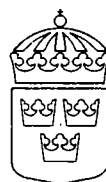


Konstitutionsutskottets yttrande

1992/93:KU5y

Husläkare m.m.



1992/93
KU5y

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 25 mars 1993 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1992/93:160 om husläkare m.m. jämte motioner, såvitt propositionen och motionerna berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande i huvudsak till att gälla frågor om sekretess och skyddet mot kränkning av den personliga integriteten vid ADB-registrering.

Propositionen m.m.

Propositionen grundar sig på ett förslag som utarbetats av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet, (Ds 1992:41) Husläkare — för kontinuitet och trygghet i vården. Departementspromemorian remitterades bl.a. till Datainspektionen för yttrande. Datainspektionen uttryckte i sitt remissvar en kritisk inställning till vissa delar av förslaget. Sammanfattningsvis underströk inspektionen behovet av att studera vissa integritetsfrågor närmare. Enligt inspektionens mening borde integritetsfrågor som sammanhänger med förslagen övervägas redan inför ett beslut om ett husläkarsystem, särskilt som reformen synes syfta till trygghet i vården.

Inspektionen hänvisade till att kvalitetssäkring och informationshantering avses ske i ADB-miljö. Detta sammantaget med förslaget om listning av patienter tycks enligt Datainspektionen medföra att personregister skall föras med hjälp av ADB till stöd för husläkarverksamheten. Inspektionen ansåg att beslut om inrättande av känsliga och totalt sett omfattande register över befolkningen såväl i vårdverksamheten som hos sjukvårdshuvudmännen och Socialstyrelsen bör fattas av riksdagen och att alltså registerverksamheten bör lagregleras.

Oavsett i vilken utsträckning lagreglering avses ske av personregister, behöver enligt inspektionen de rättsliga förutsättningarna att lämna patientuppgifter mellan husläkarna, sjukvårdshuvudmännen och socialstyrelsen analyseras med hänsyn till sekretessen och tystnadsplikten.

Propositionen behandlar i den allmänna motiveringen frågan om tillsyn och kvalitetssäkring. Det sägs att en av Socialstyrelsens främsta

uppgifter är att utöva tillsyn över hälso- och sjukvården i landet. Det bör därför vara en angelägen uppgift för styrelsen att följa upp och bedöma effekterna av en husläkarreform såväl vad gäller dess inverkan på hälso- och sjukvårdens utveckling i stort som effekterna för den enskilde. Varje husläkare skall medverka till att den egna verksamheten följs upp såväl kvalitativt som kvantitativt. Genom husläkaråtagandet förbinder sig den enskilde husläkaren att redovisa resultatet av sin verksamhet. Detta bör ske i form av verksamhetsberättelser i enlighet med nationella riktlinjer och anvisningar från sjukvårdshuvudmannen/finansiären och med utgångspunkt i vissa enhetliga basdata och kvalitetsindikatorer med avidentifierad redovisning. Det pågående arbetet med att utveckla system för kvalitetssäkring bör intensifieras. Då husläkarsystemet successivt skall införas för att vara fullt utbyggt vid utgången av år 1995 bör det redan inför år 1994 finnas utvecklade metoder och former för hur verksamheten bör följas upp.

Mycket talar enligt propositionen för att kvalitetssäkringen och informationsåterföringen bör ske i ADB-miljö. Det blir då viktigt dels att samtliga husläkare använder sig av de möjligheter som datoriseringen ger, dels att avidentifierade statistiska data på ett enkelt sätt kan föras från husläkaren till sjukvårdshuvudmannen eller Socialstyrelsen. En ökad datorisering i syfte att underlätta kvalitetssäkring och informationsåterföring bör ske parallellt med utbyggnaden av husläkarsystemet.

Enligt 5 § i förslaget till lag om husläkare skall husläkaren föra särskild förteckning över dem som han eller hon är husläkare för. Husläkaren skall se till att landstinget fortlöpande har kännedom om vilka dessa personer är. 6 § stadgar att en enskild kan avstå från att bli förtecknad hos husläkare genom att meddela detta till landstinget. De som inte avstått från att förtecknas och inte själva valt en husläkare skall enligt 7 § av landstinget fördelas på husläkarna inom landstinget. Husläkaren och de passivt förtecknade skall underrättas om åtgärden.

Enligt specialmotiveringen till nämnda bestämmelser har landstinget behov av uppgifter ur husläkarens särskilda förteckning såväl för ersättningen till husläkaren som för att förhindra att en enskild anmäler sig hos flera husläkare. Vidare sägs att det måste förutsättas att förteckningen förs på ADB-medium, vilket torde kräva tillstånd för inrättande av personregister enligt datalagen. Sådant tillstånd krävs i vart fall om förteckningen skall innefatta andra personer än sådana som själva anmält sig hos läkaren eller om registret skall användas för administrativ hantering av uppgifter till och från sjukvårdshuvudmännen.

För att landstinget skall kunna planera sin verksamhet och uppfylla ansvaret att ge alla möjlighet att få en husläkare krävs en fortlöpande registrering av de enskildas val av husläkare. Personregister på ADB-medium för administrativa ändamål kräver även inom hälso- och sjukvården licens och ofta därutöver tillstånd enligt datalagen.

För en uppgift om att en enskild valt en viss husläkare råder i princip sekretess såväl inom den offentliga som den enskilda hälso- och sjukvården (7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) resp. 6 § lagen

(1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen). Sekretessen gäller i det allmännas verksamhet enligt sekretesslagen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I hälso- och sjukvårdsverksamhet som drivs av enskilda gäller enligt lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen att röjandet inte får vara obehörigt. Enligt propositionen bör samtycke från enskild till utlämnande eftersträvas. Emellertid understryks att själva det faktum att en individ valt en viss husläkare i allmänhet inte torde vara särskilt integritetskänsligt. Om patienten motsätter sig uppgiftslämnandet får detta därför ändå ske, med stöd av bestämmelsen i den föreslagna lagens 5 § om att husläkaren skall se till att landstinget fortlöpande har kännedom över vilka personer husläkaren har uppsatt på sin förteckning. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess nämligen inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Enligt 6 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvården anses som obehörigt röjande inte att någon fullgör sin uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Lagrådets synpunkter riktade sig bl.a. mot oklarheter i fråga om innehållet i förteckningarna. Den föreslagna lagens bestämmelser om förteckning av personer hos en husläkare behövde enligt lagrådet preciseras och kompletteras på flera punkter. Lagrådet ville därvid understryka att det föreslagna husläkarsystemet synes ställa höga krav på snabbhet och tillförlitlighet vid utbyte av information mellan folkbokföringen, landstingen och husläkarna. Systemet måste vidare tillgodose den enskildes behov av att utan dröjsmål få besked om huruvida en anmälan att få ingå i en viss husläkares personkrets eller om byte av husläkare lett till åsyftat resultat. En övergripande förutsättning är också att uppgifter i förteckningarna hanteras på ett sådant sätt att kränkningar av den enskildes integritet kan undvikas. Sammanfattningsvis fann lagrådet att nu nämnda frågor borde bli föremål för en grundlig översyn under den fortsatta beredningen av husläkarreformen.

Motionen

Integritetsfrågan tas upp i motion 1992/93:So34 av Ingvar Carlsson m.fl. (s). Motionärerna framhåller att integritetsfrågan kräver sin lösning, bl.a. i fråga om hanteringen av journaler när någon byter husläkare. Motionen vänder sig även mot den omfattande byråkrati som blir resultatet av de mycket stränga krav som måste ställas på förteckningarna. Vidare understryks i motionen att den föreslagna lagstiftningen innebär ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Utskottets bedömning

I propositionen förutsätts att husläkare skall föra särskild förteckning över dem som han eller hon är husläkare för. I förteckningen skall anges såväl sådana personer som själva valt husläkaren som sådana som landstingen har fördelat. Personer som husläkaren av någon orsak

inte längre är husläkare för skall avföras från förteckningen. Husläkaren skall fortlöpande underrätta sjukvårdshuvudmannen om vilka personer han eller hon är husläkare för.

Landstinget behöver förteckningen dels för att beräkna ersättningen till läkaren, dels för att förhindra att en enskild anmäler sig hos flera husläkare. Det antal uppgifter som behöver ingå i en förteckning hos landstinget är begränsat; det torde kunna gälla namn, adress, födelsedata och den aktuella husläkarens namn. Som framhållits i propositionen är det angeläget att uppnå samtycke från den enskilde när det gäller att mellan husläkaren och sjukvårdshuvudmannen överföra uppgifter om vilken husläkare som valts. Genom den föreslagna bestämmelsen om att husläkaren skall se till att landstinget fortlöpande har kännedom om vilka personer han eller hon är husläkare för ges dock utrymme att även utan samtycke lämna landstinget uppgift om att en viss individ valt en viss husläkare.

Med anledning av Lagrådets kritik av bestämmelserna om patientförteckningar har dessa bestämmelser i propositionen fått en annan utformning än lagrådsremissens. I specialmotiveringen redovisas närmare vilka personer förteckningarna bör omfatta. Det framhålls att en person under kortare tid kan komma att vara förtecknad hos två husläkare. Vilka administrativa system som landstingen behöver för att förkorta denna tid bör dock enligt propositionen överlåtas åt landstingen själva att avgöra.

I detta sammanhang kan nämnas att det föredragande statsrådet framhåller att det vore en stor fördel om sjukvårdshuvudmännen i samband med husläkarreformen beslutade inrätta ett partssammansatt organ, en husläkarnämnd eller motsvarande, där man kunde diskutera frågor av gemensamt intresse, bl.a. frågor som rör informationsförsörjning.

Något uppgiftslämnande till Socialstyrelsen av individorienterade uppgifter är inte avsett. De uppgifter, som det förutsätts att husläkaren skall lämna för att den egna verksamheten skall följas upp och utvärderas (9 § förslaget till lag om husläkare), skall vara avidentifierade.

I fråga om journalerna gäller enligt 8 § förslaget till lag om husläkare att en husläkare, på begäran av en patient, skall överlämna de uppgifter om patienten som den nye husläkaren behöver för vården. Om den enskilde motsätter sig att journalen lämnas över torde detta vanligtvis komma att förhindra ett utlämnande.

När det härfter gäller frågan om automatisk databehandling av personuppgifter påpekas i propositionen att husläkaren torde behöva tillstånd av Datainspektionen för att inrätta ett sådant register. Vidare krävs licens för landstingens personregister på ADB-medium för administrativa ändamål och därutöver ofta tillstånd enligt datalagen.

I detta sammanhang kan nämnas att Datalagsutredningen nyligen föreslagit att systemet med licens och tillstånd avskaffas (SOU 1993:10). I stället föreslås att datalagen skall ge en utförlig reglering av de förutsättningar som gäller för ADB-hantering av personuppgifter. Ut-

redningen förutsätter att det kommer att behövas åtskilliga författningar för att tillåta sådana känsliga register som bara kan föras om det finns särskilt stöd i författning.

Datalagsutredningen har eftersträvat att få i huvudsak samma regler för integritetsskyddet som de som kan komma att gälla inom EG enligt förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. När det gäller s.k. statsmaktsregister talar enligt Datalagsutredningen övervägande skäl för en reglering i enlighet med det alternativ i förslaget till EG-direktiv som innebär författningsstöd för behandling av känsliga uppgifter, dvs. bl.a. uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politisk uppfattning, religiös eller annan filosofisk övertygelse.

Konstitutionsutskottet har tidigare (1990/91:KU11 s. 11) framhållit att det är allmänt sett av stor betydelse att en författningsreglering av ADB-register kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Register hos Socialstyrelsen, landstingskommunerna, kommunerna och Riksförsäkringsverket bör regleras i särskilda registerlagar. Utskottet ansåg att det krävs ingående överväganden i fråga om vilka register inom dessa områden som bör lagregleras. Utskottet förutsatte att frågan om vilka register som bör regleras ägnas en fortlöpande uppmärksamhet från regeringens sida och att åtgärder vidtas för att sådana regleringar kommer till stånd.

Av propositionen framgår att det inom Socialdepartementet pågår ett förberedelsearbete i syfte att tillkalla en utredning med uppgift att se över frågan om lagreglering av personregister inom hälso- och sjukvården. Konstitutionsutskottet förutsätter att utredningen i sitt arbete också kommer in på frågan om det finns behov av lagreglering av de nu aktuella registren bl.a. med hänsyn till de föreslagna EG-direktiven och Datalagsutredningens förslag. Konstitutionsutskottet anser att regeringens förslag bör tillstyrkas i avvaktan på det fortsatta utredningsarbetet i fråga om personregister. Konstitutionsutskottet anser följaktligen inte heller att regeringens förslag innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen att förslaget på den grunden bör avstyrkas.

Stockholm den 20 april 1993

På konstitutionsutskottets vägnar

Thage G Peterson

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Birger Hagård (m), Hans Nyhage (m), Catarina Rönnung (s), Ingvar Johnsson (s), Stig Bertilsson (m), Hans Göran Franck (s), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd), Torgny Larsson (s), Inger René (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Elvy Söderström (s) och Ingela Mårtensson (fp).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Bengt Hurtig (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

1992/93:KU5y

Avvikande mening

Thage G Peterson, Catarina Rönnung, Ingvar Johnsson, Hans Göran Franck, Torgny Larsson, Lisbeth Staaf-Igelström och Elvy Söderström (alla s) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet *Utskottets bedömning* som börjar med "Av propositionen" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Av propositionen framgår att det inom Socialdepartementet pågår ett förberedelsearbete i syfte att tillkalla en utredning med uppgift att se över frågan om lagreglering av personregister inom hälso- och sjukvården. Som framgår av det ovan anförda har Konstitutionsutskottet tidigare uttalat sig för lagreglering av personregister inom landstingen. Utskottet anser fortfarande att de är angeläget att personregister med känsliga uppgifter lagregleras. De register som enligt regeringens förslag skall föras av landstingen kan betraktas som befolkningsregister.

Av propositionen framgår inte klart hur integritetsfrågorna skall lösas. Det kan enligt konstitutionsutskottet inte anses rimligt att den som inte vill vara förtecknad på landstingens listor måste begära att få bli avförd från förteckningen efter att först ha tvångslistats. Till detta kommer att det obligatoriska förtecknandet av patienter kräver en omfattande byråkrati eftersom listorna måste hållas à jour med stor noggrannhet. Konstitutionsutskottet delar lagrådets bedömning i fråga om de brister som föreligger i detta avseende. Utskottet vill också understryka att förslaget innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser utskottet således att propositionens förslag — med bifall till motion So 34 — bör avstyrkas.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Bengt Hurtig anför:

Jag ansluter mig till den avvikande meningen.