

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

IVO	
Ink	2022-09-15
Doss	6.1.1
Dnr	31714/2021-3

Fråga om Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn över regionernas tolktjänstverksamhet. Även kritik mot myndigheten för hanteringen av ett klagomål

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 juni 2021 framförde I.K. klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Hon anförde bl.a. följande:

Hon anmälde Tolkcentralen inom Region Stockholm till IVO för att den inte hade tillhandahållit tolkar vid läkarbesök. Det framgick tydligt att det inte var enskilda tolkar som hon klagade på. Efter en tid kontaktade hon IVO varpå hon fick del av en tjänsteanteckning. Av denna framgick att IVO hade beslutat att inte utreda klagomålen. Hon hade dock inte fått någon information om detta i samband med beslutet.

Hon kontaktade därefter IVO och frågade varför myndigheten hade valt att inte utreda hennes klagomål. Hon fick svaret att Tolkcentralen inte står under IVO:s tillsyn. När hon påtalade att detta var felaktigt fick hon i stället svaret att hennes anmälan avsåg klagomål mot tolkar och att IVO inte har skyldighet att utreda detta. Hon frågade då vad myndigheten egentligen menade och fick svaret att IVO redan hade förklarat varför hennes klagomål inte utreddes.

I.K. bifogade en skrivelse från IVO som bl.a. hade följande lydelse:

Tjänsteanteckning

Klagomålet handlar om tolkcentralen vilket faller utanför IVO:s tillsynsområde. Ärendet avslutas med en tjänsteanteckning då anmälaren inte lämnat några kontaktuppgifter.

Utredning

Anmälan remitterades till IVO för yttrande. JO uppmanade IVO att särskilt redogöra för IVO:s uppfattning i frågan om myndighetens tillsynsområde omfattar regionernas tolktjänst för vardagstolkning som tillhandahålls enligt 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL.

I sitt yttrande anförde IVO, genom biträdande chefsjuristen, bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen av ärendet och relevant lagstiftning

Det aktuella ärendet inkom till IVO som en anmälan per e-post den 14 mars 2021. I anmälan framfördes klagomål på att en tolkcentral misskötte sitt uppdrag och att tolkcentralens agerande har orsakat anmälaren flera års skada. I anmälan framgick också att en enskild tolk brustit i sitt bemötande gentemot anmälaren.

Ärendet registrerades i myndighetens ärendehanteringssystem som en anmälan till IVO "Uppgifter från enskild avseende funktionsnedsättningsinsatser" enligt IVO:s myndighetsinterna processbeskrivning (rutin) 3.4.2. När enskilda anmäler till IVO allvarliga brister eller missförhållande i socialtjänstens verksamheter eller i insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) har IVO ingen skyldighet att utreda allt som anmäls. IVO avgör självständigt om och när det finns skäl att inleda tillsyn och anmälaren blir inte part i det eventuella tillsynsärendet som myndigheten inleder. Aktuellt ärende gicks igenom enligt nämnda process 3.4.2.

Enligt IVO:s process för dessa ärenden så hanteras ärendena av en bedömningsgrupp. På aktuell enhet består bedömningsgruppen av två personer som hanterar alla inkommande ärenden enligt ett rullande schema. Enligt processen så ansvarar registraturen för registrering av ärendet och inspektör för bedömning och ställningstagande och enhetschef för beslut om tillsyn.

En tjänsteanteckning upprättades av handläggaren i ärendet den 13 april 2021. Av tjänsteanteckningen framgår att "Klagomålet handlar om tolkcentralen vilket faller utanför IVO:s tillsynsområde. Ärendet avslutas med tjänsteanteckning då anmälaren inte lämnat några kontaktuppgifter."

Ett meddelande skickades med IVO:s ställningstagande till anmälaren den 6 maj 2021 efter att anmälaren kontaktat myndigheten per e-post. Av meddelandet framgår att IVO i nuläget inte skulle genomföra någon tillsyn av verksamheten p.g.a. att tolkcentralen faller utanför IVO:s tillsynsområde. Vidare framgår bl.a. av meddelandet att det i IVO:s tillsynsuppdrag bl.a. ingår handläggning av anmälningar, t.ex. enligt lex Sarah och lex Maria, enskilda personers klagomål på hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS samt kommunernas skyldighet att rapportera beslut om insatser som inte har verkställts. Det är i första hand de ansvariga för verksamheten som är skyldiga att utreda klagomål och synpunkter på sin verksamhet. IVO:s tillsyn ska vara riskbaserad och att IVO därför har nytta av anmälarens uppgifter.

Samma dag inkommer anmälaren per e-post med en skrivelse till IVO. Av skrivelsen framgår att anmälaren efter lång tid kontaktat IVO och frågat hur det hade gått i ärendet. Anmälaren fick då svaret att det hela är nedlagt men att IVO inte meddelat anmälaren det. Anmälaren bad då att få del av beslutet och där står det enligt anmälaren att tolkcentralen faller utanför IVO:s tillsynsområde. Enligt anmälaren har hen därefter ringt flera gånger, mejlat och på alla sätt försökt att få kontakt med handläggaren men handläggaren verkar inte vilja tala med anmälaren. Anmälaren önskar få veta vad som menas med att "tolkcentralen faller utanför IVO:s tillsynsområde." Anmälaren anser att detta är fel eftersom tolkcentralen är en del av SLSO (Stockholms läns sjukvårdsområde) och därför, enligt anmälaren, faller inom IVO:s tillsynsområde, något som även en jurist hos patientnämnden bekräftat.

IVO skickar därefter, den 19 maj, ett svar per e-post till anmälaren. Av svaret framgår följande.

"Regionen har enligt 8 kap 7 § hälso- och sjukvårdslagen (se nedan) ett ansvar att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Utdrag ur hälso- och sjukvårdslagens 8 kapitel 7 §. Regionen ska erbjuda dem som avses i 1 §

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Regionens ansvar omfattar dock inte insatser enligt första stycket 1 och 2 som en kommun inom regionen ansvarar för enligt 12 kap. 5 §. Regionens ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Regionen ska, i samverkan med patienten, upprätta en individuell plan när insatser som avses i första stycket 1 eller 2 erbjuds. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

IVO har tillsyn över hälso- och sjukvårdslagens tillämpning. Vårdgivarens skyldighet att erbjuda tolk har IVO alltså tillsyn över, men IVO har inte tillsyn över enskilda tolkar.”

Anmälaren svarar per e-post den 19 maj och undrar varför IVO inte utredde frågan. IVO återkommer därefter med svar till anmälaren per e-post den 26 maj. Av svaret framgår att IVO har beslutat att inte inleda tillsyn med anledning av anmälares anmälan i aktuellt ärende. Av svaret framgår också att IVO hade meddelat sitt ställningstagande till anmälaren den 6 maj samt förtydligat det via e-post den 19 maj och att IVO:s tidigare bedömning av anmälan kvarstod.

Samma dag, den 26 maj, återkommer anmälaren per e-post till IVO. Av anmälares svar framgår att IVO först har skrivit att ärendet inte utreds eftersom tolkcentralen faller utanför IVO:s tillsynsområde. När anmälaren sedan har påpekat att tolkcentralen faller inom IVO:s tillsynsområde så ändrar sig, enligt anmälaren, handläggaren till att IVO inte har tillsyn över tolkar. Anmälaren anser inte att det är ett förtydligande. Anmälaren för vidare fram i sitt svar att eftersom anmälan avser tolkcentralen och dess skyldighet att tillhandahålla tolkar så har IVO en skyldighet att utreda detta. Anmälaren ifrågasätter hur IVO menar och varför någon utredning inte har inletts eftersom tolkcentralens skyldighet att tillhandahålla tolkar, enligt anmälaren, faller inom IVO:s tillsynsområde.

Anmälaren har även per e-post den 20 maj skickat en skrivelse till IVO:s registratur och ifrågasätter svaret från IVO om att myndigheten inte utreder klagomål mot tolkar. Anmälaren ställer sig också frågande till varför handläggaren först inte informerade anmälaren om beslutet och att det sedan inte gick att få kontakt samt att handläggaren till slut svarar att IVO inte utreder tolkar, trots att det, enligt anmälaren, framgår i klagomålet att det inte är tolken hen anmäler utan tolkcentralen. Vidare för anmälaren fram att det på IVO:s hemsida framgår att IVO har ett tydligt uppdrag att ha patient- och brukarperspektiv i tillsynen och att IVO:s roll är att stå på patientens och brukarens sida. Tillsynen ska också i så stor utsträckning som möjligt se till vårdens och omsorgens sammanlagda resultat för personen, genom hela vårdkedjan. Detta stämmer inte enligt anmälaren.

Skrivelsen som inkommer till IVO per e-post den 20 maj läggs ad acta¹ i ärendet efter att bedömningen gjorts att frågan var densamma som innan. Något svar skrivs därför inte till anmälaren och ärendet avslutas.

Den 16 juni meddelar IVO per e-post till anmälaren att IVO har beslutat att inte inleda tillsyn med anledning av anmälan i aktuellt ärende. Ärendet är i och med det avslutat och IVO har meddelat sitt ställningstagande daterat den 6 maj samt

¹ Lägga till handlingarna

förtydligat det via e-post den 19 maj 2021. IVO:s tidigare bedömning av anmälan kvarstår vilket meddelades anmälaren den 26 maj. Det informerades om att om anmälaren vill göra en ny anmälan så finns det vidare information i en bifogad länk. Det upplystes också om att om ett nytt klagomål kommer in så tar IVO ställning till om det ska utredas i sak eller inte.

Samma dag återkommer anmälaren per e-post till IVO. Anmälaren för fram att det är märkligt att olika besked lämnas varje gång hen ringer till IVO. Anmälaren skriver bl.a. att angående anmälan mot tolkcentralen har hen begärt att IVO ska ompröva ärendet. Enligt anmälaren är orsaken att det i anmälan var tydligt att detta inte handlade om tolkarna utan om tolkcentralen. Anmälaren invänder fortfarande mot att IVO inte har en skyldighet att utreda tolkcentralen. Anmälaren har talat med en jurist hos patientnämnden som säger att IVO visst har tillsyn över tolkcentralens verksamhet och att beslutet därför är felaktigt. Anmälaren har därför bett om att IVO ska ompröva ärendet p.g.a. denna felaktighet. Vidare för anmälaren fram att hen kontaktat IVO per telefon ånyo och frågat hur det gått. Enligt anmälaren fick hen då svaret att beslutet var felaktigt och att IVO nu har beslutat att göra en utredning. Personen som anmälaren talade med hittade inte heller aktuellt ärende eftersom det var diariefört på anmälarens mejladress istället för på personnummer och namn.

IVO:s bedömning av handläggningen

IVO beklagar att svaret till anmälaren dröjde efter att anmälan hade inkommit till myndigheten under mars månad. Anmälan inkom som ett e-postmeddelande med en bilaga där själva anmälan utvecklades mer detaljerat. I detta skede missade IVO att en e-postadress fanns med och i IVO:s ärendehanteringssystem fanns enbart anmälarens namn inlagt.

IVO bedömde initialt att anmälan handlade om att det var en tolkcentral som anmäldes samtidigt som anmälan också handlade om en enskild tolks brister. Handläggaren diskuterade ärendet på ett möte med övriga inspektörer och ansvarig chef. Den sammantagna bedömningen blev att klagomålet handlade om tolkcentralen, vilket bedömdes falla utanför IVO:s tillsynsområde. Eftersom IVO, vid denna tidpunkt, hade missat att en e-postadress fanns till anmälaren avslutades ärendet genom att en tjänsteanteckning upprättades.

Efter att anmälaren återkommit per e-post till IVO under maj månad meddelade IVO anmälaren att någon tillsyn inte skulle inledas. Anmälaren hävdade nu att det är fel att tolkcentralen inte ingår i IVO:s tillsynsområde eftersom tolkcentralen är en del av SLSO och att tolkcentralen faller under IVO:s tillsyn. IVO förtydligar därefter i nytt svar till anmälaren att IVO med hänvisning till 8 kap. 7 § HSL har tillsyn över hälso- och sjukvårdens tillämpning och att det i detta fall innebär att IVO har tillsyn över vårdgivarens skyldighet att erbjuda tolk men att IVO inte har tillsyn över enskilda tolkar.

IVO kan i efterhand konstatera att myndigheten borde ha varit tydligare i sin korrespondens till anmälaren. I den tjänsteanteckning som initialt gjordes i ärendet har IVO angett att klagomålet handlade om tolkcentralen vilket faller utanför IVO:s tillsynsområde. Enligt IVO:s bedömning är detta inte tillräckligt tydligt motiverat från myndighetens sida och inte heller helt korrekt. IVO har dock därefter i sitt svar till anmälaren försökt att förtydliga sitt ställningstagande utifrån myndighetens tillsynsansvar enligt 8 kap 7 § HSL. IVO uppfattade att det i anmälan framkom att anmälaren hade blivit erbjuden tolk av aktuell tolkcentral och att det således inte var mot detta som klagomålet riktades mot. IVO kan nu konstatera att då anmälaren vid flera tillfällen återkom till myndigheten och önskade förtydligande så borde IVO ytterligare ha motiverat sitt ställningstagande för att klargöra eventuella oklarheter gentemot anmälaren. När anmälaren även återkom med en fråga om omprövning skulle myndigheten ha svarat anmälaren ånyo för ett klargörande i aktuell fråga. IVO:s bedömning kvarstod dock att klagomålet inte handlade om att anmälaren inte hade blivit erbjuden tolk och att IVO därför inte har ett tillsynsansvar.

IVO kan konstatera att myndigheten borde ha övervägt om anmälan istället skulle handläggas som ett enskilt klagomål enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. Eftersom detta övervägande inte gjordes samt att det är tydligt att anmälaren i sin anmälan till JO framför att det funnits brister i att tillgodose patienten med tolk vid läkarbesök kommer IVO att ta upp denna anmälan för en ny prövning som ett enskilt klagomål enligt PSL utifrån de kriterier som framgår i 7 kap. 11 § PSL. Av denna bestämmelse framgår bl.a. att IVO ska, om berörd vårdgivare har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 b §, utreda klagomål som rör t.ex. kroppslig eller psykisk skada eller sjukdom som uppkommit i samband med hälso- och sjukvård och som är bestående och inte ringa eller har lett till att patienten fått ett väsentligt ökat vårdbehov eller alvidit. IVO får utreda klagomål även om dessa förutsättningar inte är uppfyllda.

Anmälaren har även uppgett att hen vid flera tillfällen har sökt kontakt med handläggaren per telefon utan framgång. Detta är något som handläggaren inte känner igen.

IVO:s uppfattning i frågan om myndighetens tillsynsområde omfattar regionernas tolktjänst

Frågan om IVO:s tillsynsansvar avseende tolktjänster innehåller enligt myndigheten två delar, dels om myndigheten har tillsyn över enskilda tolkars yrkesutövning och dels om myndigheten har tillsyn över regionernas ansvar för tillhandahållande av tolkar.

Enligt PSL står hälso- och sjukvården och dess personal under tillsyn av IVO.² Myndighetens tillsyn ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter. Detta innebär t.ex. att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i HSL upprätthålls.³ Vidare framgår det av PSL att det med hälso- och sjukvård avses även sådan verksamhet som omfattas av HSL.⁴

Avseende enskilda tolkars yrkesutövning framgår det enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare att det är Kammarkollegiet som ska utöva tillsyn gällande auktoriserade tolkar och translatorers verksamhet. Av 1 kap. 4 § 3 PSL avses med hälso- och sjukvårdspersonal bl.a. den som biträder en legitimerad yrkesutövare. I förarbetena⁵ framgår att den biträdande ska hjälpa till vid vård, behandling eller undersökning av en patient för att omfattas av bestämmelsen. Enligt IVO:s bedömning kan en enskild tolk inte anses biträda en legitimerad yrkesutövare och hjälpa till vid vården av en patient på det sätt som avses i PSL. Mot denna bakgrund kan en granskning av den enskilda tolkens yrkesutövning som sådan inte anses innefattas i IVO:s tillsynsansvar.

Avseende frågan om myndigheten har tillsyn över regionernas ansvar för tillhandahållande av tolkar så har IVO ett tillsynsansvar enligt 8 kap. 7 § HSL. Enligt aktuell bestämmelse framgår det bl.a. att det är regionens skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Paragrafen avser de som är bosatta inom regionen. Det samma gäller för den som har skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen och som stadigvarande vistas inom regionen. Även i övrigt ska regionen verka för en god hälsa hos befolkningen.⁶ Detta innebär att IVO har tillsyn över

² 7 kap. PSL

³ 3 kap. PSL

⁴ 1 kap. 2 § PSL

⁵ Prop. 1993/94:149 s. 116 f.

⁶ 8 kap. 1 § HSL

regionernas ansvar att tillhandahålla tolkar, dvs. att tolkcentralerna säkrar tolkar när så krävs inom hälso- och sjukvården. Inom IVO:s tillsyn över hälso- och sjukvården innebär det att IVO utreder hur regionerna följer författningarna på området. Detta innebär att IVO i sin tillsyn kan ha synpunkter på hur regionen efterlever sin lagstadgade skyldighet enligt 8 kap. 7 § HSL.

Sammanfattningsvis beklagar IVO den olägenhet som det inneburit för anmälaren att myndighet har brustit i sin kommunikering i ärendet. Myndigheten borde också ha varit tydligare i sin motivering av myndighetens ställningstagande. IVO kommer, som konstaterats ovan, att ta upp anmälan för en ny prövning enligt PSL.

I.K. fick tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Rättslig reglering

IVO:s tillsyn

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av IVO (7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659], PSL).

Med hälso- och sjukvård avses i patientsäkerhetslagen bl.a. verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, HSL, (1 kap. 2 § PSL).

Enligt 8 kap. 7 § HSL ska en region, för de persongrupper som anges i kapitlets 1 §, erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Med begreppet tolktjänst avses den verksamhet inom en region som tillhandahåller tolkar för de personer som nämns i bestämmelsen. Genom regeln har regionerna ansvar för att organisera, tillhandahålla och finansiera tolkar för vardagstolkning. Beträffande sistnämnda begrepp berörs en mängd situationer i vardagslivet, men ett exempel är tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård. (Se prop. 1992/93:159 s. 201 f.)

Tillsyn över enskilda tolkar

Enligt 10 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare ska Kammarkollegiet utöva tillsyn över auktoriserade tolkars och translatorers verksamhet.

Bedömning

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen har IVO tillsyn över bl.a. hälso- och sjukvården. Enligt den definition som uppställs i patientsäkerhetslagen omfattas verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Regionernas skyldighet att tillhandahålla s.k. vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade framgår av den lagen. Enligt min uppfattning omfattar IVO:s tillsynsansvar därför regionernas tolktjänster när den regleras av hälso- och sjukvårdslagen (se även Ds 2016:7 s. 54 och SOU 2022:11 s. 257 f.).

I.K. har anfört att hennes klagomål till IVO avsåg att Tolkcentralen inom Region Stockholm inte hade tillhandahållit henne tolk vid läkarbesök. Ett sådant

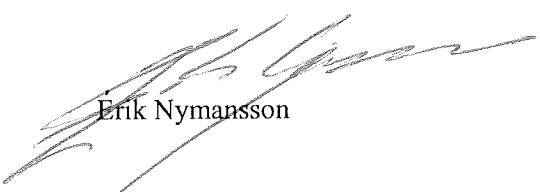
klagomål omfattas av IVO:s tillsyn. IVO verkar å sin sida inte haft samma uppfattning om vad I.K:s initiala klagomål till IVO avsåg. Jag finner inte tillräcklig anledning att utreda den frågan vidare.

Det framgår däremot av utredningen att IVO beslutade att avsluta I.K:s ärende utan åtgärd, dvs. detta skrevs av. Ställningstagandet nedtecknades i en tjänsteanteckning. Detta borde i stället ha utformats som ett formligt beslut. Den tämligen kortfattade motiveringen ger närmast intrycket att IVO över huvud taget inte utövar tillsyn över regionernas tolktjänster, vilket är missvisande. Det har vidare kommit fram att beslutet inte skickades till I.K. eftersom IVO av misstag inte hade registrerat hennes kontaktuppgifter i ärendet. Myndigheten ska kritiseras för dessa brister. Jag noterar dock att IVO nu har valt att hantera I.K:s klagomål inom ramen för ett nytt klagomålsärende.

Det har vidare kommit fram att I.K. återkom till IVO med frågor och synpunkter på myndighetens ställningstagande. I likhet med IVO anser jag, utifrån hur myndigheten har beskrivit kommunikationen som uppstod, att IVO borde ha formulerat sig tydligare för att undgå missförstånd. Jag finner däremot inte tillräcklig anledning att uttala någon kritik med anledning av detta.

Vad I.K. har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Erik Nymansson



Ärendet har föredragits av Carl-Johan Malmqvist. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.

Sändlista

I.K.

Inspektionen för vård och omsorg (dnr 6.1.1–31714/2021)