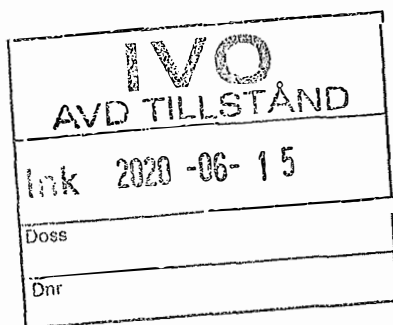


Datum
2020-06-12Dnr
4463-2019Sid
1 (8)Chefsjustitieombudsmannen
Elisabeth Rynning

Kritik mot Inspektionen för vård och omsorg för bristfällig handläggning av ett klagomålsärende

Bakgrund

I ett beslut den 26 april 2019 uttalade Inspektionen för vård och omsorg, IVO, att det var en brist att jourläkaren F.M. i en viss akut situation inte inledde hjärt- och lungräddning (HLR) på en patient då inget ställningstagande om behandlingsbegränsningar att avstå från HLR fanns dokumenterade i patientjournalen. IVO:s handläggning hade skett inom ramen för ett klagomålsärende.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 17 juni 2019 framförde F.M. klagomål mot IVO avseende myndighetens handläggning av det aktuella ärendet där. Han anförde bl.a. följande:

IVO:s beslut har fattats på ett felaktigt sätt. Han informerades aldrig formellt om anmälan till IVO. Han fick inte tillfälle att yttra sig och mottog inte heller något förslag till beslut. Han har varit i tjänst under den aktuella tidsperioden så det har varit möjligt för IVO att delge honom dokument på arbetsplatsen. IVO har inte heller skickat några handlingar till hans folkbokföringsadress. Han anser att IVO:s beslut därför bör ogiltigförklaras.

Utredning

Handlingar i ärendet inhämtades och granskades. Anmälan remitterades därefter till IVO för yttrande. JO ställde vissa frågor till IVO, vilka framgår av myndighetens yttrande nedan. I sitt remissvar anförde IVO, genom chefsjuristen, bl.a. följande:

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har anmodats att yttra sig över en anmälan som gjorts till Riksdagens ombudsmän (JO).

Anmälan avser handläggningen av ett ärende hos IVO. Enligt JO:s remiss bör IVO:s yttrande särskilt avse följande frågor:

- En generell redogörelse för IVO:s handläggning av klagomålsärenden, särskilt rutinerna för kommunikering med anmäld hälso- och sjukvårdspersonal.

- Vad anmälaren anført om att han inte fick del av relevanta handlingar under IVO:s handläggning innan myndigheten fattade beslut i ärendet.
- Om IVO brukar vidta några åtgärder för att kontrollera att anmäld hälso- och sjukvårdspersonal får ta del av relevanta handlingar.

Enligt remissen ska också IVO:s yttrande innehålla en redogörelse för handläggningen och relevant lagstiftning samt myndighetens bedömning av handläggningen i det aktuella ärendet.

Med anledning av remissen från JO har underlag inhämtats från den avdelning som handlagt ärendet. Berörd befattningshavare har getts tillfälle att lämna synpunkter och berörd befattningshavare har även fått del av IVO:s remissvar.

Redogörelse för handläggningen

Det aktuella ärendet inkom till IVO som en anmälan om fel i vården den 15 december 2018. Av anmälan som gjordes av närstående till patienten (nedan anmälaren) framkom klagomål på varför patienten inte fick hjärt- och lungräddning (HLR) vid ett vårdtillfälle i juni 2018. Anmälaren för i klagomålet fram att HLR borde ha getts till patienten och att det ska vara rutin att ge HLR. Någon enskild yrkesutövare namnges inte i klagomålet.

En bekräftelse skickades till anmälaren den 17 december 2018 och den 20 december samma år underrättas vårdgivaren om klagomålet. IVO begär även den 20 december 2018 i underrättelsen vissa handlingar och uppgifter från vårdgivaren. Det anges också att vårdgivaren och involverad personal har möjlighet att yttra sig över klagomålet utöver de handlingar och uppgifter som IVO begär.

Efter att vårdgivaren begärde anstånd inkom följande handlingar till IVO den 5 februari 2019:

- Kopia av patientjournal från epikris (sammanfattning av vårdförlopp) 5 juni 2018 till 13 juni 2018.
- Kopia på rutin "hjärtstopp jourtid..." på den aktuella avdelningen.
- Yttranden från verksamhetschef och tf. avdelningschef på den aktuella avdelningen.
- Kopia på avvikelse rörande händelsen.
- Kopia av yttrande till patientnämnden undertecknat av den berörda jourläkaren.
- Kopia av e-postkonversation mellan jourläkaren och verksamhetschef.

IVO begärde den 11 februari 2019 kompletterande journalhandlingar från vårdtillfället den 4 till den 5 juni 2018. De efterfrågade journalhandlingarna inkom till IVO den 19 februari 2019. Den 7 mars 2019 expedierade IVO ett förslag till beslut i ärendet. Förslaget till beslut översändes till vårdgivaren tillsammans med underrättelse om möjlighet för vårdgivaren att lämna synpunkter på förslag till beslut. I samma underrättelse bad IVO vårdgivaren att överlämna en kopia av förslaget till beslut samt en bifogad underrättelse till den berörda och namngivna jourläkaren. Vårdgivaren uppmanades även att skyndsamt informera IVO ifall berörd personal inte längre tjänstgjorde i verksamheten om att få information om detta tillsammans med uppgift om vederbörandes personnummer. I underrättelsen till den berörda jourläkaren som bifogades underrättelsen till vårdgivaren framgick att denne behövde bekräfta mottagandet av informationen till IVO. Det framgick också att om IVO inte fick ett sådant bekräftande skulle IVO utgå ifrån att denne inte mottagit underrättelsen från vårdgivaren och att informationen då skulle skickas till dennes folkbokföringsadress.

Då det inte inkom någon bekräftelse från berörd jourläkare påminde IVO den 2 april 2019 vårdgivaren om den tidigare underrättelsen. I svar från vårdgivaren daterat den 17 april 2019, avgett av chefsläkare, angavs att berörd jourläkare i

ärendet gällande patienten har yttrat sig till patientnämndens kansli. Vidare angavs att berörd jourläkare även tagit del av IVO:s förslag till beslut i ärendet men inte önskar yttra sig. Kopia på jourläkarens yttrande till patientnämndens kansli bifogades från vårdgivaren. IVO meddelade beslut i ärendet den 26 april 2019. Av IVO:s beslut framgår att IVO har prövat klagomålet och avslutar ärendet med följande ställningstagande:

- Det var en brist att inte berörd jourläkare inledde HLR i den akuta situationen då inget ställningstagande om behandlingsbegränsningar att avstå HLR fanns dokumenterade i patientjournalen.

Generell redogörelse för IVO:s handläggning av klagomålsärenden, särskilt rutinerna för kommunikering med anmäld hälso- och sjukvårdspersonal

Vid handläggning av klagomålsärenden gäller 7 kap. 10-18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

Av 7 kap. 15 § PSL framgår att om IVO inleder en utredning av ett klagomål ska myndigheten snarast överlämna anmälan och, i förekommande fall, de handlingar som bifogats anmälan till den vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal som klagomålet riktas mot eller kan anses riktat mot. Vidare framgår av 7 kap. 16 § PSL att om klagomålet avser hälso- och sjukvårdspersonal ska berörd vårdgivare höras i ärendet, om det inte är uppenbart obehövligt.

IVO:s handläggning av klagomål enligt PSL hanterades under perioden 1 januari 2018 till 1 oktober 2019 i enlighet med en då gällande process.¹ Det nu aktuella ärendet handlades under denna period. IVO:s processbeskrivning i aktuellt ärendeslag innehåller de rutiner som medarbetare har att följa vid handläggning av ärenden.

Av den då gällande processbeskrivning framgår i de delar som rör kommunikering följande.

”3. Underrätta och begära

... Om klagomålet är riktat mot enskild hälso- och sjukvårdspersonal begär vi att vårdgivaren överlämnar *separat Underrättelse och möjlighet till yttrande* till berörd personal. I den skrivelsen ber vi berörd personal bekräfta att de har underrättats om anmälan och har kännedom om möjligheten att yttra sig.

Vårdgivaren ska snarast informera oss om berörd hälso- och sjukvårdspersonal inte längre tjänstgör hos dem samt då meddela vederbörandes personnummer. Om den aktuella hälso- och sjukvårdspersonalen inte längre tjänstgör i verksamheten skickas *Underrättelse och möjlighet till yttrande* till vederbörandes folkbokföringsadress.

Om vi inte får bekräftelse från berörd personal efter utskick via vårdgivaren skickar vi en *Kompletterande begäran till vårdgivaren* och efterfrågar personalens personnummer, alternativt tar kontakt med vårdgivaren på annat sätt. Därefter skickar vi underrättelsen till vederbörandes folkbokföringsadress.

Observera. Om vi under utredningen finner anledning att kritisera enskild yrkesutövare som inte tidigare har underrättats om anmälan ska vi så snart som möjligt överlämna anmälan så att berörd personal får möjlighet att yttra sig. Använd *Kompletterande begäran till vårdgivaren* och be att vårdgivaren överlämnar *Underrättelse och möjlighet till yttrande* till berörd personal.

¹ Processbeskrivning 8.2.1 Klagomål enligt patientsäkerhetslagen, dnr 1.3-6377/2017.

Alternativt kan vi i detta skede skicka underrättelsen direkt till vederbörandes folkbokföringsadress om vi har tillräckliga uppgifter.”²

”5. Bedöma klagomålet och upprätta förslag till beslut

... Förslag till beslut kommuniceras med anmälaren, vårdgivaren och med hälso- och sjukvårdspersonal om de har underrättats om klagomålet för *Möjlighet att lämna synpunkter*.

Observera att om vi uttrycker oss kritiskt mot enskild hälso- och sjukvårdspersonal måste vi försäkra oss om att personen ifråga har blivit underrättad om anmälan och har tagit del av förslag till beslut.

Kommunicering av förslag till beslut med hälso- och sjukvårdspersonal sker via vårdgivaren om vi inte sedan tidigare fått besked om att berörd personal inte längre tjänstgör där. Då skickar vi istället till vederbörandes folkbokföringsadress.

Vi ber att vårdgivaren överlämnar en separat skrivelse, *Möjlighet att lämna synpunkter HS-personal*, till hälso- och sjukvårdspersonal. I skrivelsen ber vi berörd personal bekräfta att de tagit del av förslag till beslut och har kännedom om möjligheten att yttra sig.

Vårdgivaren ska snarast informera oss om berörd hälso- och sjukvårdspersonal inte längre tjänstgör hos dem samt uppge vederbörandes personnummer. Om den aktuella hälso- och sjukvårdspersonalen inte längre tjänstgör i verksamheten skickar vi *Möjlighet att lämna synpunkter HS-personal* till vederbörandes folkbokföringsadress.

Om vi inte får bekräftelse från berörd personal efter utskick via vårdgivaren skickar vi en *Kompletterande begäran till vårdgivaren* och efterfrågar personalens personnummer, alternativt tar kontakt med vårdgivaren på annat sätt. Därefter skickar vi underrättelsen till vederbörandes folkbokföringsadress.

Inkommer synpunkter efter kommunikering av förslag till beslut som påverkar vår bedömning och ändrar vårt ställningstagande upprättas ett nytt förslag till beslut.”³

IVO:s bedömning av handläggningen och anmälan till JO

I den anmälan om fel i vården som inkom till IVO namngavs inte någon enskild yrkesutövare. I klagomålet angav anmälaren bl.a. följande.

”Vi tycker att geriatriken ska ge HLR som rutin”

”I väntan på läkaren så borde de gjort HLR eller hjärtstartare”

”Eftersom läkaren hade gjort en felbedömning.”

I den underrättelse och begäran om handlingar och uppgifter som skickades till vårdgivaren har från den mall handläggarna använder plockats bort den del som används när klagomål är riktade mot enskild hälso- och sjukvårdspersonal. IVO:s initiala bedömning var att anmälan inte riktades mot enskild hälso- och sjukvårdspersonal utan mot verksamheten. I den första underrättelsen kommunicerades därför inte klagomålet direkt med berörd jourläkare.

När IVO senare under utredningen finner anledning att kritisera jourläkaren ska handläggaren enligt processbeskrivningen så snart som möjligt överlämna

² A.a., s 3 f.

³ A.a., s 5.

anmälan så att berörd personal får möjlighet att yttra sig. I aktuellt ärende utgick handläggaren från att jourläkaren redan tagit del av klagomålet och getts möjlighet att yttra sig. Detta mot bakgrund av att det tillsammans med yttrande från vårdgivaren inkommit kopia av yttrande till patientnämnden från jourläkaren. Det är inte ovanligt att IVO i sina utredningar om klagomål får in yttranden från yrkesutövare som är ställda till patientnämnden och som rör samma händelse såsom ett yttrande till handläggningen hos IVO av klagomålet. Mot denna bakgrund fann IVO inte skäl att göra en annan bedömning än att detta var jourläkarens yttrande avseende klagomålet hos IVO. Det kan dock konstateras att jourläkaren inte i detta skede till IVO bekräftat att han tagit del av klagomålet och hade kännedom om möjligheten att yttra sig.

Kommunicering av förslag till beslut till jourläkaren sker sedan via vårdgivaren. I den underrättelse som skickades till vårdgivaren framgick att IVO för den händelse att berörd personal inte längre tjänstgör i verksamheten snarast vill få information tillsammans med uppgift om vederbörandes personnummer för att själv kunna komma i kontakt med yrkesutövaren. I den underrättelse som vårdgivaren ombads att överlämna till berörd hälso- och sjukvårdspersonal efterfrågade IVO en bekräftelse på att denna fått ta del av förslaget till beslut och hade kännedom om möjligheten att yttra sig. Då det inte inkom en bekräftelse från jourläkaren inom utsatt tid skickades en påminnelse till vårdgivaren. I det aktuella fallet inkom emellertid yttrande från chefsläkaren. I svaret från chefsläkaren, upplystes om att jourläkaren i ärendet gällande patienten yttrat sig till patientnämndens kansli och att jourläkaren tagit del av IVO:s förslag till beslut men inte önskar yttra sig. Det saknades mot denna bakgrund anledning för IVO att ifrågasätta uppgifterna som lämnades av chefsläkaren. IVO konstaterar att det av handläggningen aldrig framkom att jourläkaren inte längre arbetade hos vårdgivaren utan istället framgick att jourläkaren hade kommunicerats via vårdgivaren. Jourläkaren förutsattes därmed ha fått del av både anmälan och förslag till beslut innan IVO fattade beslut i ärendet.

Av jourläkarens skrivelse till JO framgår att han aldrig har fått information om IVO:s förslag till beslut. Detta står i direkt motsats till vad som framkommer i yttrandet från vårdgivaren av den 17 april 2019. IVO la till grund för sitt beslut yttrandet från vårdgivaren och fann då inte någon anledning att ifrågasätta detta. Det tycks som att ord står mot ord om vad som förevarit mellan vårdgivaren och jourläkaren. IVO kan inte uttala sig om dessa förhållanden.

IVO vidtog dock, på det sätt som beskrivits ovan, åtgärder för att kontrollera att berörd hälso- och sjukvårdspersonal fick ta del av relevanta handlingar.

I den reviderade delprocess som gäller på IVO sedan 1 oktober 2019 underrättas inte längre berörd personal via vårdgivaren.⁴ IVO begär istället personuppgifter på hälso- och sjukvårdspersonal från vårdgivaren och underrättar sedan via vederbörandes folkbokföringsadress. Detta i syfte att ytterligare säkerställa att en kommunikering sker enligt 7 kap. 15 § PSL.

Sammanfattningsvis konstaterar IVO att myndigheten inte har haft en direkt kommunikering med jourläkaren. IVO har dock, som framförts ovan, fått bekräftelse från vårdgivaren på att jourläkaren har underrättats och getts möjlighet att yttra sig under ärendets gång. Dels genom att det vid två tillfällen inkommit yttrande från jourläkaren till IVO och dels genom vårdgivarens yttrande, avgett av chefsläkaren, där det angavs att jourläkaren hade tagit del av IVO:s förslag till beslut men önskade inte yttra sig. IVO har numera, i syfte att ytterligare säkerställa kommunikeringen med yrkesutövare enligt 7 kap. 15 §

⁴ Processbeskrivning 3.4.1 Klagomål enligt patientsäkerhetslagen, dnr 1.3-735/2019.

PSL, ändrat sina rutiner så att underrättelse alltid sker med yrkesutövaren via dennes folkbokföringsadress i de fall yrkesutövaren är föremål för klagomål.

F.M. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, står hälso- och sjukvården och dess personal under tillsyn av IVO. I nämnda lag regleras även IVO:s handläggning av tillsyns- och klagomålsärenden. De förfaranderegler som såvitt nu är av intresse finns i 7 kap. 10–18 §§, som avser handläggningen av klagomål.

I 7 kap. 10 § första stycket PSL föreskrivs att IVO efter anmälan ska pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal.

Av 7 kap. 13 § PSL framgår bl.a. att IVO ska göra den utredning som behövs för att kunna pröva klagomålet.

Enligt 7 kap. 15 § PSL ska IVO, om en utredning av ett klagomål inleds, snarast överlämna anmälan och, i förekommande fall, de handlingar som bifogats anmälan till den vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal som klagomålet riktas mot eller kan anses vara riktat mot.

I 7 kap. 16 § PSL föreskrivs bl.a. att den som klagomålet avser har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och ska, innan ärendet avgörs, ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet.

Av 7 kap. 18 § PSL framgår bl.a. att IVO ska avgöra ärenden om klagomål enligt den lagen genom beslut. Om ett klagomål har utretts, ska IVO i beslutet uttala sig om huruvida en åtgärd eller en underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet.

Bedömning

Inledande synpunkter

Med anledning av F.M:s klagomål vill jag inledningsvis förtydliga följande:

JO ska bl.a. kontrollera om myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. JO brukar däremot inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor. Jag finner inte skäl att frångå den principen i detta ärende. JO kan inte heller ändra eller upphäva myndigheters beslut. Jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida IVO:s beslut i sak har varit korrekt eller inte.

Handläggningen hos IVO

IVO har anfört att myndigheten inte kommunicerade det aktuella klagomålet med F.M. i det inledande skedet av handläggningen. Klagomålet skickades i stället till vårdgivaren för yttrande. Enligt IVO berodde detta på att klagomålet inledningsvis bedömdes vara riktat mot vårdgivaren och inte viss hälso- och sjukvårdspersonal. Jag har tagit del av den aktuella anmälan till IVO. Det som har kommit fram avseende denna del av handläggningen föranleder inte några uttalanden från min sida.

Enligt de rutiner för klagomålshanteringen som tillämpades av IVO vid den aktuella tidpunkten skulle myndigheten, om det under utredningen framkom anledning att kritisera en enskild yrkesutövare, så snart som möjligt underrätta honom eller henne om anmälan och ge personen i fråga möjlighet att yttra sig. Såvitt framkommit har det inte skett i F.M:s fall. IVO har anfört att detta har berott på att vårdgivaren till sitt yttrande till IVO hade bifogat en skrivelse från F.M. Skrivelsen i fråga var ställd till en patientnämnd och hade upprättats med anledning av den händelse som klagomålet till IVO avsåg. Det kan givetvis förhålla sig på så sätt att exempelvis en läkare, som är föremål för ett klagomålsärende hos IVO, inte finner anledning att tillägga något utöver vad han eller hon redan har anfört i ett tidigare upprättat yttrande och därför ber vårdgivaren bifoga detta till IVO. I en sådan situation måste dock IVO enligt min mening försäkra sig om att så är fallet. En sådan kontroll kan exempelvis ske genom ett telefonsamtal med berörd person för att därefter dokumenteras i en tjänsteanteckning. IVO kan inte undgå kritik för att inte ha vidtagit nödvändiga kontrollåtgärder i detta avseende.

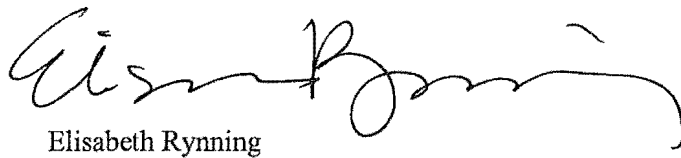
Det har kommit fram att IVO därefter skickade ett förslag till beslut till vårdgivaren med meddelande om att vårdgivaren skulle ge F.M. möjlighet att yttra sig över förslaget. Vårdgivaren, genom en chefsläkare, har i ett svar till IVO bl.a. anfört att F.M. hade tagit del av IVO:s förslag till beslut men inte önskade yttra sig. Jag har mot den bakgrunden förståelse för att IVO utgick från att vårdgivaren hade kommunicerat de aktuella handlingarna med F.M.

Som IVO har anfört verkar uppgift stå mot uppgift mellan F.M. och vårdgivaren i frågan om F.M. hade fått ta del av IVO:s förslag till beslut. Jag finner inte tillräckliga skäl att vidta några ytterligare utredningsåtgärder med anledning av F.M:s klagomål i den delen. Jag skickar dock en kopia av detta beslut till vårdgivaren för kännedom.

Övrigt

Vad F.M. anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Elisabeth Rynning

Ärendet har föredragits av Carl-Johan Malmqvist.

Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen av ärendet



Sändlista

F.M.

Inspektionen för vård och omsorg (dnr 10.1-34644/2019)

Akademiska sjukhuset, Region Uppsala