

Gallring av personuppgifter i Ineras tjänster

Rapport från utredningsarbete hösten 2023

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och uppdrag	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdrag	3
1.3	Länkar till mer information	4
1.4	Bilagor	4
2	Arbetsätt och deltagare	4
2.1	Arbetsätt	4
2.2	Deltagare från regioner och organisationer	5
2.2.1	Regioner	5
2.2.2	Organisationer	6
3	Sammanfattning och slutsatser	6
3.1	Hälften önskar mer tid för egen genomgång	6
3.2	Önskat resultat under nästa år	7
3.3	Regionernas och Ineras roller i arbetet	7
3.4	Nationell expertgrupp för stöd	7
3.5	Förslaget i sammanfattning	8
4	Utredning	8
4.1	Inledning	8
4.2	Gallringsfrist för journalhandlingar	9
4.3	Gallringsfrist för åtkomstloggar	10
4.4	Gallringsfrist för uppgifter av begränsad betydelse	11
4.4.1	Ineras utgångspunkter	11
4.4.2	Exempel på tjänster och uppgifter	12
4.4.3	Regionernas reaktioner	13
4.4.4	Fortsatt arbete behövs	13
4.5	Export och lagring	14
4.6	Övriga frågor	14
5	Bilaga 1	15
	Tidsfrister för gallring av personuppgifter i regionernas gemensamma tjänster hos Inera	15
	Arkivlagen	15
	Dataskyddsförordningen	16
	Ineras uppdrag	16
	Ineras bedömning och förslag	17
	Föreslagna tidsfrister för gallring	17

1 Bakgrund och uppdrag

1.1 Bakgrund

Inera har som personuppgiftsbiträde behov av att få gallringsinstruktioner från regionerna för de personuppgifter som Inera hanterar för regionernas räkning i sina nationella tjänster. I nuläget saknas dessa instruktioner och Ineras tjänsteförvaltning genomför därför inte någon gallring. Av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen (GDPR) framgår att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt bör den personuppgiftsansvarige (vårdgivaren i detta fall) införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll.

Inera har som regionernas gemensamt ägda bolag också en samordnande roll. I den rollen har Inera agerat under hösten genom att utreda hur möjligheterna ser ut för regionerna att enas om gallringsinstruktioner till Inera. Visserligen är gallringsinstruktioner något som varje arkivmyndighet självständigt beslutar om, men den lagstiftning som styr bevarande och gallring är nationell. Regionerna har i flera andra fall kommit fram till frivilliga överenskommelser när det gäller Ineras tjänster. Sådana överenskommelser bygger på självständiga regionala beslut som utgår från en gemensamt framtagna och förankrad rekommendation. Ett sådant arbetssätt har valts för att nå ökad effektivitet, likvärdighet för patienter och invånare över landet och ökad transparens och tillit vid samverkan. Ett exempel är det ramverk som tagits fram gemensamt med stöd av Inera och som reglerar hur en invånare får ta del av sin journal digitalt, via Ineras nationella tjänst Journalen. Ett liknande ramverk finns för tjänsten Nationell patientöversikt, NPÖ.

Inera förvaltar ett 50-tal nationella tjänster för regionernas räkning där många innehåller personuppgifter som omfattas av behovet av gallringsinstruktioner. Tjänsterna är utvecklade under en 25-årsperiod och tillräckligt stor vikt har inte lagts vid frågor om bevarande och gallring när tjänsterna beslutades om och utvecklades. De är heller inte utformade på ett sätt som möjliggör för varje personuppgiftsansvarig vårdgivare att själv gå in i tjänsten och utföra gallring. Gallring måste därför ske manuellt eller delvis manuellt av Ineras personal eller av underleverantör. Om varje region meddelar Inera olika gallringsfrister för varje tjänst kommer det att medföra ett kostsamt arbete som i slutändan belastar regionernas budgetar. Om det istället är möjligt att nå samsyn om flertalet tjänster och personuppgifter kommer det att bli effektivare och kosta mindre för regionerna.

1.2 Uppdrag

Inera har tidigare haft dialog med olika representanter från regionerna om gallringsfrågor utan att komma till beslut.

Höstens uppdrag har varit att få kontakt med representanter från arkivsektorn för samtliga regioner för att beskriva Ineras tjänster och vilka personuppgifter som de hanterar, samt att resonera om möjliga principer för gallringsfrister. I uppdraget har också legat att komma fram till arbetsmetoder

för att ta frågan vidare samt att efterfråga regionernas behov av tjänster för mellanlagring och slutarkivering.

Deltagare från Inera i uppdraget har varit Maria Ekendahl, uppdragsledare, Brita Nilsson Engström, utredare, Manólis Nymark, jurist, Patrik Sjöberg, teknisk utredare, Fredrik Schöllin, dataskyddsombud och Evelina Svaneblom Asp, arkivarie. Uppdragets beställare är Sofie Zetterström, affärsområdeschef på Inera.

1.3 Länkar till mer information

Här finns länkar till mer information om dokument och grupper som nämns i rapporten.

- Beskrivning och tjänstespecifika villkor (BTV), som är bilagor till Ineras kundavtal. Dessa villkor beskriver varje tjänst mer i detalj medan avtalen är övergripande. Personuppgiftshantering är en av de områden som beskrivs i dessa dokument och målet är att de också ska omfatta instruktioner för gallring och bevarande.

<https://www.inera.se/kontakta-oss/ineras-kundavtal/dokument-i-kundavtalet/>

- Ineras expertgrupper med bemanning från regionerna och som bistår i sakfrågor.

<https://www.inera.se/om-inera/expertgrupper/>

- Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor på Sveriges kommuner och regioner, SKR.

<http://www.samradsgruppen.se/>

- Nationell samverkansgrupp data och analys

<https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/programomradenochsamverkansgrupper/nationellasamverkansgrupper/nsgdataochanalys.62628.html>

- Tidigare utredning på Inera om att ta fram ett nationellt e-arkiv

<https://www.inera.se/utveckling/rapporter-och-resultat/2019/nationellt-e-arkiv/>

1.4 Bilagor

Bilaga 1. Tidigare utskickat brev (maj 2022) från Inera till regiondirektörer. Återfinns i sista kapitlet.

2 Arbetssätt och deltagare

2.1 Arbetssätt

Inera påbörjade utredningsarbetet i september 2023, samt efterfrågade kontaktpersoner från Ineras regionala programråd. Dialog påbörjades också med Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, via ordförande Caspar Almalander, informationshanteringsstrateg på SKR.

Den 16 oktober hölls två nationella möten med inbjudna kontaktpersoner och ett par kollegor de bjudit in till mötet, samt några deltagare från Ineras regionala programråd.

Efter mötet togs ett dokument fram med ett par utpekade frågeställningar som skickades till regionernas kontaktpersoner. Utredningsgruppen höll enskilda möten med de regioner som så önskade för att fördjupa sig i regionala frågeställningar och behov. Alla regioner utom tre har svarat på dokumentet skriftligt. Muntlig dialog och i mejlform har skett med samtliga.

Den 27 november hölls två nationella möten då formuleringar och frågor från dokumentet togs upp, och frågan om fortsatt arbete diskuterades. Inera har också haft möten med Socialstyrelsen, med samordnaren för Nationella samverkansgruppen för Data och analys inom nationellt system för kunskapsstyrning samt med Integritetsskyddsmyndigheten, IMY. Avstämning har också gjorts med två av Ineras expertgrupper, juridik- och informationssäkerhetsrådet och medicinska rådet.

Den här rapporten summerar det som diskuterats i muntlig och skriftlig form under hösten och beskriver i nästa kapitel utredningens slutsatser och förslag till fortsatt arbete.

2.2 Deltagare från regioner och organisationer

2.2.1 Regioner

- Region Blekinge: Jan Halldin, dataskyddsamordnare.
- Region Dalarna: Carl Gudmundsson, regionjurist och dataskyddsombud, Thomas Forsman, avdelningschef Regionarkivet, Helena Strandberg, IT-direktör och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Gotland: Anna Glas, enhetschef verksamhetsområde service och diagnostik.
- Region Gävleborg: Abir Lindberg, enhetschef, enheten för informationsförvaltning.
- Region Halland: Anders Hammarsten, arkivarie, Johann Schmidinger, regionjurist och Fredrik Stegmark, utvecklingsstrateg och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Jämtland-Härjedalen: Karl-Johan Lindgren, regionjurist, Sanna Othman, regionjurist, Marit Nilsson, IT-chef och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Jönköping: Johan Sandberg, regionarkivarie, Elin Fredriksson, E-hälsoutvecklare.
- Region Kalmar län: Madeleine Gardefalk, regionjurist, Elin Adén, arkivstrateg, Ebba Stenson, arkivarie.
- Region Kronoberg: Magdalena Hellerstedt, IT-strateg, Garo Lorfalk, kanslichef, Sara Maripuu, objektägare invånartjänster, Mitko Capanov, medicinsk chef, digitaliseringschef och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Norrbotten: Stefan Carlsson, IT-strateg och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Skåne: Kristoffer Zetterström, arkivarie, Sofie Lindberg, verksamhetsutvecklare digital arkivering.
- Region Stockholm: Peter Wattman, arkivarie, Johan Adolfsson, dataskyddsombud, Caroline Hagberg, avdelningschef Digitalisering och IT och deltagare i Ineras regionala programråd. Samt representanter för verksamheter.

- Region Sörmland: Daniel Nyberg, informationshanteringsstrateg, Tobias Lundberg, informationsstrateg.
- Region Uppsala: Anne Hallvig, chef Regionarkivet, Johanna Olvång, arkivarie.
- Region Värmland: Monica Ask, informationssäkerhetsamordnare, Erik Andersson, arkivarie.
- Region Västerbotten: Sara Salberg, arkivarie, Thomas Fritz, digitaliseringsstrateg och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Västernorrland: Ronny Norberg, arkivarie, Anneli Engblad, regionjurist.
- Region Västmanland: Moon Carlbring, dataskyddsbud och informationssäkerhetsstrateg, Lars Öhman, IT-direktör och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Örebro län: Åse Gyllin, informationshanteringsspecialist, Ulrika Landström, digitaliseringschef och deltagare i Ineras regionala programråd.
- Region Östergötland: Tilde Fredin, arkivarie, Josefine Sjö Dahl, regionarkivarie, Marie Ohlsén, enhetschef.
- Västra Götalandsregionen: Charlotta Tengbert, arkivchef koncernkontoret, Mats Buskas, kanslichef regionarkivet, Eva Karlsson, avdelningschef regionarkivet, Birgitta Torgén, förvaltningschef regionarkivet.

2.2.2 Organisationer

Caspar Almalander, informationshanteringsstrateg, samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, Sveriges kommuner och regioner, SKR

Kortare möten har hållits med Socialstyrelsen, Integritetsskyddsmyndigheten och Nationell samverkansgrupp för Data och analys inom Nationellt system för kunskapsstyrning hälso- och sjukvård.

3 Sammanfattning och slutsatser

3.1 Hälften önskar mer tid för egen genomgång

Utredningen har visat att många av regionernas arkivansvariga hittills inte har varit tillräckligt involverade i regionens användning av Ineras nationella tjänster för att få full insyn i hur de används och vilka personuppgifter som de hanterar. Vissa regioner har enheter eller tvärgrupper där exempelvis arkivchef, regionjurister och dataskyddsbud samråder, medan andra inte har det.

Ungefär hälften av regionerna har uttryckt att de står bakom de förslag på kategorier av personuppgifter och gallringsfrister som Inera har tagit fram (se kapitel 4) och att de är redo att enas om gallringsfrister på ett nationellt plan, även om gallringsbeslut och instruktioner behöver fattas på regional nivå. Några har redan fattat regionala beslut som ligger i linje med förslagen. Flera har uttryckt att de hoppas och förutsätter att regionerna kan komma överens nationellt, på samma sätt som man gjort inom andra områden.

Den andra hälften har uttryckt att de behöver mer tid på sig för att först sätta sig in i samtliga tjänster och göra regionala utredningar som kan ligga till grund för gallringsinstruktioner. Denna

grupp är inte emot att försöka enas nationellt men uttrycker att det kan visa sig svårt och betonar att varje arkivmyndighet är självständig.

Utredningens slutsats är därför att arbetet behöver fortsätta efter årsskiftet 2023/24 med den mer detaljerade genomgång som ungefär hälften av regionerna har behov av. Övriga regioner kan välja mellan att vara mer passiva och invänta arbetets resultat eller att delta aktivt för att följa arbetet och bidra med sina erfarenheter.

Inera har inte i tillräcklig grad beaktat en livscykelhantering av regionernas handlingar vid utveckling av nuvarande nationella tjänster, med enstaka undantag. Inför kommande tjänster bör frågor om lagring och gallring beaktas och beskrivas tidigt i utvecklingsarbetet. Det är också önskvärt att i fortsatt utveckling se över möjligheten till funktioner som exempelvis låter regionerna själva administrera bevarandetid och gallring i Ineras tjänster samt export av handlingar till egna system i anpassat filformat.

3.2 Önskat resultat under nästa år

Under höstens nationella möten har resultat och tidplan för ett fortsatt arbete diskuterats.

Ett resultat av arbetet bör vara att de av Ineras tjänster som är relevanta finns beskrivna i de olika typer av informationshanteringsplaner som regionerna har. Ett annat resultat bör vara att det tas fram gallringsinstruktioner till Inera. Dessa ska införas i de tjänstespecifika villkor som medföljer alla kundavtal mellan regionerna och Inera. Instruktioner bör tas fram och uppdateras löpande under året och målet är att gallringsinstruktioner för samtliga berörda tjänster ska finnas dokumenterade senast vid utgången av 2024.

3.3 Regionernas och Ineras roller i arbetet

I det kommande arbetet behöver regionerna säkerställa en intern dialog mellan olika kompetenser för att belysa den regionala användningen av Ineras tjänster, integritets- och säkerhetsfrågor samt lagstiftnings- och arkivfrågor. Inera behöver bistå med att beskriva och förklara tjänsternas innehåll och syfte. Delar av den beskrivningen finns redan i de ovan nämnda tjänstespecifika villkoren, men kan behöva detaljeras och kompletteras ytterligare.

3.4 Nationell expertgrupp för stöd

Flera regioner hänvisar till att de följer de råd om bevaring och gallring som tagits fram av samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, ett samverkansorgan mellan Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. De önskar stöd från denna grupp, eller en annan expertgrupp, i de fall regionerna har olika uppfattning om vad som gäller för gallring i Ineras tjänster. Råden omfattar inte i nuläget all den information som finns i Ineras tjänster.

En mindre nationell expertgrupp behöver tillsättas för att kunna bidra till nationellt överenskomna gallringsfrister i så hög grad som det visar sig möjligt. En sådan expertgrupp kan också användas tidigt i processen då nya Inera-tjänster bereds, beslutas om och börjar utvecklas. Syftet är då att

kunna ge inledande rekommendationer om bevarande och gallring som regionerna kan använda som underlag vid egna utredningar och beslut.

Utredningen har sonderat möjligheten för redan befintliga grupperingar att ta denna expertroll. Dels med samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor på SKR, dels med Nationell samverkansgrupp för Data och analys inom regionernas gemensamma kunskapsstyrning. I nuläget är dock utredningens bedömning att ingen av dessa grupper har den tid och de resurser som krävs för att ta sig an arbetet. Utredningens förslag är därför att Inera tillsätter en expertgrupp för detta syfte via Ineras regionala programråd, men säkerställer att samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor på SKR involveras i arbetet. Målet bör vara att råd och rekommendationer om bevarande och gallring blir likalydande så att de ger regionerna det stöd de önskar i sina egna utredningar.

3.5 Förslaget i sammanfattning

Utredningen föreslår att:

- Arbetet fortsätter direkt efter årsskiftet 2023/24 med att Inera efterfrågar bemanning från regionerna för en expertgrupp som kan bidra till det nationella arbetet. Inera bör också säkerställa att det finns resurser för att driva arbetet vidare och bistå vid de frågor som kommer från regionerna. Inera bör sammankalla till ett par nationella möten och vid behov hålla enskilda möten med regionerna för att driva och följa upp arbetet.
- Representanter för samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor på SKR antingen ingår i expertgruppen eller har tät kontakt med den.
- Samtliga regionala kontaktpersoner som deltagit under hösten fortsätter att vara kontaktpersoner (eller lämnar över till en kollega) samt att de säkerställa att arbete inleds i regionen med att se över de tjänstespecifika villkoren för Ineras tjänster som diskuterats vid möten under hösten som en del av de regionala utredningar som behövs. De regioner som redan har gallringsinstruktioner behöver inte göra om dessa men det är önskvärt att de deltar i någon mån för att följa arbetet
- Inera har dialog med stödfunktionen för Nationell kunskapsstyrning om en mer permanent grupp i framtiden, exempelvis en Nationell arbetsgrupp (NAG) för bevarande och gallring av handlingar i Ineras och SKR:s tjänster, som på sikt ska ta över den av Inera bildade expertgruppens arbete.

4 Utredning

4.1 Inledning

När höstens utredning startade fanns redan några olika arbeten som Inera bedrivit tidigare i dialog med regionerna på olika sätt. Exempelvis fanns ett omfattande utredningsarbete om de telefonsamtal som inkommer till 1177 och om möjligheten att gallra dessa samtal, alternativt exportera dem till regioner som önskar bevara dem. Det fanns också en utredning sedan tidigare om möjligheten för Inera att utveckla och förvalta ett e-arkiv. I maj 2022 skickade Inera ett material

med föreslagna gallringsfrister till landets regiondirektörer med förhoppning att dessa skulle kunna fatta övergripande beslut om tillämpningen som därefter kunde omsättas i konkreta gallringsinstruktioner. (Bilaga 1). Inget av ovanstående arbeten hade dock av olika skäl lett till beslut om genomförande.

Utredningsarbetet har haft fokus på att få kontakt med arkivansvariga i regionerna för att kunna föra en dialog med dem om vad som krävs för att Inera ska kunna få gallringsinstruktioner, och helst likalydande instruktioner från samtliga. Detta har diskuterats dels vid de nationella möten där samtliga regioner deltagit, dels i skriftlig form via arbetsdokument. Utredningens slutsatser och förslag presenterades i det förra kapitlet. Detta kapitel ger en mer detaljerad beskrivning av de frågor som har diskuterats och de synpunkter som regionerna har fört fram.

4.2 Gallringsfrist för journalhandlingar

Enligt patientdatalagen (PDL 2008:355) ska en vårdgivare bevara en journalhandling i minst tio år efter det att den sista upp giften fördes in i handlingen, vilket i praktiken innebär i minst tio år efter patientens död. Utredningen har erfarit att samtliga regioner numera avser att bevara patientjournaler tills vidare, utan gallring, till stöd för bland annat forskning. Detta möjliggörs av arkivlagen (1990:782) där det sägs att myndigheters 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.

Utredningens uppfattning är att det som orsakar diskussion och olika synsätt på gallringsinstruktioner till Inera inte i första hand rör hur länge och var journalhandlingar ska lagras. Svårigheten ligger i att komma fram till en gemensam uppfattning av vad som är journalhandlingar och vad som inte är det. Ineras bedömning (som delas av många regioner) är att flertalet handlingar och uppgifter i Ineras nationella tjänster inte utgör journalhandlingar enligt patientdatalagens definitioner. Vårdgivaren ansvarar i detta fall för att dokumentera väsentliga ställningstaganden och åtgärder baserat på uppgifter som upprättas eller inkommer i Ineras tjänster i det egna vårdinformationssystemet. Den typen av handlingar och uppgifter beskrivs närmare i kommande avsnitt, 4.2.4.

Inera har dock även tjänster som innehåller handlingar som utgör journalhandlingar och som av det skälet ska tillföras en vårdgivares patientjournal. I några få tjänster finns redan i dagläget en möjlighet för vårdgivare att exportera journalhandlingar i Ineras tjänster till det egna vårdinformationssystemet. I andra tjänster bevaras journalhandlingar tills vidare på uppdrag av vårdgivarna och är åtkomliga där.

Ett exempel på en tjänst som genererar journalhandlingar är det rådgivningsstöd som telefonsjuksköterskor också journalför i under samtal till 1177. Andra exempel på journalhandlingar som genereras i Ineras tjänster är läkarintyg i Ineras intygstjänster och ordinationer för så kallade dospatienter i tjänsten Pascal.

<https://www.inera.se/tjanster/1177/1177-pa-telefon/#section-735>

<https://www.inera.se/tjanster/alla-tjanster-a-o/intygstjanster/webcert/>

<https://www.inera.se/tjanster/alla-tjanster-a-o/pascal/>

När det gäller bevarande av journalhandlingar har regionerna under utredningen uttryckt två behov. Ett behov är att vårdverksamheternas personal ska ha möjlig åtkomst till journaluppgifter i minst tio år efter att journalen avslutats i samband med patientens död. Detta kallas ofta för mellanlagring och innebär att uppgifterna är enkelt åtkomliga för behörig personal i samma format som när journalen var aktiv. Flera regioner åstadkommer detta idag, eller avser att åstadkomma det, genom egna digitala mellanarkiv som vårdpersonal kan nå via så kallade "uthopp" från sina verksamhetssystem. Några regioner saknar denna typ av egna lösningar och är intresserade av att få hjälp med dem, exempelvis från Inera.

Det andra behovet är så kallad slutarkivering, då journalhandlingarna inte längre är enkelt nåbar för syftet vårdverksamhet utan övergår till regionernas arkiv där de, i arkivformat, kan bevaras för evigt och användas för exempelvis forskning. Här har regionerna olika lösningar i dagsläget. Se avsnitt 4.5 för mer om mellanlagring, slutarkivering och exportmöjligheter.

Utredningen ser att den viktigaste frågan för det fortsatta arbetet är att gemensamt komma överens om vilka handlingar och uppgifter i Ineras samtliga tjänster som anses vara journalhandlingar och vilka som inte är det. I samband med genomgången är det också bra om varje region kan se över och beskriva var regionen önskar att dessa handlingar mellanlagras och slutarkiveras.

4.3 Gallringsfrist för åtkomstloggar

Åtkomstloggar finns i många av Ineras tjänster liksom i vårdgivares egna system och tjänster. När vårdpersonal tar del av journaluppgifter digitalt, oavsett i vilket system eller i vilken tjänst det sker, måste det loggas. Loggning innebär att det ska gå att se vem som har tagit del av information, vid vilket tillfälle och vilken information det handlar om. På så sätt blir det i efterhand möjligt att följa upp om åtkomsten var berättigad.

Socialstyrelsens nuvarande föreskrifter (HSLF-FS 2016:40) uttalar att vårdgivaren ska ansvara för att åtkomstloggar sparas i minst fem år. Under utredningens möte med Socialstyrelsen har dock framkommit att bevarandetiden i kommande föreskrifter åter ska höjas till den tidigare gränsen, tio år, med hänsyn till preskriptionstiden för grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken. Nya föreskrifter kan förväntas först till sommaren 2024. Utredningen anser dock att Inera och regionerna kan utgå från att åtkomstloggar bör bevaras i tio år utifrån den förväntade förändringen i föreskrifterna. Efter tio års bevarande behöver de dock gallras. Under utredningsarbetet har region Sörmlands representanter pekat på den granskning som Integritetsmyndigheten, IMY, genomförde av Migrationsverket år 2021. Verket varnades av IMY då man saknade rutiner för gallring av åtkomstloggar.

<https://www.jpinfo.net/se/kunskap/nyheter4/imy-varnar-migrationsverket/>

Region Sörmland uttrycker att man inväntar Socialstyrelsens föreskrifter, men påpekar att det i andra delar av offentlig förvaltning förekommer att olika regelverk delvis krockar med varandra. *"Även grovt skattebrott har preskriptionstid på 10 år vilket innebär att vi egentligen borde ha kvar fakturor etc längre tid än idag. Dock har Riksarkivet satt sju år på detta i sina föreskrifter vilket också många regioner och kommuner följer. Så det är inte unikt att olika regelverk krockar."*

Utredningen har inte lyckats hitta information om huruvida någon inom hälso- och sjukvården har dömts för grovt dataintrång. Stycket i 4 kap. 9 c § brottsbalken lyder: "Är brottet grovt, döms för grovt dataintrång till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art."

Det är inte ovanligt att personal döms för det mindre brottet, dataintrång, som kan ge böter eller fängelse i högst två år och där preskriptionstiden är fem år. Länken nedan beskriver ett ärende i region Uppsala från 2022 där frågan om preskriptionstid och vad som är att betrakta som grovt dataintrång har aktualiserats i olika medier.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/hon-har-gjort-intrang-som-drabbat-hela-min-familj>

Det är möjligt att det går att uppnå en acceptabel kombination av informationssäkerhet och integritetsskydd för åtkomstloggar i Ineras tjänster som innebär att samtliga inte behöver bevaras i tio års tid. Denna genomgång och granskning behöver i så fall göras. I nuläget ser utredningen att åtkomstloggar behöver bevaras i Ineras tjänster i tio års tid från det att Socialstyrelsens nya föreskrifter träder i kraft. Därefter behöver de dock gallras, och rutiner för detta behöver finnas.

4.4 Gallringsfrist för uppgifter av begränsad betydelse

4.4.1 Ineras utgångspunkter

Den stora frågan som utredningen har hanterat gäller möjligheten för regionerna att enas om vilka handlingar och uppgifter i Ineras tjänster som inte ska anses som journalhandlingar, och vilken gallringsfrist som i så fall ska gälla. Personuppgifter inom hälso- och sjukvården som behandlas för andra ändamål än vårddokumentation, exempelvis för kvalitetssäkring eller tillsyn, omfattas inte av samma krav på bevarande som de som gäller för journaluppgifter.

Inera har tidigare föreslagit att gallringsfristen för dessa handlingar bör vara två år, utifrån patientsäkerhetslagens (2010:659) skrivning i 7 kap. 11 §: *"Inspektionen för vård och omsorg (IVO) får avstå från att utreda klagomål om händelsen ligger mer än två år tillbaka i tiden."*

Inera har utgått från scenariot att en invånare lämnar in ett klagomål till sin vårdgivare. Det kan då vara aktuellt för vårdgivaren att ta del av och gå igenom samlad vårdinformation i ärendet, inklusive handlingar och uppgifter som inte räknas som journalhandling enligt PDL. Samma sak gäller om klagomålet går vidare till IVO. Men då IVO som huvudregel inte utreder händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden skulle en gallring kunna ske av dessa handlingar två år efter att de upprättats.

4.4.2 Exempel på tjänster och uppgifter

Ett par olika exempel på sådana handlingar har diskuterats med regionerna under utredningen. Det gäller exempelvis meddelanden och ärenden som invånaren skickar och får från vårdgivare via inloggning till sin inkorg på 1177.se. Meddelanden används oftast för en önskan om att få en bokad tid eller att få ett recept förnyat där invånaren skriver sitt önskemål i fritext och personal på mottagande vårdenhet besvarar i fritext. Ärenden är mer standardiserade utan fritext, som möjligheten att boka eller boka om en tid från en lista av tillgängliga tider eller att beställa ett provtagningskit.

Grunden för nationella 1177-tjänster från Inera där invånare och vård kommunicerar är att vårdgivaren ska ha rutiner för att journalföra det som är av vikt för patientens vård och behandling i sitt eget journalsystem. Om en invånare önskar en receptförnyelse genom att skriva ett meddelande till vårdenheten ska personalen journalföra önskemålet och receptförnyelsen i journalsystemet, vilket blir en journalhandling som kommer att bevaras enligt resonemanget i avsnitt 4.2.

Själva meddelandet, både invånarens önskan och det eventuella fritextsvaret från vårdpersonalen som säger att receptet är förnyat, kan därför betraktas som handlingar eller uppgifter av begränsad betydelse, som kan gallras.

Genom Ineras tjänst 1177 Stöd och behandling kan vårdgivare utveckla och erbjuda olika internetbaserade stöd- och behandlingsprogram. Invånaren får tillgång till programmen genom att logga in på 1177.se. I användaranvisningarna för tjänsten tydliggörs att tjänsten inte är avsedd för permanent lagring av journalinformation utan att den är ett stödsystem som kompletterar vårdgivarens primära verksamhetssystem för journalföring. Även här ska personal alltså journalföra det som är av vikt för vård och behandling av patienten. De formulär som har använts av invånaren för att kommunicera med vårdgivaren under behandlingen ska därför gallras. Om de inte ska gallras behöver det klargöras för vilket syfte vårdgivaren ser att uppgifterna ska bevaras.

Slutligen har frågan om inspelade telefonsamtal till 1177, liksom chattar som uppstår i den relativt nya tjänsten 1177 symtombedömning och hänvisning diskuterats under utredningsperioden. Då tjänsten som erbjuder symtombedömning via automatiserade formulär och chattar med vårdpersonal är ny har frågan om gallring hanterats tidigt, som den bör, och finns därför förtydligad i den beskrivning av tjänstespecifika villkor (BTV) som medföljer som avtalsbilaga och som samtliga regioner som tecknat avtal om tjänsten därmed godkänt. I beskrivningen står i punkt 9 att Inera ska lagra chattar för ändamål enligt 2 kap. 4 § 1 stycket 2 patientdatalagen (2008:355) och i punkt 10 att Inera ska radera chattar tidigast efter två år och senast efter tre år.

<https://www.inera.se/globalassets/inera/media/dokument/kontakta-oss/avtal/btv/1177-symtombedomning-och-hanvisning---beskrivning-och-tjanstespecifika-villkor.pdf>

<https://www.inera.se/tjanster/alla-tjanster-a-o/1177-symtombedomning-och-hanvisning/>

Ineras argument är att enbart det som är av vikt för vård och behandling från chattarna (textkommunikation) är det som ska journalföras och därmed bli journalhandling, och inte varje enskilt chattmeddelande i sig. Meddelandena kan innehålla uppgifter om tredje part och

sakförhållanden som saknar relevans för symtombedömningen. Inera ser att samma sak gäller för de telefonsamtal (talkommunikation) som inkommer till telefonrådgivningen via telefonnumret 1177. Telefonsamtalen spelas in och kan användas för kvalitetsuppföljning och tillsyn. De bör däremot inte anses vara journalhandlingar eftersom sjuksköterskorna journalför det som är av vikt från samtalet i ett journalsystem.

4.4.3 Regionernas reaktioner

Under utredningen har det framgått att ungefär hälften av landets regioner håller med om att det går att klassa ovanstående exempel som handlingar och uppgifter av begränsad betydelse och att ge Inera gallringsinstruktioner som innebär att de ska gallras två år efter att de upprättats. Flera regioner har redan infört detta i egna informationshanteringsplaner och omsatt det i gallringsbeslut.

Den andra hälften ser däremot att de har behov av att göra en mer noggrann genomgång av uppgifterna i varje specifik Inera-tjänst innan de kan komma fram till vilka gallringsinstruktioner de kan ge till Inera. Några har lyft en oro för att vårdpersonal inte har journalfört de uppgifter som är av vikt för vård och behandling och vill utreda det närmare. Andra har sett att vissa formulär eller meddelanden kanske bör finnas kvar under en längre tid än två år av andra skäl, exempelvis för att invånaren önskar en längre historik eller för att det skulle kunna finnas formulär som en region väljer att betrakta som journalhandling i sig självt.

När det gäller telefonsamtalen hänvisar några regioner till att samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor på SKR tidigare har uttryckt att inspelade telefonsamtal ska ses som journalhandlingar. Detta finns dock inte utskrivet i de gallringsråd från 2014 som finns publicerade utan har formulerats vid sidan av de publicerade råden. Flera regioner har uttryckt att det vore bra om kommande arbete kan leda fram till beskrivningar som även samrådsgruppen kan publicera för att uppdatera sitt innehåll. I dagsläget finns inte råd som omfattar den typ av vårddokumentation som inte är journalhandlingar men som ändå är handlingar och uppgifter som uppstår då invånare kommunicerar med vårdenheter via 1177-tjänster.

4.4.4 Fortsatt arbete behövs

Utredningen ser att detta område behöver vara huvudfokus för det fortsatta arbetet som föreslagits i kapitel 3. Målet bör vara att komma fram till en enhetlig syn. Bevarandetiden på två år som Inera föreslagit har sin grund i patientsäkerhetslagen men om kommande arbete beskriver en annan grund som bättre motsvarar regionernas behov kan bevarandetiden justeras. Det viktiga är att sortera ut vilka handlingar och uppgifter som ska räknas som journalhandlingar och vilka som ska räknas som handlingar av begränsad betydelse. Inera bedriver ett 50-tal tjänster för regionernas räkning. Alla tjänster behandlar inte personuppgifter men det kan ändå krävas instruktioner för gallring.

Utredningens förslag är att arbetet i nästa steg börjar med en genomgång av de 1177-tjänster som är relevanta. Därefter kan övriga Inera-tjänster ses över. Under utredningsperioden har tjänsten

Födelseanmälan diskuterats och där fanns samsyn bland samtliga regioner om att de meddelanden om personnummer som tjänsten genererar kan gallras efter två år.

Eftersom gallring i nuläget behöver utföras helt eller delvis manuellt av personal på Inera eller underleverantör kommer det inledningsvis inte att vara möjligt att gallra alla uppgifter exakt på det datum då gallringsfristen löper ut. Gallringen kommer att behöva ske i etapper av praktiska skäl.

4.5 Export och lagring

Som tidigare nämnts har regionerna under utredningen beskrivit två behov av lagringsmöjligheter för handlingar och uppgifter som de inte önskar att Inera ska radera. Dels mellanlagring, då uppgifterna kan nås av vårdverksamhets personal i samma format som när uppgifterna är aktiva i tjänsterna, dels slutarkivering i andra format och för andra ändamål, som forskning.

Flera regioner har egna lösningar för båda dessa lagringsformer och önskar ta emot exempelvis journalhandlingar från Ineras tjänster. Andra regioner har system för mellanlagring men saknar långvarigt e-arkiv, eller tvärtom. Några regioner saknar båda formerna och är därför i nuläget i behov av att Inera fortsätter att lagra deras handlingar åt dem. Sjutton regioner använder sig av den gemensamma lösningen R7e-arkiv som antingen mellanlagring eller som slutarkiv.

Eftersom det skiljer sig så mycket åt mellan regionerna i hur deras behov ser ut har det inte varit möjligt att komma med några förslag inom detta område under utredningsperioden. Frågorna kommer troligen att aktualiseras under det fortsatta arbetet, men utredningen ser att det först krävs ett grundläggande arbete för att slå fast vilka gallringsinstruktioner som ska gälla för respektive tjänst och för att försöka nå enighet om gallringsfrister. Under en sådan kartläggning av tjänster kan Inera bistå med att förtydliga om, och i så fall hur, tjänsten kan exportera uppgifter till regionerna eller till R7e-arkiv och regionerna kan förtydliga hur deras krav och möjligheter att ta emot exporterade uppgifter ser ut. Därefter kan det bli aktuellt att överväga olika andra alternativ.

4.6 Övriga frågor

Under utredningsperioden har gallringsfrågor inom två övriga områden förmedlats till utredningen från Inera, men dessa har inte ännu hunnit diskuteras med deltagande regioner. Diskussionen får tas vidare in i det kommande arbetet och utredningen fortsätter då. I korthet handlar frågorna dels om komponenten/stödtjänsten engagemangsindex i den nationella tjänsteplattformen, dels om de generella informationstjänster som Inera tillhandahåller.

Engagemangsindex är en nationell stödtjänst som känner till hos vilka informationsägare patienter har olika typer av engagemang, som en bokad tid, en kallelse, en remiss eller ett formulär. Tjänstekomponenten får sin information genom löpande uppdateringar från vårdgivarnas verksamhetssystem. Integrationen görs genom specifikationer för vilken information som ska hanteras, så kallade tjänstekontrakt. Tjänsten består av ett antal poster som innehåller en kombination av personuppgifter. Dessa behöver finnas kvar så länge informationen är tillgänglig i ett system som är anslutet för att publicera uppgifter. Däremot behöver uppgifterna tas bort då systemet byts ut, något som aktualiseras framöver då flera regioner är på väg att byta

journalssystem. Poster från det inaktuella journalssystemet behöver tas bort och nya poster skapas för det nya journalssystem som ansluts till den nationella tjänsteplattformen. Bytet kan också medföra att den identitet som systemet har i katalogtjänst HSA (HSA-ID) ändras, vilket gör att poster måste tas bort och skapas för den nya identiteten. Om information flyttas till ett mellanlager ska poster hanteras på liknande sätt. Gallring av uppgifter behöver också påverka posterna så att alla poster som relaterar till gallrade uppgifter tas bort.

Ineras informationstjänster omfattar exempelvis all webbinformation på 1177.se men även information i informationstjänster som riktar sig till vårdpersonal, som Rådgivningsstödet webb och Vårdhandboken. Här behöver det också finnas ett regelverk för när äldre versioner av texter kan gallras och hur länge de behöver kunna sparas i systemen och av vilka skäl, även om det inte gäller personuppgifter. Utredningen har diskuterat frågan kortfattat med Ineras medicinska råd och fått inspel, men frågan behöver diskuteras med fler innan den kan besvaras.

5 Bilaga 1

Bilagan innehåller det dokument som skickades ut under 2022 från Inera till landets regiondirektörer. Dokumentet har inte lett till åtgärd utan bifogas endast för bakgrund och kännedom.

Tidsfrister för gallring av personuppgifter i regionernas gemensamma tjänster hos Inera

Arkivlagen

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna. Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (minnesanteckningar m.m.) och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov.

Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar hos myndigheter gallras om hänsyn tas till 3 § arkivlagen. Med gallring avses förstöring av allmänna handlingar och uppgifter samt överföring till annan databärare om överföringen leder till: informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter och förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring i annan lag eller i förordning gäller enligt arkivlagen dessa bestämmelser.

Företag omfattas inte av arkivlagens bestämmelser. De kan dock vara skyldiga att följa bestämmelser om bevarande och gallring enligt särskilda författningar.

Dataskyddsförordningen

Av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).

För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt bör den personuppgiftsansvarige, t.ex. en myndighet, införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll (skäl 39 i dataskyddsförordningen).

Ineras uppdrag

Inera AB (Inera) har i uppdrag av regioner och kommuner att ta fram och erbjuda digitala tjänster inom offentlig sektor för invånare, personal och beslutsfattare. I dessa tjänster behandlas personuppgifter helt eller delvis automatiserat. Inera är personuppgiftsbiträde för regioner, kommuner och deras privata utförare, och de sin tur behandlar i första hand personuppgifter i rollen som personuppgiftsansvarig. Uppgifter och handlingar som Inera förvaltar på en regions vägnar utgör del av den regionens samlade uppgifter och handlingar.

Enligt patientdatalagen (2008:355) ska en vårdgivare bevara en journalhandling i minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Flertalet handlingar i Ineras nationella tjänster utgör emellertid inte journalhandlingar per definition i patientdatalagen. Handlingarna är inte nödvändigtvis uppgifter om hälsotillstånd som är upprättade eller inkomna i samband med vården av en patient eller utgör uppgifter om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. I Ineras tjänster förekommer dock även handlingar som typiskt sett utgör journalhandlingar och som av det skälet ska tillföras en vårdgivares patientjournal. I några få tjänster finns således en möjlighet för vårdgivare att exportera journalhandlingar i Ineras tjänster till eget vårdinformationssystem. I andra tjänster bevaras journalhandlingar tills vidare på uppdrag av vårdgivare och är åtkomliga endast där. I övriga fall ansvarar vårdgivaren för att i eget vårdinformationssystem dokumentera väsentliga ställningstaganden och åtgärder baserat på uppgifter som upprättas eller inkommer i Ineras tjänster.

- Med hänsyn till dataskyddsriktiga principer finns det ingen anledning att någon längre tid bevara handlingar i Ineras tjänster som inte kan betecknas som journalhandlingar. Motsvarande gäller för handlingar som kan exporteras av vårdgivare från Ineras tjänster till eget system eller som ligger till grund för vårdgivarens journalföring i eget dokumentationssystem och mer är att betrakta som en mellanprodukt än en slutprodukt. Forskningens och allmänhetens behov av allmänna handlingar tillgodoses i första hand av journalhandlingar. Sådana finns i några få av Ineras tjänster och i vårdgivares egna vårdinformationssystem som är ändamålsenligt utformade för långtidsbevarande. En tumregel enligt Ineras bedömning är att handlingar av tillfällig betydelse kan behöva bevaras och behandlas mellan två till tre år för att kunna användas för att följa upp avvikelser och klagomål i hälso- och sjukvården. Det följer nämligen av 7 kap. 11§ patientsäkerhetslagen (2010:659) att Inspektionen för vård och omsorg får avstå från att utreda klagomål om händelsen ligger mer än två år tillbaka i tiden.

Ineras bedömning och förslag

Ineras bedömning är att uppgifter och handlingar av tillfällig betydelse (se ovan) i Ineras tjänster är av sådan art att de inte ska arkiveras utan i stället raderas efter viss tid. Uppgifter av tillfällig betydelse som vårdgivare bedömer är av betydelse för vården och behandlingen av enskilda invånare ska journalföras i eget vårdinformationssystem och bevaras där. Tjänster som innefattar bevarande av uppgifter och handlingar tills vidare framgår explicit av beskrivningen av tjänstespecifika villkor (BTV). Vissa av Ineras tjänster erbjuder export av uppgifter och handlingar till vårdgivarens system och ska av det skälet gallras. I fallet med Egen provhantering skapar vårdgivaren remisser och tar emot provsvar till eget system och kopiorna av handlingarna i Ineras tjänst ska av det skälet gallras.

Som exempel på sådana tjänster där radering aktualiseras efter två till tre år kan nämnas 1177 Vårdguidens e-tjänster, Stöd och behandling, Formulärhantering, 1177 Vårdguiden på telefon, Födelseanmälan och Egen provhantering. Andra tjänster innehåller typiska journalhandlingar som bevaras av Inera tills vidare på uppdrag av vårdgivare. Ett exempel är Intygstjänsten som innehåller läkarintyg som är en journalhandling. Intygen omfattas därför inte av tidsfristerna för gallring.

Det är varje vårdgivares ansvar att säkerställa att det finns rutiner för journalföring i egna ändamålsenliga dokumentationssystem vid vård eller vårdkontakt via Ineras tjänster.

Syftet med de föreslagna tidsfristerna för gallring i Ineras tjänster är att främja en både enhetlig och lagenlig hantering, tillika behandling, av personuppgifter och andra uppgifter samt för att läggas till grund för både gallringsbeslut hos sjukvårdshuvudmännen och instruktioner till Inera om radering. Rekommenderade bevarandefrister utgår från Ineras befintlig dokumentation (Bilagan till kundavtalet - Beskrivning av tjänstespecifika villkor, bruksanvisningar och manualer) och riktlinjer från Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor.

Föreslagna tidsfrister för gallring

Inera rekommenderar att regionerna beslutar om följande gallringsfrister i nedan angivna nationella tjänster.

1177 Vårdguiden på telefon

Innehåll	Ineras rekommendation
Inspelade samtal	2-3 år
Telefonnummer	2-3 år
Åtkomstloggar	5-6 år

Stöd och behandling

Innehåll	Ineras rekommendation
Stöd- och behandlingsprogram som inte exporterats av kund till egen systemmiljö	2-3 år

Åtkomstloggar	5-6 år
---------------	--------

Formulärhantering

Innehåll	Ineras rekommendation
Ifyllda formulär som inte exporterats av kund till egen systemmiljö (koppling saknas till kundens IT-system)	2-3 år
Utskickade formulär (koppling finns till kundens IT-system)	2-3 år
Åtkomstloggar	5-6 år

1177 Vårdguidens e-tjänster

Innehåll	Ineras rekommendation
Ärenden	2-3 år
Meddelanden	2-3 år
Åtkomstloggar	5-6 år

Symtombedömning och hänvisning

Innehåll	Ineras rekommendation
Chattmeddelanden	2-3 år
Åtkomstloggar	5-6 år

Egen provhantering

Innehåll	Ineras rekommendation
Remisser	2-3 år
Provsvar	2-3 år
Åtkomstloggar	5-6 år

Födelseanmälan

Innehåll	Ineras rekommendation
Personuppgifter	2-3 år