



Bevarande av skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor belägna inom Borås Stad

Bakgrund

1998-02-19 beslutade Borås kommunfullmäktige att, med hänvisning till lagen om överlämnande av allmänna handlingar (SFS 1994:1383), kommunalt upprättade skolhälsovårdsjournaler kunde överlämnas till friskolor inom kommunens gränser vid de tillfällen elever flyttade från en kommunal skola till en friskola. Journalen skulle, enligt beslutet, återlämnas till den kommunala skolhälsovården eller arkivmyndigheten senast då eleven återvände till kommunal skola, alternativt avslutade sina studier.

Innan fullmäktige fattade detta beslut hade skolhälsovårdsjournaler enbart överlämnats i kopieform till friskolor. Friskolans egna journalanteckningar kom då att utgöra bilagor till originaljournalen vid de tillfällen eleven senare återvände till kommunal skola. Vad som hände med friskolans upprättade journalanteckningar i de fall eleven inte återvände till kommunal skola är dock oklart.

Enligt uppgift från Borås Stads medicinska ledningsansvarig (MLA) Karin Apelkvist upphörde den kommunala skolhälsovården att översända journaler i original till fristående skolor år 2008. I skolhälsovårdens nuvarande rutiner för journalhantering (rutin A5) framgår att journaler inte längre skall avhändas i original, vilket enligt MLA efterlevs.

Kommunala skolhälsovårdsjournaler har således översänts i original till fristående skolor inom Borås Stad åtminstone under en tioårsperiod (1998-2008). I vissa fall har anteckningar från friskolan gjorts direkt i originaljournalen, i andra fall återfinns anteckningarna som bilagor, eller saknas helt. Stadsarkivet har dessutom haft som praxis att för slutarkivering ta emot egenupprättade skolhälsovårdsjournaler från friskolor belägna inom kommunens gränser. I vilken utsträckning denna möjlighet har utnyttjats av friskolorna är dock oklart, då leveranserna till Stadsarkivet främst verkar ha bestått av journaler i enlighet med fullmäktigebeslutet från 1998 med friskolans egna anteckningar som bilagor.

Med anledning av den osäkerhet som råder kring slutarkivering av journaler och journalinformation från friskolor valde Stadsarkivet att våren 2014 tillfälligt stoppa sådana leveranser i väntan på en grundligare utredning av frågan. Följande PM avser därför att närmare diskutera ansvar, hantering och konsekvenser kopplat till mottagande av skolhälsovårdsjournaler från friskolor. Avslutningsvis ges förslag på åtgärder för framtiden.

Kulturförvaltningen, Stadsarkivet

Vad är en skolhälsovårdsjournal?

En skolhälsovårdsjournal är en patientjournal i lagens bemärkelse och innehåller uppgifter om elevens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. Den utgörs av en eller flera journalhandlingar som rör en och samma elev. Det är inte bara de anteckningar som görs i journalsystemet eller i pappersjournalen som bildar skolhälsovårdsjournalen, utan de dokument, intyg, rapporter eller liknande som inkommer till skolhälsovården eller upprättas där som ett led i vården av eleven är en del av elevens journal.

Vem ansvarar för journalen?

Vårdgivarbegreppet är centralt för att avgöra äganderätt, ansvar och rättslig status för journaler. Med vårdgivare avses den huvudman som ansvarar för själva vården. Är kommunen vårdgivare är skolhälsovårdsjournalen en allmän handling och omfattas av offentlighetsprincipen. Är däremot ett privat företag vårdgivare, så som exempelvis en friskola, är skolhälsovårdsjournalen en enskild handling som ägs av företaget som driver skolan. Skulle kommunen som en tjänst sälja skolhälsovård till en friskola är kommunen, inte friskolan, vårdgivare och därmed ansvarig för journalhanteringen och ägare av journalerna.

Bevarande och gallring av skolhälsovårdsjournaler

Enligt bestämmelserna i patientdatalagen 3 kap. 17 § skall en patientjournal bevaras i minst tio år efter att den sista uppgiften fördes in i journalen. I SKL och Riksarkivets nya gallringsråd från 2014 gällande patientjournaler och övrig vårddokumentation i kommun och landsting, rekommenderas dock ett totalbevarande för alla former av patientjournaler.

Varje vårdgivare är själv ansvarig för att journalhandlingarna bevaras i enlighet med bestämmelserna i patientdatalagen. Skulle en enskild vårdgivare upphöra med sin verksamhet och inte ha någon möjlighet att bevara journalerna under den tid som lagstiftningen kräver kan dock Inspektionen för vård och omsorg (IVO) besluta att arkivmyndigheten i det aktuella landstinget skall överta ansvaret för journalerna. Exempel på ett sådant beslut är JB-koncernens skolhälsovårdsjournaler som efter konkursen delades upp mellan olika landsting och regioner beroende på var skolan varit belägen.

I Borås Stad har man däremot under lång tid bevarat samtliga skolhälsovårdsjournaler. När man började med detta förfarande är dock oklart. Handlingsbeståndet verkar vara komplett från och med de elever som avslutade sin utbildning läsåret 1982/83. Formella beslut rörande ett bevarande dyker dock upp först i dokumenthanteringsplaner från mitten av 90-talet.

Överföring av journaler mellan privat och offentlig verksamhet

Enligt SKL kan skolhälsovårdsjournaler endast överföras från offentlig skolhälsovård till privat skolhälsovård genom överlämnande av kopior. För att kunna göra ett sådant överlämnande krävs dessutom ett samtycke från vårdnadshavare eller eleven, om den sistnämnde är mogen att själv fatta beslut.

Borås Stads beslut att, med hänvisning till lagen om överlämnande av allmän handling, överlämna skolhälsovårdsjournaler i original till friskolor inom kommunen

kan ha saknat ordentligt lagstöd. För att den aktuella lagen skall kunna appliceras krävs att själva verksamheten, inte eleven som det är frågan om här, skall ha övergått till ett enskilt organ som dessutom skall vara i behov av handlingarna för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Andra kommuner har genomfört motsvarande utlån med hänvisning till arkivlagens bestämmelser. För Borås Stads del är det dock fråga om ett övergående problem då utlån av detta slag inte längre genomförs.

Privata vårdgivare som bedriver skolhälsovård kan överlämna skolhälsovårdsjournaler till det offentliga genom lån, som kopior men också i original. I det sistnämnda fallet rekommenderar SKL att man reglerar villkoren tydligt i ett avtal då den privata vårdgivaren måste kunna få tillgång till journalen för att, om så skulle vara nödvändigt, i ett rättsligt sammanhang kunna styrka en händelse. Det finns med andra ord inga juridiska hinder för Borås Stad att ta emot skolhälsovårdsjournaler från friskolor.

Omvärldsbevakning

En mycket översiktlig omvärldsbevakning visar att det finns kommuner som valt att ta emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor, även om det verkar vara betydligt vanligare att inte göra det.

Arkiv	Hantering
Örebro Stadsarkiv	Tar inte emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor.
Region- och Stadsarkivet	Har genom beslut från IVO tagit emot skolhälsovårdsjournaler från JB-koncernens skolor i Västra Götalandsregionen. Arkivet har också ett utlåningssystem där kommunala skolhälsovårdsjournaler lånas ut i original till fristående skolor som har ett avtal. När dessa sedan har levererats till arkivet har de i många fall innehållit kopior, eller originalanteckningar från den fristående skolan. I enstaka fall har också nya anteckningar påförts originalhandlingen. Man har tidigare från Regionarkivets sida accepterat ett sådant förfarande, något som man inte längre gör. Regionarkivet har däremot inte några skolhälsovårdsjournaler som enbart kommer från fristående skolor. Skulle man få en förfrågan att ta emot sådana journaler hade man svarat nej
Östersunds kommunarkiv	Förvarar skolhälsovårdsjournaler från vissa fristående skolor.
Västerås Stadsarkiv	Tar inte emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor.
Stockholms Stadsarkiv	Tar inte emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor.
Mölnbalds Stadsarkiv	Tar inte emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor. Har dock motsvarande låneavtal som Regionarkivet.

Konsekvenser för Borås Stad om man väljer att slutarkivera skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor

Fördelarna med ett eventuellt mottagande av skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor ligger främst på individnivå hos den enskilde eleven. Att veta att kommunen tar ansvar för bevarandet av journalinformation oavsett vilken ägandeform skolan har innebär naturligtvis ett visst mått av trygghet för eleverna vid fristående skolor. Eleverna kan då komma åt sin journal även om skolan i framtiden skulle upphöra med sin verksamhet. En sådan lösning skulle också innebära att man undviker att olika skolor har olika gallringsfrister, då alla skolhälsovårdsjournaler skulle bevaras för all framtid i enlighet med Borås Stads bestämmelser. På samma sätt underlättas återsökning av journalinformation då samtliga skolhälsovårdsjournaler upprättade inom kommunen, oavsett vårdgivare, skulle kunna eftersökas på ett och samma ställe.

På samma sätt finns också en del nackdelar med en lösning där Borås Stad ansvarar för att slutarkivera skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor. Som tidigare redan nämnts är varje vårdgivare själv ansvarig för att journalerna bevaras i enlighet med bestämmelserna i patientdatalagen. Rent formellt är det friskolan, inte kommunen, som skall garantera att lagens krav uppfylls och också stå för de kostnader som detta medför. Genom att låta kommunen stå för bevarandet flyttas således kostnaden för administration och arkivering från den privata vårdgivaren till kommunen. Dessutom måste den privata vårdgivaren alltid ha fri tillgång till journalerna för att i ett rättsligt sammanhang kunna styrka en händelse, vilket gör att ansvaret för journalerna ändå finns kvar hos friskolan även efter ett mottagande av kommunen.

En av de stora fördelarna med ett brett kommunalt mottagande av skolhälsovårdsjournaler är att journalerna skulle finnas bevarade på samma plats. Ett överlämnande från friskola till kommunen kräver dock alltid ett samtycke från målsman eller eleven själv om denne är mogen att fatta ett sådant beslut. Med andra ord räcker det att samtycke saknas i ett enda fall för att ambitionen om att alla journaler skall slutarkiveras på samma plats inte kan uppfyllas. Läger man därtill att JB-koncernens journaler redan överlämnats till Regionarkivet och att vissa friskolor kan tänkas ha egna arkivlösningar eller helt enkelt inte vill överlämna sina journaler till Borås Stad, framstår en samlad arkivering som allt mer genomförbar.

Sedan 2006 för man i Borås Stad en digital skolhälsovårdsjournal för alla elever. Man har dessutom som avsikt att inom en snar framtid börja skanna inkommande pappershandlingar, för att på så sätt få en helt digital journalhantering. Journalinformationen kommer också att anpassas för att kunna arkiveras digitalt i den e-arkivlösning som Borås Stad väljer, antingen via direktkoppling eller via ett uttag ur systemet. Bland friskolorna förekommer ett flertal olika digitala journalföringssystem. När kommunen i framtiden övergår till en digital arkivering av skolhälsovårdsjournaler krävs att också de system friskolorna använder sig av kan leverera digital journalinformation på ett sätt som fungerar med stadens e-arkivlösning. Kommunen kan naturligtvis kräva att friskolorna skall stå för alla kostnader i samband med anpassning av digitala leveranser, med den risken att friskolorna då istället väljer att inte leverera till e-arkivet överhuvudtaget. Alternativet är att kommunen själv står för kostnader för eventuella anpassningar och det arbete som är förenat med detta, vilket riskerar att bli dyrt och kräva betydande arbetsinsatser.

Förslag till åtgärder

I och med att det under lång tid funnits oklarheter kring Borås Stads hållning i frågan kring bevarande av skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor bör arkivmyndigheten, genom Stadsarkivet, ge ett tydligt direktiv om hur friskolornas journalinformation skall hanteras. Anvisningarna bör skriftligen dokumenteras och tillgängliggöras via utskick och Stadsarkivets hemsida.

Avslutningsvis rekommenderas att Stadsarkivet i framtiden inte tar emot skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor eftersom:

- Det är varje vårdgivares ansvar att själv bevara skolhälsovårdsjournalerna den tid som lagstiftningen kräver.
- Det är oklart vilka ekonomiska och tekniska konsekvenser ett mottagande av skolhälsovårdsjournaler från fristående skolor skulle medföra vid ett digitalt bevarande.
- Det är inte möjligt att åstadkomma ett samlat bestånd av skolhälsovårdsjournaler, oberoende av skolans huvudman, för alla elever inom Borås.
- Den kommunala arkivmyndigheten saknar mandat att ställa krav på en levererande friskola i samband med leverans om inte detta tydliggjorts genom avtal.

Stadsarkivet bör däremot fortsatt ta emot skolhälsovårdsjournaler som, genom fullmäktiges beslut, på lån översänts till fristående skolor inom kommunen. Detta bör gälla även om nya anteckningar från friskolorna upprättats i dem. Eventuella journalanteckningar som tillfogats journalen som bilagor bör däremot, med utgångspunkt i vårdgivarbegreppet, återlämnas till den levererande skolan.