

# Sammanfattning

## Några allmänna utgångspunkter för uppdraget

Vårt uppdrag har varit att göra en översyn av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten.

Syftet med uppdraget har varit att identifiera de verksamhetsmässiga behov av personuppgiftsbehandling och de integritetsintressen och övriga intressen som kan behövas vid behandlingen, samt att lämna de förslag till författningsändringar som vi har ansett behövliga för att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av området.

Regleringen har enligt vårt uppdrag haft som syfte att dels förbättra möjligheten att framställa statistik, dels förbättra möjligheten att göra uppföljning och utvärdering och dels säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser. Regleringen har vidare enligt uppdraget haft att omfatta all behandling av personuppgifter som ansetts nödvändig för klientrelaterade arbetsuppgifter, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, administration, planering, framställning av statistik, forskning och tillsyn.

Vår utgångspunkt har varit att socialtjänst ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt samtidigt som enskilda personers integritetsintressen tas tillvara.

Inom ramen för uppdraget har vi haft att överväga för vilka ändamål behandling av personuppgifter bör vara tillåten inom socialtjänsten.

Särskilt noga har vi haft att överväga hur möjligheterna till uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring (verksamhetsuppföljning) inom och mellan olika verksamheter kan förbättras.

Vidare har vi haft i uppdrag att också särskilt noga överväga olika huvudmäns möjligheter att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar.

Dessutom har uppdraget omfattat att särskilt noga analysera de juridiska förutsättningarna för ett nationellt system för öppna

jämförelser – såväl *inom* socialtjänstens område som *mellan* den vård, omsorg och de insatser som bedrivs inom socialtjänsten och sådan vård som bedrivs inom hälso- och sjukvården, samt att lämna förslag till bestämmelser som möjliggör ett sådant system.

I vårt uppdrag har även ingått att bedöma i vilken mån och på vilket sätt personnummerbaserad statistik kan bidra till målsättningen att åstadkomma bättre uppföljningar och en ökad kvalitet i verksamheterna.

En eventuell reglering för att förbättra uppföljningsverksamheten skulle enligt uppdraget innehålla regler för uppföljningar som görs lokalt, regionalt och nationellt.

Slutligen har vi haft att vid utförandet av uppdraget särskilt uppmärksamma frågor om sekretess för olika myndigheter och tystnadsplikt för enskilda.

Vårt arbete har bedrivits med målsättningen att skapa bestämmelser för behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som är anpassade till personuppgiftslagens (1998:204) rättsliga ramar och till behovet av ett regelverk som främjar effektiviteten i myndighetens verksamhet.

Vid utarbetandet av ny lagstiftning avseende personuppgiftsbehandling inom området har vi haft som utgångspunkt i arbetet att i så stor omfattning som möjligt göra lagstiftningen liknande den som föreligger inom hälso- och sjukvården. Anledningarna härtill är att de aktuella områdena socialtjänst respektive hälso- och sjukvård ligger nära varandra samt att vi bl.a. har haft i uppdrag att underlätta utbyte av uppgifter mellan just socialtjänst och hälso- och sjukvård. En utgångspunkt i arbetet med ny lagreglering har därför varit att studera patientdatalagen (2008:355) och förarbetena till denna lag (prop. 2007/08:126 samt Patientdatautredningens betänkande SOU 2006:82).

Sammanfattningsvis har vårt arbete bedrivits med målsättningen att

- göra en översyn av regleringen av behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring, samt
- förbättra möjligheterna för utbyte av personuppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Nedan redogörs kortfattat för betänkandet i vart och ett av dessa områden.

## Översyn av regleringen av behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

### Övergripande principer

För att garantera såväl integritetsskyddet som möjligheterna till fortlöpande effektivisering av verksamheten, är det enligt vår mening nödvändigt med en lagstiftning som tar sikte på principiellt viktiga frågor, men som så långt som möjligt undviker detaljreglering. Vi föreslår därför att de grundläggande principerna för behandling av uppgifter inom socialtjänsten ska, på lokal (socialnämnder m.fl.) respektive central nivå (Socialstyrelsen) regleras särskilt i lag, medan kompletterande föreskrifter ska regleras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

### Lagstiftningarnas systematik och tillämpningsområde m.m.

Vi föreslår att den i dag gällande lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska upphöra att gälla och ersättas med två nya lagar – lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Lagarna ska utgå från personuppgiftslagens (1998:204) tillämpningsområde, begrepp och terminologi. I lagarna ska anges de undantag, preciseringar och förtydliganden i förhållande till personuppgiftslagen som är motiverade.

Vi föreslår två lagar med i huvudsak likartade innehåll men där framför allt ändamålsbestämmelserna skiljer sig åt. Nedan redogörs därför samlat för de båda lagarnas innehåll och markeras särskilt där skillnader föreligger.

Lagarna tillämpas vid behandling av uppgifter som är helt eller delvis automatiserade.

Lagarna ska gälla i stället för personuppgiftslagen, vars bestämmelser ska tillämpas på behandling av uppgifter inom socialtjänsten endast när det anges särskilt.

I lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten definieras begreppet socialtjänst. I lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten hänvisas till definitionen i tidigare nämnda lag. Definitionen motsvarar den som är gällande i den nuvarande lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs eller ska utföras inom verksamheten.

### Behandling för särskilt angivna ändamål

Behandlingen av uppgifter inom socialtjänsten ska styras av särskilt angivna ändamål. Dessa ska framgå av lag.

Enligt vår mening bör personuppgifter inom socialtjänsten på lokal nivå få behandlas för följande ändamål (7 § lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten), nämligen för

1. att handlägga ärenden som rör enskilda och för att dokumentera verkställighet av beslut om stödinsatser, vård och behandling,
2. att upprätta eller inhämta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning,
3. systematiskt och fortlöpande utveckling och säkring av verksamhetens kvalitet (kvalitetssäkring),
4. administration, planering, sammanställning av uppgifter i personakt, uppföljning och utvärdering av verksamheten,
5. framställning av statistik, samt
6. att genomföra gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitets-säkring med hälso- och sjukvård.

Utgångspunkten i utformningen av ändamålen har varit patientdatalagen (2008:355) dels på grund av de närliggande områdena socialtjänst och hälso- och sjukvård, dels på grund av utredningens uppdrag i övrigt att försöka underlätta att personuppgifter ska kunna utbytas mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården i en större omfattning än i dag och att en likformighet i ändamålsbestämmelserna därmed underlättar ett sådant arbete.

Att observera i sammanhanget är att ändamålet forskning inte ska anses falla inom lagens tillämpningsområde. För forskning gäller i stället personuppgiftslagens (1998:204) regler.

Angående ändamålen i lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges följande ändamål (7 §)

1. uppföljning, utvärdering samt utveckling och säkring av kvalitet,
2. framställning av annan statistik än officiell statistik, och
3. tillsyn.

Personuppgifter ska också, enligt andra stycket i nämnda paragraf, få behandlas för att genomföra gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av socialtjänst och hälso- och sjukvård.

I tredje stycket ges ett bemyndigande för regeringen, eller om regeringen bestämmer det Socialstyrelsen, att meddela föreskrifter som närmare bestämmer ändamålen för vissa särskilda bearbetningar av personuppgifter.

Bestämmelsen ovan har utformats för att beakta Socialstyrelsens specifika verksamhet, däribland dess tillsynsverksamhet enligt 13 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

### Personnummerbaserad statistik

I flertalet rapporter från Socialstyrelsen har framhållits fördelarna med personnummerbaserad statistik jämfört med mängdbaserad sådan. I rapporterna görs även avvägningar mellan det allmännas intressen av att erhålla uppgifter om den enskilde individen och den enskildes integritet. Vi har i utredningen gjort samma bedömningar som Socialstyrelsen och har funnit skäl att ta fram en reglering som inte hindrar användandet av personnummerbaserad statistik inom socialtjänsten.

Personuppgiftslagen (1998:204) har en bestämmelse som reglerar användningen av personnummer (22 §). Genom att utforma våra föreslagna lagar på området – lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten respektive lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten – på så sätt att någon hänvisning inte sker till denna paragraf skapas en utökad möjlighet för socialnämnderna att, för i lagen angivna ändamål, använda sig av personnummerbaserad statistik.

### Behandling av känsliga uppgifter m.m.

Uppgifter om en person ska inte få behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv (känsliga personuppgifter).

Om uppgifter behandlas på annan grund får de emellertid kompletteras med känsliga uppgifter, när det är nödvändigt för syftet med behandlingen. Känsliga personuppgifter får dessutom behandlas om de förekommer i en ansökan, anmälan eller handling som kommer in i verksamheten.

### Sökbegrepp

Vi föreslår att uppgifter inom socialtjänsten som avslöjar ras, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller sexualliv inte får användas som sökbegrepp.

Uppgifter om en persons etniska ursprung, politiska åsikter och hälsa får emellertid användas som sökbegrepp.

Begreppet "ömtåliga förhållanden" infördes genom den tidigare socialtjänstlagen (1980:620). Begreppet omfattar – utöver vad som omfattas av känsliga uppgifter – även andra uppgifter som kan anses vara kränkande för den personliga integriteten, t.ex. familjeförhållanden och försörjningsförmåga. Vi har inte funnit skäl att utvidga begreppet känsliga uppgifter eller skäl att reglera detta begrepp särskilt. Vi har i stället ansett att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), sekretesslagen (1980:100) och våra nya föreslagna lagar om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes personliga integritet i dessa delar.

Sökning avseende uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, tvångsmål eller administrativa ska vara möjlig inom socialtjänsten. Någon hänvisning till förbudet i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) görs inte i lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten respektive lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

## Enskildas rättigheter

Personuppgiftslagens bestämmelser om information som ska lämnas självant till den registrerade när uppgifter samlas in från denne själv och om information som ska lämnas efter ansökan av den registrerade, ska i huvudsak tillämpas vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Även personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse av personuppgifter ska tillämpas vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Detsamma gäller bestämmelsen i personuppgiftslagen om skadestånd. Även personuppgiftslagens bestämmelser om överklagande ska i huvudsak tillämpas.

## Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Med hänsyn till de integritetsrisker som kan följa med utlämnande på medium för automatiserad behandling av personuppgifter bör – till annan än svensk myndighet – endast enstaka personuppgifter få lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Regeringen bör dock ha möjlighet att meddela föreskrifter att även annat utlämnande på sådant medium är tillåtet.

## Bevarande och gallring

Det föreligger i dag bl.a. i 12 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) samt i 21 c och d §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade specifika regler för gallring och bevarande av uppgifter i en personakt. Skäl att göra ändringar av dessa regler har inte framkommit.

När det gäller bevarande och gallring av andra allmänna handlingar än handlingar i en personakt ska arkivlagens (1990:782) bestämmelser gälla.

När det gäller bevarande och gallring av personuppgifter som inte är allmänna handlingar gäller personuppgiftslagen. Det behövs inte någon uttrycklig bestämmelse om detta i våra föreslagna lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten.

## **Förbättrade möjligheter att framställa statistik och göra uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring**

### **Reglering av officiell statistik**

Regelverket för officiell statistik finns i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I dessa delar har vi inte funnit skäl att föreslå några ändringar.

Angående utformningen av bilagan till förordningen om den officiella statistiken har dock vissa brister påpekats. Vi har dock funnit att det inte är möjligt eller lämpligt att göra justeringar härvidlag utan en separat allmän översyn av regelverket bör i stället göras.

### **Reglering av författningar angående skyldighet att lämna uppgifter till Socialstyrelsen**

Vårt uppdrag har bl.a. varit att redovisa regler för att underlätta möjligheterna att genomföra uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. Regelverket i dag anger enbart en skyldighet för kommunerna, enligt 12 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) och 15 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, att lämna personuppgifter för angelägna statistiska ändamål. Vi föreslår en utökad skyldighet för kommunerna att nu även lämna uppgifter för annan statistik samt för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

Vi föreslår vidare att förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter samt förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade ska upphöra att gälla och ersättas med ett antal nya förordningar (se mer nedan i nästa avsnitt).

Vidare föreslår vi en justering i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), se nedan.

Angående enskild verksamhet som är knuten till socialnämnderna föreslår vi inte någon separat författningsreglering. Vi anser att socialnämndens uppgiftsskyldighet även ska omfatta dessa enskilda aktörer.

## Förbättrade möjligheter för utbyte av personuppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården

### *Hos kommunerna*

Det har klarlagts för utredningen att det föreligger ett påtagligt ökat behov av informationsutbyte mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En grundläggande förutsättning för att samverkan ska kunna fungera genom hela vårdkedjan har varit att den information som behövs för att planera den enskildes vård och omsorg finns tillgänglig, bl.a. för gemensamma verksamhetsuppföljningar.

För att på lokal nivå (socialnämnderna) kunna genomföra en gemensam individbaserad verksamhetsuppföljning mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreslår vi att det dels i vår föreslagna nya lag (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, dels i patientdatalagen (2008:355) förs in ändamålsbestämmelser som anger att personuppgifter inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården får behandlas för gemensamma verksamhetsuppföljningar mellan de båda verksamhetsområdena.

### *Hos Socialstyrelsen*

För att kunna underlätta för utbyte av uppgifter på central nivå mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreslår vi att det dels i vår föreslagna nya lag (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, dels i lagen (1998:543) om hälsodataregister förs in sådana ändamålsbestämmelser som anger att personuppgifter inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården får behandlas för gemensam verksamhetsuppföljning mellan de båda verksamhetsområdena på central nivå.

Av samma skäl föreslår vi att det i lagen om receptregister (1996:1156), förordningen (2001:707) om patientregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:708) om medicinskt födelseregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2005:363) om läkemedelsregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2006:94) om register hos Socialstyrelsen över insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården, samt förordningen (2008:194) om tandhälsoregister hos Socialstyrelsen ska föras in motsvarande

ändamålsbestämmelse som anger att personuppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården får behandlas för gemensam verksamhetsuppföljning mellan de båda verksamhetsområdena.

Några motsvarande förordningar finns i dag inte inom socialtjänsten.

För att tydliggöra och underlätta för utbytet mellan de olika verksamheterna anser vi att en rad nya förordningar bör knytas till vår föreslagna lag (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Bemyndigandet i 7 § tredje stycket nämnda lag möjliggör detta.

Vi föreslår därför att följande förordningar ska införas, nämligen förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om ekonomiskt bistånd,

förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för barn och unga,

förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för personer med missbruks- och beroendeproblematik,

förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för stöd och service till funktionshindrade,

förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning m.fl., samt förordningen om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för brottsoffer.

Visserligen kan ur ett integritetsskyddsperspektiv förordas att det i detalj ska kunna utläsas alla uppgifter som kan behandlas i förordningarna. Enligt vår bedömning är emellertid detta sätt att författningsreglera otympligt och omodernt. I stället för en detaljreglering föreslås därför i varje förordning ett bemyndigande för Socialstyrelsen att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, närmare förordna om vilka personuppgifter som får behandlas.

Vår nya föreslagna lag (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter, personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen (1980:100) ger enligt vår mening ett fullgott skydd mot ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

## Sekretessfrågor

Definitionen av socialtjänst i 7 kap. 4 § sekretesslagen kompletteras så att den även omfattar uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av allmän eller enskild socialtjänst.

Vi har även, för att likställa socialtjänstens regelverk med hälso- och sjukvårdens, tagit fram förslag till en ny sekretessbestämmelse i 7 kap. 4 a § som bryter sekretessen mellan olika myndigheter som bedriver viss socialtjänstverksamhet enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen inom en och samma kommun.

Vi har vidare tagit fram förslag till en ny sekretessbestämmelse, se 9 kap. 4 a § sekretesslagen (1980:100), som reglerar gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring (verksamhetsuppföljning). Utformningen av bestämmelsen möjliggör att uppgifter kan lämnas för nämnda ändamål från myndighet inom socialtjänsten till myndighet inom hälso- och sjukvården eller tvärtom samt mellan myndigheter inom socialtjänsten, för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller uppgifter i sådan särskild verksamhet hos Socialstyrelsen.

I paragrafens andra stycke föreslår vi sekretessbrytande bestämmelser avseende 7 kap. 1 c §, 7 kap. 4 § och 9 kap. 4 § sekretesslagen. Vidare föreslås en följdändring i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Våra förslag påverkar inte hur Socialstyrelsen organiserar sitt arbete eller utformar sin verksamhet i form av avdelningsindelningar eller dylikt.

## Öppenvårdsinsatser

Öppenvårdsinsatser i form av rådgivning och stöd föreslås alltså inte omfattas av någon dokumentationsskyldighet.