

Handläggare
Lisa Gagnerud
Telefon: 08-508 25 356

Till
Socialnämnden
2021-08-31

Maria Karlsson
Telefon: 08-508 25 403

Betänkandet Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:39)

Svar på remiss från kommunstyrelsen dnr KS 2021/807

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av betänkandet *Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:807)*
2. Omedelbar justering

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet *Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:807)*. Betänkandet föreslår en bestämmelse i patientdatalagen som gör det möjligt för vårdgivare att ge ett ombud elektronisk tillgång till patientuppgifter. Bestämmelsen är frivillig för vårdgivare att använda och kräver alltid patientens medgivande.

Betänkandet föreslår även att ombud ska kunna få elektronisk tillgång till viss omsorgsdokumentation för äldre personer och personer med funktionsnedsättningar.

Dessutom föreslås att allmänheten genom en sökfunktion på internet ska kunna kontrollera en persons behörighet i registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal.

Socialförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till förslagen men menar att det finns en betydande risk att de personer som lever i kontrollerande sammanhang, både barn och vuxna, riskerar att bli ännu mer utsatta. För den stora gruppen äldre, personer med funktionsnedsättning och personer som inte behärskar det svenska språket, innebär förslagen dock en stor förbättring genom möjligheten att frivilligt kunna dela sina patientuppgifter med ett ombud i syfte att få ökad kontroll och insyn i den egna vården.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat betänkandet *Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:807)* för besvarande. Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, äldrenämnden och stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Skärholmen och Östermalm.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 25 augusti 2021. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 26 augusti 2021.

Ärendet

Betänkandet *Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:807)* föreslår en bestämmelse i patientdatalagen som gör det möjligt för vårdgivare att ge ett ombud elektronisk tillgång till patientuppgifter. Bestämmelsen är frivillig för vårdgivare att använda och kräver alltid patientens medgivande. Betänkandet föreslår även att ombud ska kunna få elektronisk tillgång till viss omsorgsdokumentation för äldre personer och personer med funktionsnedsättningar.

Bakgrund till utredningen

Många personer behöver hjälp av någon annan för att klara det praktiska kring sina vård- och omsorgskontakter. Det kan till exempel bero på hög ålder eller olika funktionsnedsättningar.

Patientjournal ska föras enligt lag och har till syfte att bidra till en god och säker vård. Patientjournalen kan dock även vara en

informationskälla för patienten och bidrar på så sätt till ökad insyn och delaktighet i den egna vården. Patientjournalen är en allmän handling som i regel omfattas av stark sekretess enligt 25 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretessen gäller dock inte i förhållande till den enskilde själv och kan bara hemlighållas för patienten i yttersta undantagsfall. Eftersom den enskilde kan disponera över sina uppgifter kan han eller hon välja om någon utomstående ska få ta del av dessa genom att häva sekretessen. Ett ombud kan då få ta del av muntliga eller skriftliga uppgifter från vården.

Inom vården har Inera AB tagit fram en nationell e-tjänst som kallas för *Journalen*. I e-tjänsten kan patienter logga in med e-legitimation och få elektronisk tillgång till sina patientuppgifter. Informationen hämtas automatiskt från hälso- och sjukvårdens journalsystem, så kallad direktåtkomst.

Tidigare fanns en ombudsfunktion i *Journalen* där patienter kunde utse en annan person att dela sin journal med, ett ombud. Efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen 2018 stängdes ombudsfunktionen då den strider mot gällande rätt. Domstolen kom fram till att vårdgivare inte ens med samtycke får ge ett ombud direktåtkomst till vårdgivares uppgifter om den enskilde. Legala ställföreträdare, såsom förvaltare, gode män och i vissa fall personer med en framtidsfullmakt har dock rätt att ta del av elektronisk information om det ligger inom ramen för uppdraget.

Ytterligare ett undantag gäller läkemedel där patienten får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv men även kan ge ett ombud direktåtkomst genom fullmakt (5 kap. 6 § lagen om nationell läkemedelslista).

Ombuds tillgång till patientuppgifter

Utredningen menar att det finns klara fördelar med att möjliggöra för vårdgivare att ge ombud elektronisk tillgång till patientuppgifter. Exempelvis kan närstående till personer som har svårt att minnas få information om vad som har framkommit på läkarbesök och kan genom tillgång till dokumentationen hjälpa honom eller henne att hålla ordning på sjukvårdsbesök eller läkemedel.

Även familjemedlemmar med stora geografiska avstånd kan hålla sig uppdaterade och bevaka sin anhöriges intressen i förhållande till vården. Genom en enkel och säker tillgång till aktuell information

får närstående bättre möjligheter att bidra till ökad hälsa och livskvalitet för sin anhörige. Möjligheten ska vila på patientens frivilliga medgivande och ska enbart kunna ges till en person som patienten känner personligen.

Utredningen lyfter fram olika nackdelar och risker med förslaget, exempelvis att personer kan bli utsatta för påtryckningar eller hot och därför gör någon till ombud mot sin egentliga vilja. Detta skulle kunna vara fallet i situationer där en person utövar kontroll och våld mot sin partner eller då en vårdnadshavare kontrollerar sitt barn i en hederskontext. Utredningen anger dock att dessa risker redan finns i dagsläget, exempelvis genom att en person kan förmå patienten att lämna en fullmakt och därefter ta del av muntlig eller skriftlig information, alternativt bereda sig tillgång till patientens e-legitimation.

Utredningen menar att fördelarna med förslaget överskrider integritetsriskerna under förutsättning att vissa integritetsstärkande åtgärder införs. Exempel på dessa är:

- Medgivandet ska vara aktuellt, relevant och specifikt.
- Medgivandet ska helt och hållet bygga på patientens fria och verkliga vilja. Om hälso- och sjukvårdspersonal fattar misstanke om att så inte är fallet ska han eller hon genast anmäla det till berörd vårdgivare. Motsvarande gäller om en vårdgivare fattar misstanke om att patienten inte känner ombudet personligen.
- Patienten kan när som helst ta tillbaka sitt medgivande.
- För att kunna lämna ett giltigt medgivande måste patienten förstå vad saken handlar om och vad man gör. Utredningen bedömer inte att det finns möjlighet för personer med varaktigt nedsatt beslutsförmåga att lämna ett giltigt medgivande till elektronisk tillgång. I dessa fall kan den föreslagna bestämmelsen inte tillämpas och istället finns möjlighet att förordna en legal ställföreträdare. I de fall en person har lämnat ett medgivande och därefter får ett förändrat hälsotillstånd som innebär att beslutsförmågan påverkas ska vårdpersonal anmäla detta till vårdgivaren. Vårdgivaren ska då undersöka hur patienten ställer sig till den elektroniska tillgången och göra en bedömning av patientens verkliga vilja.
- En juridisk person kan inte utses som ombud. Det innebär att försäkringsbolag eller arbetsgivare inte ska kunna få direktåtkomst till vårdgivares uppgifter.

- Patienten ska kunna begränsa den elektroniska tillgången till uppgifter registrerade efter ett visst datum eller vid en viss vårdenhet på ett sjukhus eller en klinik. På så sätt kan patienten begränsa åtkomsten för att exempelvis kunna få stöd av en anhörig eller vän vid en planerad sjukhusvistelse.
- Den som getts elektronisk åtkomst ska inte kunna vidta aktiva åtgärder såsom boka eller avboka tider eller begära receptförnyelse.

Ombuds tillgång till sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation

I delbetänkande *Informationsöverföring inom vård och omsorg (SOU 2021:4)* föreslog utredningen att det ska införas en sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation. Förslaget innebär att vård- och omsorgsgivare får göra dokumentation om patienter och omsorgsmottagare elektroniskt tillgänglig mellan sig, under vissa förutsättningar. Inom socialtjänsten gäller förslagen enbart dokumentation om insatser för äldre och personer med funktionsnedsättningar. I den sammanhållna vård- och omsorgsdokumentationen kan det ingå både uppgifter som dokumenterats i en patientjournal och i socialtjänstens dokumentation.

I delbetänkandet föreslog utredningen även att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som medger att den enskilde själv ska kunna ges elektronisk tillgång (direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande) till uppgifter om personen själv som andra vård- och omsorgsgivare får ha tillgång till genom sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.

I det aktuella betänkandet föreslår utredningen att samma principer som föreslås för ombuds tillgång till patientuppgifter även ska gälla för den sammanhållna vård- och omsorgsdokumentationen. Det innebär att den enskilde omsorgsmottagaren kan ge ett ombud fullmakt att ta del av den dokumentation inom socialtjänsten som förekommer inom den sammanhållna vård- och omsorgsdokumentationen. En omsorgsgivare kan bara ge elektronisk tillgång till uppgifter som denne själv har dokumenterat och gjort tillgängliga för andra vård- och omsorgsgivare och inte uppgifter som en vård- och omsorgsgivare enbart har tillgång till genom sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.

Elektronisk tillgång till Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal

Utredningen föreslår att allmänheten genom en sökfunktion på internet ska kunna kontrollera en persons behörighet i registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Syftet är att göra registret mer lättillgängligt, både för privatpersoner och för arbetsgivare, till exempel bemanningsföretag. Även för aktörer utanför Sverige kan det vara aktuellt att kontrollera behörighet för personer som uppger sig ha en svensk legitimation, exempelvis inom EES-området där det råder fri rörlighet för hälso- och sjukvårdspersonal med ett ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer för reglerade vårddyrken. Bara person- och samordningsnummer ska få användas som sökbegrepp. De uppgifter som enligt förslaget ska visas är namn, typ av legitimation, när legitimationen utfärdades och omfattningen av legitimationen vid s.k. partiellt tillträde (det vill säga att person bara får utöva en del av de arbetsuppgifter som ett legitimationsyrke kräver), yrke och specialitet.

Om sökfunktionen inte är tillräcklig får Socialstyrelsen medge elektronisk tillgång. Det kan till exempel bli aktuellt för vissa myndigheter och vårdgivare. De myndigheter som idag har direktåtkomst till registret kommer inte längre att ha det.

Jämställdhetsanalys

Betänkandet lyfter vissa risker med förslaget, exempelvis i situationer där en person utövar kontroll och våld mot sin partner eller då en vårdnadshavare kontrollerar sitt barn i en hederskontext. De personer som utsätts kan vara av båda könen men kvinnor dominerar stort. Socialtjänstrapporten innehåller en beskrivning av socialtjänstens verksamhet i Stockholms stad. I rapporten framkommer att socialtjänsten i staden kände till totalt 2954 personer som var utsatta för våld i nära relation år 2020. Av dessa var 2641 kvinnor och 313 män.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att det finns ett stort behov av att möjliggöra för vårdgivare att ge ombud åtkomst till patientuppgifter. Vården utförs av en mängd olika aktörer och för den som har många vårdkontakter eller nedsatt kognitiv förmåga kan det innebära en stor trygghet att dela sina patientuppgifter med någon man litar på. Förvaltningen anser även att förslaget är viktigt ur ett anhörigperspektiv då anhöriga får större möjlighet till insyn och information för att kunna stötta sina närstående.

Att den nya lagen föreslås vara valfri att tillämpa samt innehåller en rad begränsningar för att skydda den enskildes integritet ser förvaltningen positivt på. Exempel på dessa är att ombudsfunktionen enbart ska gälla en fysisk person som den enskilde känner personligen. Förvaltningen vill dock lyfta fram att det finns en betydande risk att de personer som lever i kontrollerande sammanhang, både barn och vuxna, riskerar att bli ännu mer utsatta. Som utredningen framhåller kan personer som vill kontrollera sina närstående göra det redan i dag. Genom en ombudsfunktion, som ger elektronisk tillgång till en betydande mängd patientuppgifter på ett lättillgängligt sätt, ökar dock risken att utsatta personer blir ytterligare kontrollerade och styrda. Förvaltningen menar att det ställer stora krav på att vårdpersonal har hög kompetens och medvetenhet i frågor som rör våld i nära relation och hedersrelaterade frågeställningar.

Utredningen lyfter att ombudsfunktionen kan vara till stor nytta för personer med funktionsnedsättningar. Socialförvaltningen instämmer i detta men vill samtidigt peka på att det förekommer missförhållanden inom exempelvis personlig assistans då omsorgstagare utnyttjas av anhöriga och oseriösa företagare för ekonomisk vinning. Förslaget kan öka risken för att dessa personer blir än mer utlämnade till anhöriga eller annan anordnare. Det kan få som konsekvens att den enskilde inte vågar anförtro sig till vård- eller omsorgspersonalen om de vet att en anhörig genom fullmakt har tillgång till dokumentationen. Det ligger nära till hands att personer som är beroende av hjälp från andra kan ha svårt att neka dem en fullmakt.

Förvaltningen ser ett behov av att vård- och omsorgspersonal kontinuerligt ställer kontrollfrågor till omsorgstagaren i enrum och på så sätt undersöker om ett samtycke är i enlighet med den enskildes vilja.

Samtidigt ser förvaltningen att det för den stora gruppen äldre, personer med funktionsnedsättning och personer som inte behärskar det svenska språket, innebär en stor förbättring att frivilligt kunna dela sina patientuppgifter med ett ombud i syfte att få ökad kontroll och insyn i den egna vården.

När det gäller möjligheten för ombud att ta del av sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation ser förvaltningen fördelar med förslaget då det underlättar för enskilda omsorgsmottagare att kunna dela informationen med sina anhöriga. Kommunen är personuppgiftsansvarig för omsorgsdokumentationen och behöver

ha kontroll över hur informationen behandlas i samband med att ombud kan få tillgång till den. Här välkomnar förvaltningen den föreslagna bestämmelsen som innebär att en omsorgsgivare bara kan ge elektronisk tillgång till uppgifter som denne själv har dokumenterat och gjort tillgängliga för andra vård- och omsorgsgivare och inte uppgifter som en vård- och omsorgsgivare enbart har tillgång till genom sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation. Förvaltningen menar att detta kommer ställa höga krav på IT-lösningar för att exempelvis hantera gemensamma samtycken och veta vem som får hantera och tillgängliggöra vilken information i förhållande till ombuds elektroniska tillgång. Eventuellt kan gemensamma IT-lösningar för den sammanhållna vård- och omsorgsdokumentationen vara en möjlig lösning.

Förslagen om ombuds tillgång till sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation är inte tvingande utan ska ses som en möjlighet. Förvaltningen ser positivt på detta då det ger staden utrymme att överväga vinster mot kostnader och risker och framöver göra ställningstaganden. Den digitala utvecklingen går snabbt framåt vilket kan innebära att framtida IT-system har strukturer som underlättar för ett genomförande av säker informationsdelning till rimliga kostnader.

Förvaltningen ser också positivt på utredningens förslag om att elektroniskt tillgängliggöra Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Det är exempelvis av stor vikt att arbetsgivare enkelt kan undersöka om blivande personal har rätt legitimation för den anställning han eller hon kan bli aktuell för.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilagor

1. Remiss av betänkandet Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården
2. Betänkandet Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården (SOU 2021:39)