

Socialdepartementet
Enheten för hälso- och sjukvård
103 33 Stockholm

Remissyttrande: Bevarande av personuppgifter i HSAN:s ärendedatabas

Er referens: S2005/7295/HS

Riksarkivet har anmodats att inkomma med synpunkter på en begäran om gallringsföreskrifter för det automatiserade ärendehanteringssystemet från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Det kan noteras att det ingår i Riksarkivets uppdrag att föreskriva om gallring för statliga myndigheter, 14 § arkivförordningen (1991:446).

Riksarkivet hänvisar till den utredning som gjorts i bifogade PM och avstyrker gallring.

Motivet för HSAN:s begäran är hänsyn till de anmäldas integritet. HSAN anser att ett bevarande strider mot reglerna i personuppgiftslagen. Frågan om vilket skydd integriteten ska ha i dessa ärenden bedömdes när man beslutade om sekretess, 7 kap. 1 c-2 § § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter om patienterna omfattas av en mycket svag sekretess. Uppgifter om personer anställda inom sjukvården omfattas inte alls av sekretess. Det är tydligt att lagstiftaren ansett att behovet av insyn i dessa ärenden är mycket stort och att andra hänsyn därför får vika.

Det kan diskuteras om personuppgifter i HSAN:s register bör omfattas av skydd för de anmäldas integritet. Om ett sådant skydd ska införas bör det ske genom en ändring i sekretesslagen och inte genom den mer ingripande åtgärden att gallra uppgifterna. Att gallra är en oåterkallig åtgärd med en slutlig förlust för rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov, jämför 3 § arkivlagen (1990:782). Genom att lagstifta om sekretess för uppgifterna, t.ex. efter fem år, uppnår man syftet att skydda integriteten samtidigt som uppgifterna bevaras. Man undviker också risken att komma i konflikt med EG-direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer om utbyte av information om disciplinära åtgärder m.m. som inte har någon tidsbegränsning.

Riksarkivets bedömning är att uppgifterna har ett högt forskningsvärde. Det talar för ett bevarande i automatiserad form. En manuell hantering av uppgifterna efter utskrift på papper, som hör till 50–60 000 ärenden under perioden, medför vidare ett omfattande merarbete och stor osäkerhet om uppgifternas fullständighet.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Tomas Lidman. Närvarande vid ärendets slutliga handläggning har varit förste arkivarie Håkan Lövblad och verksjurist Ulla Ahlqvist, föredragande.

Tomas Lidman

Ulla Ahlqvist

Bifogas: Riksarkivet PM 2008-05-07

Kopia till: Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Kulturdepartementet

Tillsynsavdelningen
Håkan Lövblad

Bevarande och gallring av personuppgifter i HSAN:s ärendedatabas

I remiss 2008-04-21 från Socialdepartementet anmodas Riksarkivet att inkomma med synpunkter på skrivelse 2005-09-28 från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) till departementet med begäran om att få gallra personuppgifter i sin ärendedatabas.

Jag föreslår att HSAN:s begäran om gallring av personuppgifter i dess ärendedatabas tillbakavisas eftersom gallring strider mot arkivlagens bestämmelser, då arkivet ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för både förvaltningen och forskningen.

1 Verksamhet och arkivbildning

Särskilda nämnder för prövning av disciplinpåföljder inom hälso- och sjukvården har funnits sedan 1947 och verkade inom Socialstyrelsen (tidigare Medicinalstyrelsen) fram till 1980 då HSAN inrättades (Prop. 1997/98:109 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, s. 70).

1.1 Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

HSAN prövar enligt 1 § första stycket förordningen (2007:1019) med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd ärenden enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Av paragrafens andra stycke framgår att nämnden genom kontroll av den anmälda vården och genom information om verksamheten ska medverka till att stärka patientsäkerheten inom hälso- och sjukvården inklusive tandvården. Enligt 2 § ska Socialstyrelsen informeras om ärenden och beslut som det kan vara av betydelse för styrelsen att känna till.

I 4 § instruktionen framgår att det inom HSAN finns ett särskilt beslutsorgan benämnt Ansvarsnämnden. Nämnden har till uppgift att enligt LYHS pröva ärenden om

1. disciplinpåföljd,
2. prövotid,
3. återkallelse av legitimation och annan behörighet,
4. begränsning av förskrivningsrätt, och
5. ny legitimation.

HSAN har enligt tidigare instruktioner (1980:497) som hänvisade till 19 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal m.fl. och (1988:1240) och (1996:571), som båda hänvisade till 13 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens området, haft dessa uppgifter sedan myndigheten inrättades även om vissa ärendetyper tillkommit under perioden.

2008-05-07

Dnr RA 04-2008/1756

Närmare bestämmelser om sanktioner finns i 5 kap LYHS och motsvarar de som omnämns ovan i instruktionen för HSAN. Av 5 kap. 5 § LYHS framgår att disciplinpåföljd inte får åläggas senare än tio år efter förseelsen.

I 6 kap. LYHS regleras Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Av 6 kap 20 § lagen framgår att styrelsen för två automatiserade tillsynsregister. Ett över verksamheter som anmälts, vilket får användas för tillsyn och forskning och statistikframställning. Och ett annat över sjukvårdsinrättningar och enheter som bedriver psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård och undersökning, vilket får användas för tillsyn, forskning, statistikframställning och placering av patienter.

Handläggningen vid HSAN regleras i 7 kap. 7-17 §§ LYHS. Av bestämmelserna framgår att anmälan om disciplinpåföljd kan göras av Socialstyrelsen eller den patient som saken gäller eller en närstående till patienten. Blanketten *Anmälan om fel i vården* finns på HSAN:s webbplats. Även Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern har rätt att göra anmälan enligt sina respektive instruktioner. Anmälan ska ske skriftligen och vara egenhändigt undertecknad och kan kompletteras med fullmakt, kompletterande uppgifter, patientjournal eller andra handlingar som behövs för utredningen, svar från den som anmäls, yttranden från sakkunniga, förhör med vittnen eller sakkunniga inför domstol och muntlig förhandling med parterna.

HSAN:s beslut får enligt 9 kap. 9 § LYHS överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Första instans är länsrätten i Stockholm.

Av förarbetena till LYHS, som innebar att fem tidigare gällande författningar sammanfördes till en, framgår att regeringen ansåg att allmänhetens behov av information om hälso- och sjukvårdspersonalen kan tillgodoses genom tillgången till uppgifter i de register som finns hos HSAN och Socialstyrelsen. Riksdagen anförde inga invändningar mot detta. (Prop. 1997/98:109 s. 136, bet. 1997/98:SoU22, rskr. 1997/98:290).

Av punkten 8 i ingressen till EG-direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att tjänsteleverantören bör omfattas av de disciplinåtgärder som tillämpas i den mottagande medlemsstaten. Av artikel 56 punkten 2 framgår att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten och ursprungsmedlemsstaten ska utbyta information om disciplinära åtgärder eller straffrättsliga påföljder som vidtagits m.m. (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer) Artikeln har implementerats i 15 § förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Regeringen tillsatte år 2007 en kommitté med uppdraget att utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv göra en generell översyn av lagstiftningen på området. Särskilt bestämmelserna som reglerar HSAN:s verksamhet ska ses över. (Dir. 2007:57)

2008-05-07

Dnr RA 04-2008/1756

1.2 Arkivbildning

Någon registerförfattning har inte utfärdats för HSAN:s verksamhet. HSAN är inte heller upptagen i 5-6 §§ sekretessförordningen (1980:657) med undantag för registreringsskyldigheten. Registreringen av allmänna handlingar följer således de generella reglerna i 15 kap. 1-2 §§ sekretesslagen (1980:100).

För arkivbildningen i övrigt gäller arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:441) och Riksarkivets generella föreskrifter (RA-FS). Riksarkivet har inte utfärdat myndighetsspecifika föreskrifter för HSAN.

Av framställningen från HSAN framgår att automatiserad ärenderegistrering har bedrivits sedan 1993.

1.3 Sekretess

Sekretess gäller enligt 7 kap. 1 c § sekretesslagen (1980:100) inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Av 7 kap. 2 § första stycket framgår att sekretess enligt 1 c § inte gäller beslut i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården. I paragrafens andra stycke, som infördes 1994, framgår beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården att sekretess för uppgifter som avses i 1 c § gäller endast i begränsad omfattning och bestämmelsen ska tillämpas endast i undantagsfall.

Sekretesskyddet enligt 1 c § omfattar inte hälso- och sjukvårdspersonalen. Uppgifter om personalen i anmälningar till HSAN omfattas inte heller av sekretess.

(http://zeteo.nj.se/pp/DocView/sekrkomm_sekrklagen_s8_s4, avläst 2008-04-25)

2 HSAN:s framställning om gallring

HSAN föreslår att personuppgifter som behandlas automatiserat får gallras fem år från beslutsdagen. HSAN motiverar förslaget om gallring med att det ur integritetssynpunkt är allvarligt att allmänheten misstolkar betydelsen av att en yrkesutövare har ålagts disciplinpåföljd eller överhuvudtaget blivit anmäld oavsett utgången av prövningen. HSAN anser att detta strider mot personuppgiftslagens bestämmelse att personuppgifter inte får bevaras längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Vidare refererar HSAN till de bestämmelser om gallring som gäller enligt förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling och till att även belastningsregistrets uppgifter om brottslighet som leder till bötesstraff alltid gallras bort efter fem år, för de fall att ingen ny brottslighet tillkommit.

3 Bevarande och gallring

3.1 Arkivlagen m.m.

I 3 § andra stycket arkivlagen (1990:782) slås det fast att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Av 3 § tredje stycket arkivlagen framgår att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas, så att de tillgodoser

- rätten att ta del av allmänna handlingar
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Av 10 § första stycket arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras endast under beaktande av att arkivet utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket arkivlagen.

Av 2 kap. 1 § RA-FS 1991:1 (ändrade RA-FS 1997:4) framgår att begreppet gallra innebär att förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar. Förstöring av sådana handlingar/uppgifter i samband med överföring till annan databärare räknas som gallring om överföringen medför

- informationsförlust,
- förlust av möjliga sammanställningsmöjligheter,
- förlust av sökmöjligheter, eller
- förlust av möjligheten att fastställa informationens autenticitet.

Av 10 § andra stycket arkivlagen framgår att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning så gäller dessa bestämmelser.

Av 8 § personuppgiftslagen framgår att bestämmelser i lagen inte ska tillämpas om den inskränker en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter. Av andra stycket framgår att bestämmelserna inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

3.2 Avvikande bestämmelser om gallring

Avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar har inte utfärdats för HSAN:s verksamhet.

Däremot har det i 6 kap. 22 § LYHS föreskrivits att vissa uppgifter i Socialstyrelsens tillsynsregister ska gallras efter fem år eller då verksamheten lagts ned. Vidare framgår att övriga uppgifter ska gallras när nya uppgifter inkommer eller då anmälan görs om att verksamheten lagts ned.

3.3 Tillämpning av Riksarkivets gallrings- & bevarandepolicy

Av Riksarkivets gallrings- & bevarandepolicy framgår att arkivhandlingar kan användas som information om dels den verksamhet där handlingarna uppkommit, dels om förhållanden i organisationens omvärld. Båda dessa sätt att använda informationen ska beaktas i lika stor utsträckning vid bedömningen av bevarande respektive gallring. (Bevarandet av nutiden, s. 6)

3.3.1 Dokumentation av verksamheten

Dokumentation av verksamheten ska i första hand syfta till att bevara handlingar som har ett direkt samband med den verksamhet som myndigheten bedriver. Handlingar som har tillkommit i administrativa eller tekniska stödverksamheter har mindre betydelse för detta ändamål. Dokumentation bör dock bevaras om förhållanden som generellt är styrande för verksamheten, t.ex. organisation, planläggning, ekonomiska ramar, regler och rutiner, policybeslut beträffande verksamhetsinnehåll och arbetsätt. (Bevarandet av nutiden, s. 6 f.)

3.3.2 Dokumentation av omvärldsinformation

Dokumentation av omvärldsinformation bör syfta till att handlingar bevaras med hänsyn både till de uppgifter de kan ge om generella förhållanden och om enskilda individer, händelser och företeelser. Uppgifter om individer och andra enskildheter bevaras inte endast som underlag för beskrivningar och analyser av generella förhållanden utan även för att uppgifterna om de individuella förhållandena har ett egenvärde. I detta sammanhang har det ingen betydelse om verksamheten har en rutinmässig karaktär. Tvärtom kan sådana uppgifter ibland ha ett särskilt stort värde genom hög täckningsgrad, kontrollerbarhet och representativitet. (Bevarandet av nutiden, s. 7 f.)

När det gäller kulturarvsaspekten och därmed sammanhängande forskningsvärde handlar det i detta fall närmast om att bedöma den omvärldsinformation som handlingar och uppgifter rörande disciplinpåföljder och behörighetsingripanden vid HSN kan förmedla. De generella förhållandena av intresse i detta sammanhang rör främst de resultat verksamheten når i förverkligandet av samhällets behov av patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården inkl. tandvården. Enskildheterna rör dels de individer, händelser och företeelser som dokumenteras av handlingarna, dels den betydelse denna dokumentation har som underlag för resultatinformationen.

De formella kriterier som Riksarkivet anger som särskilt betydelsefulla för bedömningen av handlingars och uppgifters värde för forskning utgörs av unicitet, kontinuitet, datakvalitet, aggregationsnivå, identifikation, länkbarhet, representativitet, funktionella samband samt tillgänglighet och överblickbarhet. Dessa kriterier utgör dock inte i första hand egenskaper hos handlingarna själva, utan en forskningsvärdering är med nödvändighet teoribunden. Hänsyn ska också tas till räckvidden av informationen i handlingar och uppgifter både i kvantitativ och kvalitativ mening. Detta kan avse områdets storlek, antalet individer eller andra objekt som berörs av

2008-05-07

Dnr RA 04-2008/1756

händelser eller förhållanden. Betydelsefullt är även konsekvenserna för den eller de som berörs. (Bevarandet av nutiden, s. 8 f.)

Uppgifter och handlingar är huvudsakligen *unika* som underlag för HSAN:s beslut om disciplinpåföljder. Handlingar som överklagas förekommer hos förvaltningsdomstolar. Vissa handlingar och uppgifter förekommer även hos Socialstyrelsen som en följd av HSAN:s informationsansvar. Uppgifter i Socialstyrelsens tillsynsregister gallras.

Uppgifter och handlingar har *kontinuitet* fr.o.m. 1980 då HSAN inrättades. För tiden dessförinnan går kontinuiteten tillbaks till år 1947. Registeruppgifter för automatiserad behandling har kontinuitet fr.o.m. 1993.

Datakvaliteten i uppgifter och handlingar torde vara god eftersom de baseras på mestadels skriftliga och dokumenterade grunduppgifter.

Uppgifter och handlingar som i detta fall utgörs av *primärdata* är mer oberoende än aggregerade data av den ursprungliga användningens syften.

Uppgifter och handlingar kan *identifieras* med fysiska och juridiska personer.

Möjligheterna till identifiering av uppgifter och handlingar på olika sätt ger goda möjligheter att *länka* uppgifter som hanteras automatiserat till andra uppgifter.

Uppgifterna *representerar* handlingar knutna till 3000 ärenden 1998 till knappt 4 500 ärenden 2007. Den procentuella andelen påföljder i de ärenden som kan leda fram till sådana är för de senaste tre åren 12,5 – 15 %. Överklagandeprocenten för samtliga avgjorda ärenden för samma period är 26 – 28 % med ändringsprocenten 6 – 8 %. (Årsredovisning 2007, HSAN fig. 1, tab. 6, tab. 10)

Uppgifterna har *funktionella samband* inom den egna myndigheten med handlingar och uppgifter i kärn- och stödverksamheterna. Externa funktionella samband finns främst med uppgifter hos Socialstyrelsen och förvaltningsdomstolarna. Ytterligare externa funktionella samband finns med sjukvårdshuvudmännen, vårdgivarna, Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän.

Uppgifter och handlingar som hanteras automatiserat har generellt hög *tillgänglighet* och *överblickbarhet*. Uppgifter i handlingar som inte har automatiserats har låg tillgänglighet och överblickbarhet.

En sammanvägning av kriterierna för värdet av handlingar och uppgifter som omvärldsinformation för forskningen visar att dessa är unika och har medellång kontinuitet. Uppgifternas datakvalitet torde vara god. Uppgifter kan identifieras och har funktionella samband internt och externt. Handlingar och uppgifter i automatiserad form har hög länkbarhet, tillgänglighet och överblickbarhet. Därutöver belyser uppgifter individuella förhållanden och företeelser som har ett eget värde. Räckvidden av informationen får i kvalitativa avseenden anses som tydlig då den leder till beslut om disciplinpåföljd och behörighetsingripanden. Räckvidden i kvantitativa avseenden

2008-05-07

Dnr RA 04-2008/1756

urholkas möjligen av uppgiften om att 72 300 skador anmälts till patientförsäkringen under perioden 1991-2000 (Riksdagens revisorer, Förstudie 2001/02:13, Statlig styrning av hälso- och sjukvården, s. 24).

4 Överväganden

Inledningsvis vill jag behandla den rättsliga grunden för gallringen av uppgifter i HSAN:s ärendedatabas. Jag konstaterar att personuppgiftslagen inte hindrar myndighet att arkivera allmänna handlingar, varför den lagens bestämmelser inte ska tillämpas för gallring hos myndighet. Inte heller har avvikande bestämmelser om gallring utfärdats av riksdag eller regering. Bevarandet och gallringen av uppgifter i nämndens ärendedatabas följer därför arkivlagens bestämmelser.

Enligt arkivlagen får allmänna handlingar endast gallras under beaktande av att arkivet utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov.

Verksamheten vid HSAN och uppgifter i dess ärendedatabas har enligt regering och riksdag bl.a. till uttalad uppgift att informera allmänheten. Regleringen av sekretess i sammanhanget, med ett svagare skydd för uppgifter i ärenden som det här är fråga om, talar också för detta offentliggörandet av uppgifter. Införandet av denna svagare reglering sammanfaller i princip med när HSAN tog sin ärendedatabas i bruk.

Informationskyldigheten enligt EG-direktivet är inte begränsat i tiden utan innebär att förvaltningens informationsbehov ska tillgodoses.

Sammanvägningen av den analys av handlingars och uppgifters värde för forskningen talar för ett bevarande i ursprunglig form, eftersom handläggningen av ärenden om disciplinpåföljder och behörighetsingripanden utgör kärnverksamhet och medger pga. den automatiserade behandlingen omvärldsinformation utifrån flera variabler.

Av HSAN:s skrivelse framgår inte explicit om begäran om gallring av personuppgifter ur dess ärendedatabas avser eventuell utskrift på papper av uppgifterna eller ett direkt förstörande. I promemorian framgår ovan att båda företeelserna utgör gallring. I det första fallet bl.a. därför att sök- och sammanställningsmöjligheter i den automatiserade behandlingen förstörs. En utskrift på papper av personuppgifterna skulle därför försvåra tillgodoseendet av offentlighetsprincipen, informationskyldigheten och forskning.

Sammanfattningsvis föreslår jag att HSAN:s begäran om gallring av uppgifter i dess ärendedatabas tillbakavisas eftersom gallring strider mot arkivlagens bestämmelser, då arkivet ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för både förvaltningen och forskningen.

Håkan Lövblad