedömning

När IVO utreder hälso- och sjukvårdspersonal sker det inom ramen för den tillsyn som IVO med stöd av 7 kap. PSL utövar. Bestämmelsen i 7 kap. 20 § PSL är således tillämplig vid tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal och möjligheten att begära in handlingar från verksamheter tillämpas av IVO när skäl för detta finns i det enskilda ärendet. När omständigheter i ett ärende talar för att det i en yrkesutövares journalhandlingar kan finnas uppgifter om en sjukdom eller någon liknande omständighet kan det vara aktuellt att begära in journalhandlingar. Det för att kunna utreda omfattningen av sjukdomen och de liknande omständigheterna samt hur detta påverkar hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning.

I det aktuella ärendet gav beslutet från Statens helsetillsyn tillsammans med uppgifter från domar om grovt rattfylleri och stöld av narkotikaklassade läkemedel från anmälares arbetsplats skäl för IVO att anta att det kunde befaras att anmälaren på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kommer att kunna utöva sitt yrke tillfredsställande. IVO bedömde att det fanns behov av att utreda vidare om anmälares kommit tillräta med sin problematik eller om problematiken kvarstod och i så fall i vilken omfattning. Av den anledningen begärde IVO in anmälares patientjournal från den klinik som angavs i en av domarna att anmälares hade vårdats vid för den aktuella sjukdomen. Uppgifterna i patientjournalen kom sedan att användas som underlag för en anmälan i maj 2018 till HSAN.

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:210 s. 231.

Av rättsfallet RÅ 2000 ref. 10 som rörde fråga om återkallelse av legitimation för sjuksköterska pga. av bl.a. missbruk kan utläsas att Socialstyrelsen, som dåvarande tillsynsmyndighet, gav in journalhandlingar avseende yrkesutövaren som visade senaste tidpunkt för när yrkesutövaren haft ett återfall i sitt missbruk. Regeringsrätten lade denna uppgift till grund för att HSAN vid sin tidpunkt för sitt beslut hade stöd avseende bedömningen. Regeringsrätten anförde också att det för en återkallelse av legitimation bör krävas att det på ett otvetydigt sätt kan slås fast att den legitimerade gjort sig skyldig till de allvarliga missgrepp, försummelser eller andra handlingar som lagts denne till last. Regeringsrätten hänvisar i denna del till tidigare praxis som t.ex. RÅ 1989 ref. 67.

IVO ska vid sina anmälningar således kunna åberopa konkreta och styrkta omständigheter till stöd för sin anmälan till HSAN. IVO bedömer att det för att en omständighet ska kunna anses vara styrkt betyder att förutsättningarna objektivt sett måste föreligga. När det gäller en fråga om en hälso- och sjukvårdspersonals yrkesutövning påverkas eller kan påverkas av sjukdom eller liknande omständighet påvisas det tydligt med stöd av dennes patientjournal avseende den aktuella sjukdomen. I patientjournalen för den aktuella sjukdomen framkommer de uppgifter som behövs för att kunna göra den bedömning som IVO gör avseende yrkesutövningen. IVO anser sig inte ha rätt att ta in patientjournaler för yrkesutövare avseende sjukdomar eller liknande omständigheter som inte har en påverkan på dennes yrkesutövning. Det anges i 7 kap. 20 § PSL att handlingar m.m. endast får inhämtas för det som IVO behöver för sin tillsyn.

Med hänvisning till de flertal ändringar som skett kring lagstiftningen om tillsyn så har IVO gjort en begränsad utredning i frågan om bakgrunden och vid vilken tidpunkt möjligheten att inhämta patientjournaler infördes. Av redovisningen nedan menar IVO att det framgår att aktuell tillsynsmyndighet haft rätt att begära in handlingar som har betydelse för tillsynen. Tillsynen har också omfattat den s.k. individtillsynen. Dagens bestämmelse i 7 kap. 20 PSL har i princip haft en liknande utformning sedan lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. infördes.

7 § i lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. hade följande lydelse.

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall efter anmaning lämna socialstyrelsen handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om denna som styrelsen behöver för sin tillsyn. I anmaningen får vite föreläggas.

I prop. 1993/94:149 föreslogs en ny lag som upphävde lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens m.fl. Den nya lagen reglerade socialstyrelsens möjlighet att ta in handlingar i dess 13 § lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården. Förslaget löd enligt följande.

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om denna som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga sådan personal att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

I prop. 1995/96:176 föreslogs att 13 § i lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården skulle upphävas och ersättas med 10 § i lag (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården. Den löd enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag och den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna handlingar, prover och annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om verksamheten som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga den som bedriver verksamheten eller den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

Med införandet av 6 kap. 9 § lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område upphävdes 10 § i lag (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården. Den nya bestämmelsen löd enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som styrelsen behöver för sin tillsyn. Socialstyrelsen får förelägga den som bedriver verksamheten eller den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. I föreläggandet får vite sättas ut.

Denna bestämmelse upphävdes vid införandet av 7 kap. 20 § PSL. Bestämmelsen lyder enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Inspektionen för vård och omsorgs begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn. Inspektionen för vård och omsorg får förelägga den som bedriver verksamheten eller hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna vad som begärs. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Författningskommentaren till 7 kap. 20 § PSL hänvisar till tidigare förarbeten och att ändring endast gjorts språkligt. Utöver det förarbetsuttalande som JO återgett, hänvisar författningskommentaren ifråga också till prop. 1995/96:176 s. 79.<sup>2</sup>

I prop. 1995/96:176 s. 79 [*rätteligen s. 80; JO:s anm.*] anges bl.a. följande.

Socialstyrelsen har vid utövandet av individtillsyn långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren.

På s. 97 anges följande i författningskommentaren.

I första stycket anges att Socialstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Det är t.ex. journalhandlingar som avses. Bestämmelsen gäller såväl den som bedriver verksamheten som den enskilde yrkesutövaren. För att Socialstyrelsen skall kunna utöva sin tillsyn måste den också få behövliga upplysningar och material.

Utöver det av JO återgivna förarbetsuttalandet menar IVO att det mot denna bakgrund medges en rätt enligt 7 kap. 20 § PSL för IVO att ta in patientjournaler i sin tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonals yrkesutövning.

IVO har inte bedömt att det förelegat ett behov att inhämta upplysningar från Socialstyrelsen. När IVO bildades 2013 övertog IVO uppgiften att svara för individtillsynen samt den personal som arbetade med detta vid Socialstyrelsen. Mot denna bakgrund har IVO vetskap om att 7 kap. 20 § PSL tillämpades på samma sätt som när Socialstyrelsen var ansvarig för individtillsynen.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

---

<sup>2</sup> Se prop. 2009/10:210 s. 224.

## Rättslig reglering

### Sekretess m.m. inom hälso- och sjukvården

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]). En bestämmelse med liknande innebörd fanns tidigare i 6 § förvaltningslagen (1986:223), som gällde före den 1 juli 2018. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får dock inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans eller hennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 18 § OSL). Vidare hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser finns även bl.a. i 25 kap. 11–14 §§ OSL. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. uppgiftslämnande i vissa fall mellan olika hälso- och sjukvårdsmyndigheter eller till myndigheter inom socialtjänsten.

Vid vissa tillfällen har hälso- och sjukvårdspersonal anmälningsplikt, t.ex. vid misstanke om vissa brott, när barn misstänks fara illa eller om en patient bedöms vara olämplig att inneha skjutvapen (se 10 kap. 21–23 §§ OSL, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453] och 6 kap. 6 § vapenlagen [1996:67]). All hälso- och sjukvårdspersonal har vidare skyldighet att lämna ut vissa uppgifter i t.ex. ärenden om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet samt vid prövning av någons lämplighet att ha bl.a. körkort (se 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).

Därutöver ska en vårdgivare snarast anmäla till IVO om det finns skälig anledning att befara att legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, som är eller har varit verksam hos vårdgivaren, kan utgöra en fara för patientsäkerheten (3 kap. 7 §). Det finns dock inte någon anmälningskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal som i sin verksamhet tar emot legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som patienter.

## Tillsyn av hälso- och sjukvårdens personal

Tillsynen av hälso- och sjukvårdens personal regleras främst i patientsäkerhetslagen. I det följande hänvisas till den lagen om inte annat anges.

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av IVO (7 kap. 1 §). Tillsynen innebär bl.a. att IVO granskar att hälso- och sjukvårdspersonalen uppfyller krav och mål enligt gällande regler (7 kap. 3 §). Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn av IVO och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på IVO:s begäran lämna över bl.a. handlingar som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn (7 kap. 20 §). Om IVO anser att det finns skäl för beslut om bl.a. prövotid eller återkallelse av legitimation ska IVO anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN, (7 kap. 30 §).

HSAN prövar frågor om prövotid och återkallelse av legitimation m.m. på anmälan av IVO (9 kap. 1 §). En anmälan till HSAN ska bl.a. innehålla uppgifter om de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan (9 kap. 7 § första stycket 3). En legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården ska återkallas bl.a. om den legitimerade på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande (8 kap. 4 § första stycket 1). Om det finns grundad anledning att anta att legitimationen ska återkallas enligt 4 § första stycket 1, får den legitimerade yrkesutövaren föreläggas att låta sig undersökas av den läkare som HSAN anvisar (8 kap. 7 § första stycket).

IVO har i ärenden om prövotid och återkallelse av legitimation bl.a. rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om vissa brott i fråga om den som IVO överväger att anmäla till HSAN (se 16 c § förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

## Bedömning

### Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har det bl.a. kommit fram att IVO inom ramen för ett ärende om granskning av sjuksköterskan AA:s yrkesutövning hämtade in hans patientjournal och använde uppgifter ur journalen som underlag för en anmälan till HSAN.

Uppgifter i en patientjournal inom hälso- och sjukvården är typiskt sett information som är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Utgångspunkten är att sekretess råder för sådana uppgifter och att det krävs lagstöd för att lämna ut dessa, t.ex. till en annan myndighet. Som framgått ovan av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns det inte några bestämmelser i OSL, patientsäkerhetslagen eller någon annan författning som uttryckligen reglerar en rätt för IVO att i ett tillsynsärende som rör en yrkesutövare hämta in den patientjournal som förts i vården av honom eller henne. Det finns inte heller några sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för uppgifter som förekommer hos en

annan myndighet än den som är föremål för tillsyn eller där yrkesutövaren har deltagit i verksamheten (jfr 10 kap. 17 och 18 §§ OSL).

Av remissvaret framgår att IVO:s uppfattning är att myndigheten har en sådan rätt med stöd av den allmänna bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen om skyldighet att lämna material och upplysningar till den myndighet som har tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. IVO har hänvisat till uttalanden i förarbeten till tidigare bestämmelser med liknande lydelse. Av dessa uttalanden framgår bl.a. att Socialstyrelsen – som förut var tillsynsmyndighet för dessa frågor – hade långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren och att myndigheten av den behandlande läkaren hade rätt att få ut t.ex. journalhandlingar om en annan läkare som var patient hos denne och som misstänktes för missbruk (se prop. 1995/96:176 s. 80 och prop. 1997/98:109 s. 169).

Frågan i ärendet gäller således om IVO med stöd av den allmänna regeln i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen kan begära in en yrkesutövares patientjournal inom ramen för ett tillsynsärende som rör denne.

#### Innebörden av 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen

Av 7 kap. 20 § första stycket patientsäkerhetslagen framgår följande:

Den som bedriver verksamhet som står under tillsyn enligt detta kapitel och hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att på Inspektionen för vård och omsorgs begäran lämna över handlingar, prover och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn.

Som IVO har redogjort för har bestämmelsen haft en liknande lydelse sedan lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (den äldre tillsynslagen) infördes 1980. Av förarbetena till den äldre tillsynslagen framgår bl.a. följande (se prop. 1978/79:220 s. 46):

De handlingar som ska lämnas till socialstyrelsen är handlingar som kan ge upplysningar om den hälso- och sjukvårdande verksamheten, i första hand journaler som förts om patient. Även andra handlingar, som socialstyrelsen behöver för att fullgöra sin tillsynsuppgift, omfattas dock av bestämmelsen, exempelvis röntgenbilder och anteckningar rörande användningen av tekniska hjälpmedel. [– – –] Någon saklig ändring i förhållande till vad som nu gäller beträffande uppgiftsskyldigheten till socialstyrelsen är inte avsedd.

Bestämmelsen fördes över till 13 § lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården utan ändring i sak (se prop. 1993/94:149 s. 120).

I samband med att bestämmelsen därefter fördes över till 10 § lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården (tillsynslagen) uttalade regeringen bl.a. att Socialstyrelsen vid utövandet av individtillsyn hade långtgående befogenheter gentemot den enskilde yrkesutövaren (se prop. 1995/96:176 s. 80). Av författningskommentaren framgår vidare följande:



I *första stycket* anges att Socialstyrelsen har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Det är t.ex. journalhandlingar som avses. [– – –] Bestämmelsen gäller såväl den som bedriver verksamheten som den enskilde yrkesutövaren. För att Socialstyrelsen ska kunna utöva sin tillsyn måste den också ha behövliga upplysningar och material.

Vid nästa översyn av tillsynen över hälso- och sjukvården upphävdes tillsynslagen, men en bestämmelse med motsvarande lydelse infördes i 6 kap. 9 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår följande (prop. 1997/98:109 s. 169):

Bestämmelsen motsvarar 10 § tillsynslagen. Socialstyrelsens rätt till upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen innefattar även rätten att få ut uppgifter om annan hälso- och sjukvårdspersonal än den hos vilken uppgiften begärs. Detta innebär exempelvis att *Socialstyrelsen av den behandlande läkaren har rätt att få ut t.ex. journalhandlingar angående en annan läkare som är patient hos denne och som misstänks för missbruk [JO:s kursivering]*.

Sedan upphävandet av LYHS regleras uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att det inte skett någon ändring i sak (prop. 2009/10:210 s. 224).

Utredning i ärenden om återkallelse av legitimation m.m.

HSAN inrättades 1980 genom den äldre tillsynslagen för att pröva ärenden om disciplinansvar och vissa behörighetsfrågor, t.ex. ärenden om återkallelse av legitimation. Av 27 § i den äldre tillsynslagen framgår bl.a. följande:

Ansvarsnämnden ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda, överflödig utredning ska avvisas.

Nämnden får *fordra in patientjournaler [JO:s kursivering]* eller andra handlingar som behövs för utredningen. [...]

Bestämmelsen var – såvitt framgår av dess lydelse och förarbeten – gällande för alla ärenden som handlades av ansvarsnämnden. Av förarbetena framgår bl.a. följande (se prop. 1978/79:220 s. 61 f.):

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6.6) har framhållits att det är ansvarsnämnden som har ansvaret för att ett disciplinärende blir uttömmande behandlat. För att någon tvekan inte ska föreligga om nämndens processledande uppgifter bör slås fast att officialprincipen gäller. [– – –]

– – –

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke avser att tillförsäkra ansvarsnämnden samma utredningsbefogenheter när det gäller att *fordra in sjukjournaler och liknande handlingar* som den nuvarande nämnden [*Medicinalväsendets ansvarsnämnd; JO:s anm.*] har.

Bestämmelsen fördes över till 23 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. för personal inom hälso- och sjukvården (se prop. 1993/94:149 s. 128) och därefter till 7 kap. 10 § LYHS (se prop. 1997/98:109 s. 173) utan ändring i sak.

När patientsäkerhetslagen trädde i kraft 2011 ändrades hanteringen av klagomål inom hälso- och sjukvården bl.a. på så sätt att disciplinansvaret ersattes med en utökad klagomålshantering hos Socialstyrelsen (se prop. 2009/10:210 s. 123 ff.). HSAN prövar även fortsättningsvis behörighetsfrågor, t.ex. ärenden om återkallande av legitimation, numera efter ansökan av IVO. I samband med dessa förändringar ändrades i vissa avseenden även bestämmelserna om handläggningen av ärenden hos HSAN. Någon bestämmelse som motsvarar 7 kap. 10 § LYHS finns inte i patientsäkerhetslagen.

#### Behovet av en översyn av lagstiftningen

Bestämmelsen i 7 kap. 20 § första stycket patientsäkerhetslagen är allmänt hållen och bör enligt min mening uppfattas som att skyldigheten för vårdgivare och personal – inom såväl offentligt bedriven som privat hälso- och sjukvård – att till IVO lämna bl.a. handlingar och upplysningar avser den eller de som är föremål för den aktuella tillsynen. Jag anser alltså inte att man av bestämmelsens lydelse kan dra slutsatsen att en vårdgivare har skyldighet att till IVO lämna över patientjournaler som förts i vården av en yrkesutövare, när den aktuella vårdgivaren inte är föremål för tillsynen.

Som framgår av redogörelsen ovan tycks vidare det enda uttryckliga stödet för att bestämmelsen innebär en sådan skyldighet vara den ovan redovisade skrivningen i författningskommentaren till 6 kap. 9 § LYHS (prop. 1997/98:109 s. 169). Saken behandlas dock inte i propositionen i övrigt och såvitt jag har funnit inte heller i de utredningar som föregick regeringens proposition (se bl.a. SOU 1995:147 och SOU 1996:138). Som ovan framgått hade HSAN före 2011 en uttrycklig allmän rätt att inhämta de patientjournaler som behövdes för utredningen i ärenden om disciplinansvar och behörighetsfrågor. Den regleringen gav, till skillnad från bestämmelsen i 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen, inte uttryck för någon begränsning avseende vem journalhandlingarna kunde hämtas in ifrån.

Jag har förståelse för IVO:s behov av att kunna presentera konkreta och styrkta omständigheter i en anmälan till HSAN. Det är av patientsäkerhetsskäl angeläget att hälso- och sjukvårdande uppgifter inte fullgörs av personal som på grund av sjukdom eller missbruk inte kan utöva sitt yrke på ett tillfredsställande sätt. Det intresset måste dock vägas mot intresset av skydd för den enskildes personliga integritet. Att hämta in en yrkesutövares patientjournal i ett ärende som rör dennes yrkesutövning är en mycket ingripande åtgärd. Enligt min uppfattning kräver en sådan åtgärd ett klart och tydligt lagstöd, likt det som i dag finns på andra områden (jfr bl.a. 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen).

Det är inte JO:s uppgift att avgöra om IVO bör ha möjlighet att hämta in en yrkesutövares patientjournal inom ramen för sin tillsyn över hälso- och sjukvårdens personal. Min bedömning är dock att dagens lagstiftning inte ger det stöd som bör krävas för en sådan åtgärd, och jag finner det mycket otillfredsställande att regelverket, enligt min mening, är så otydligt.

Mot denna bakgrund får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen i det hänseende som berörs. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

#### Bedömningen i detta fall

När det gäller hanteringen av det nu aktuella ärendet får jag konstatera att IVO ändå har haft visst stöd i förarbetsuttalanden för sin uppfattning att myndigheten fick ta in yrkesutövarens patientjournal. JO brukar vidare inte uttala sig om myndigheternas bedömningar eller beslut i sakfrågor, t.ex. vilka utredningsåtgärder som är motiverade i ett enskilt ärende. Jag har inte funnit anledning att frångå den principen i det här ärendet och kommer därför inte att uttala mig om behovet av att hämta in AA:s patientjournal i den aktuella utredningen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den otydlighet som finns i regleringen av denna fråga i patientsäkerhetslagen riktar jag inte någon kritik mot IVO:s hantering av AA:s ärende.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.