



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-11-11

S2016/06178/FS

Socialdepartementet

Enheten för folkhälsa och sjukvård

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
Registraturet

Ink. 2016 -11- 17
Dnr: 110-1804/2016
Till: RI

Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Stockholm
4. Förvaltningsrätten i Malmö
5. Justitiekanslern (JK)
6. Domstolsverket
7. Datainspektionen
8. Kommerskollegium
9. Socialstyrelsen
10. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
11. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)
12. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
13. Myndigheten för delaktighet
14. Barnombudsmannen
15. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE)
16. Ekonomistyrningsverket (ESV)
17. Skatteverket
18. Kronofogdemyndigheten
19. Statskontoret
20. Statens skolverk
21. Statens skolinspektion
22. Specialpedagogiska skolmyndigheten
23. Göteborgs universitet
24. Stockholms universitet
25. Konkurrensverket
26. Verket för innovationssystem (VINNOVA)
27. Tillväxtverket
28. Regelrådet
29. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
30. Riksarkivet
31. Gävleborgs läns landsting

32. Jämtlands läns landsting
33. Kronobergs läns landsting
34. Norrbottens läns landsting
35. Skåne läns landsting
36. Stockholms läns landsting
37. Värmlands läns landsting
38. Västra Götalands läns landsting
39. Örebro läns landsting
40. Östergötlands läns landsting
41. Botkyrka kommun
42. Danderyds kommun
43. Faluns kommun
44. Gotlands kommun
45. Göteborgs kommun
46. Habo kommun
47. Hallstahammars kommun
48. Hultsfreds kommun
49. Hällefors kommun
50. Karlskrona kommun
51. Kumla kommun
52. Kungälv kommun
53. Malmö kommun
54. Malung-Sälens kommun
55. Mjölby kommun
56. Norrköpings kommun
57. Piteå kommun
58. Sigtuna kommun
59. Skellefteå kommun
60. Skurups kommun
61. Stockholms kommun
62. Sundsvalls kommun
63. Södertälje kommun
64. Tierps kommun
65. Töreboda kommun
66. Varbergs kommun
67. Vänersborgs kommun
68. Vännäs kommun
69. Årjängs kommun
70. Ängelholms kommun
71. Sveriges Kommuner och Landsting
72. Folkbildningsrådet
73. Academedia
74. Aleris
75. Almega Utbildningsföretagen
76. Almega Vårdföretagarna
77. Ambea
78. Almi Företagspartner AB
79. Arbetsgivarföreningen KFO

80. Attendo
81. Capio
82. Humana
83. Famna
84. Friskolornas riksförbund
85. FSO Fria förskolor
86. Företagarna
87. Idéburna skolors riksförbund
88. Kommunala Företagens Samorganisation
89. Kooperationens förhandlingsorganisation
90. Praktikertjänst
91. Privata Assistansanordnares Riksorganisation
92. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)
93. Småföretagarnas Riksförbund
94. Svenska Riskkapitalföreningen
95. Svenska Vård
96. Svenskt Näringsliv
97. Unike Förskolor AB
98. Landsorganisationen i Sverige (LO)
99. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
100. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
101. Svenska Kommunalarbetsareförbundet
102. Lärarförbundet
103. Journalistförbundet
104. Vision
105. Vårdförbundet
106. Fysioterapeuterna
107. Lärarnas Riksförbund
108. Sveriges Läkarförbund
109. Svenska Privatläkarföreningen
110. Sveriges Skolledarförbund
111. Sveriges Psykologförbund
112. Föreningen Sveriges Socialchefer
113. Brukarkooperativet JAG
114. Forum för frivilligt socialt arbete
115. Föreningen Jämlikhet Assistans & Gemenskap
116. Föräldraalliansen Sverige
117. Handikappförbunden (HSO)
118. Lika Unika
119. Nätverket Unga för tillgänglighet
120. Riksförbundet för förstärkt familjehemsvård
121. STIL – personlig assistans och politisk påverkan
122. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
123. Sveriges pensionärers riksförbund (SPRF)
124. SPF Seniorerna
125. Riksförbundet Pensionärsgemenskap (RPG)
126. Sverigefinska Pensionärer
127. Finska Pensionärernas Riksförbund i Sverige

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 20 februari 2017. Vi vill att ni endast skickar dem i elektronisk form och då både i wordformat och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: s.registrator@regeringskansliet.se och s.fs@regeringskansliet.se. I remissvaret ska Socialdepartementets diarienummer S2016/06178/FS anges.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

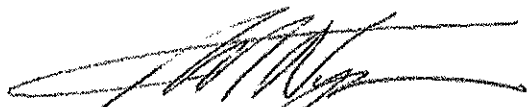
Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets hemsida: www.regeringen.se.

Betänkandet innehåller förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i privat utförd offentligt finansierad vård och omsorg, förskole- och fritidshemsverksamhet, vuxenutbildning och sådan utbildning inom folkhögskolan som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Frågor under remisstiden besvaras av Bengt Rönngren, Socialdepartementet, Enheten för folkhälsa och sjukvård, 08-405 40 66, eller bengt.ronngren@regeringskansliet.se.



Torkel Nyman
Departementsråd

Kopia till
Justitiedepartementet/DOM
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ökad insyn i välfärden

*Betänkande av
Utredningen om ökad insyn i välfärden*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:62

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24499-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utarbeta ett förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer (dir. 2015:92). Samma dag förordnades f.d. lagmannen Sigurd Heuman som särskild utredare.

Hovrättsassessorn Emina Fazlic anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 oktober 2015.

Utredningen har antagit namnet *Ökad insyn i välfärden*.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 november 2015 kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, ämnesrådet Jimmy Järvenpää, Socialdepartementet, ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, och rättssakkunniga Ia Hamlin, Justitiedepartementet. Den 29 februari 2016 förordnades även kanslirådet Bengt Rönngren, Socialdepartementet, att vara sakkunnig i utredningen. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 november 2015 juristen Lars-Anders Kring, Socialstyrelsen, avdelningsjuristen Staffan Opitz, Statens skolinspektion, och rådmannen Anna Tansjö.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62). Förslaget har utarbetats i samråd med de sakkunniga och experterna. I betänkandet används därför uttrycket ”vi”. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2016

Sigurd Heuman

/Emina Fazlic

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	27
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	28
1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	29
1.6 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)	31
1.7 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	32
1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	35
1.9 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	37
1.10 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	38

2	Utredningsuppdraget och dess genomförande	41
2.1	Utredningens uppdrag	41
2.2	Utredningens arbete.....	42
3	Gällande rätt	43
3.1	Offentlighetsprincipen.....	43
3.2	Offentlighets- och sekretesslagen m.m.....	46
3.2.1	Några bestämmelser om sekretess av särskild relevans för utredningen	48
3.2.2	Andra bestämmelser om tystnadsplikt	58
3.2.3	Enskildas rätt till insyn i sina personakter m.m.	62
3.2.4	Registreringsskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen.....	63
3.2.5	Offentlighetsprincipen hos vissa enskilda rättssubjekt	64
3.2.6	Förslag om ökad insyn i fristående skolor	69
3.3	Förvaltningslagen	70
3.3.1	Förvaltningslagens tillämpningsområde	70
3.3.2	Krav på myndigheters öppethållande.....	71
3.4	Arkivlagen.....	72
3.5	Kommunal- och landstingskommunal verksamhet i privat regi	74
3.5.1	Insyn i offentligt finansierad, privat utförd verksamhet enligt gällande bestämmelser.....	76
3.6	Hälso- och sjukvården	78
3.6.1	Hälso- och sjukvårdslagen.....	78
3.6.2	Patientdatalagen	80
3.7	Socialtjänstlagen	81
3.7.1	Enskild verksamhet inom ramen för socialtjänstlagen	84
3.8	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	87
3.9	Lagen om vård av missbrukare i vissa fall	88

3.10	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	88
3.10.1	Assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken	90
3.11	Skollagen.....	91
3.11.1	Förskola	92
3.11.2	Fritidshem.....	93
3.11.3	Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.....	94
3.11.4	Särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen.....	94
3.11.5	Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.....	96
3.11.6	Entreprenad	97
3.12	Former för att handla upp offentliga tjänster	100
3.12.1	Lagen om offentlig upphandling	100
3.12.2	Lagen om valfrihetssystem.....	104
3.13	Direktivet 2006/123/EG (tjänstedirektivet)	105
3.14	Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare	107
3.14.1	Aktiebolag.....	107
3.14.2	Handelsbolag	108
3.14.3	Kommanditbolag.....	109
3.14.4	Ekonomisk förening.....	110
3.14.5	Ideell förening.....	111
3.14.6	Stiftelse.....	111
3.14.7	Enskild näringsidkare	112
4	Privata aktörer i offentligt finansierad välfärd	113
4.1	Hälso- och sjukvård i landstingen.....	116
4.2	Hälso- och sjukvård samt omsorg i kommunerna.....	119
4.3	Verksamheter som regleras av skollagen	123
5	Synpunkter från berörda parter	129
5.1	Socialstyrelsen	129

5.2	Inspektionen för vård och omsorg	130
5.3	Statens skolverk.....	131
5.4	Statens skolinspektion	132
5.5	Sveriges Kommuner och Landsting.....	133
5.6	Organisationer som företräder privata aktörers intressen	135
5.7	Landstingsarkivet i Stockholms läns landsting.....	136
6	Överväganden och förslag	137
6.1	Utgångspunkt för förslaget	137
6.2	Privata aktörer i offentligt finansierad verksamhet	142
6.3	Offentlighetsprincipen ska införas.....	143
6.3.1	Insyn i offentligt finansierad verksamhet.....	144
6.3.2	Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad, privat utförd välfärd.....	145
6.4	Generella undantag från offentlighetsprincipens tillämpning	157
6.4.1	Fysiska personer.....	159
6.4.2	Juridiska personer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning.....	161
6.4.3	Idéburna verksamheter	163
6.5	Särskilda undantag från offentlighetsprincipens tillämpning	164
6.5.1	Särskilda undantag för privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg.....	165
6.5.2	Särskilda undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet som regleras i skollagen	168
6.5.3	Begränsning av offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar	172
6.6	Ökad insyn på annat sätt än genom offentlighetsprincipen	173

6.7	Offentlighetsprincipen införs genom nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.....	175
6.7.1	Privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg.....	176
6.7.2	Privata aktörer som bedriver verksamheter som regleras i skollagen.....	178
6.8	Meddelarskydd ska införas.....	180
6.9	Översyn av materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.....	182
6.9.1	Sekretessprövning, beslut och överklagande	184
6.9.2	Registrering av allmänna handlingar.....	186
6.10	Översyn av vissa bestämmelser utanför offentlighets- och sekretesslagen.....	189
6.10.1	Tystnadsplikt enligt speciallagar.....	189
6.10.2	Arkivlagen.....	190
6.10.3	Kommunallagen.....	196
6.10.4	Skollagen	197
6.10.5	Tillgänglighet	197
6.10.6	Brukares rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m.	201
6.10.7	Avgiftsförordningen.....	203
6.11	EU-rätten	205
6.12	Ikraftträdande	206
7	Konsekvensbeskrivning	207
7.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	207
7.2	Våra förslag.....	209
7.3	Konsekvensanalys	210
7.3.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	210
7.3.2	Alternativa lösningar	210
7.3.3	Vilka berörs av regleringen	211
7.4	Konsekvenser för privata aktörer.....	214

7.4.1	Särskilt om privata utförare med verksamheter av begränsad omfattning.....	227
7.4.2	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen.....	228
7.4.3	Andra konsekvenser.....	229
7.4.4	Alternativa lösningar till våra förslag.....	229
7.5	Konsekvenser för offentlig verksamhet	230
7.5.1	Staten	230
7.5.2	Kommuner och landsting	232
7.5.3	Alternativa lösningar till våra förslag.....	234
7.6	Konsekvenser för brukare.....	234
7.6.1	Våra förslag.....	234
7.6.2	Alternativa lösningar till våra förslag.....	236
7.7	Övriga konsekvenser.....	237
7.7.1	Behov av informationsinsatser m.m.....	237
7.7.2	Konsekvenser för sysselsättning och den offentliga servicen i olika delar av landet	238
7.7.3	EU-rätten.....	238
7.7.4	Jämställdhet	239
7.7.5	Övriga konsekvensbeskrivningar	240
8	Författningskommentar	241
8.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	241
8.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	251
8.3	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	253
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	254
8.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	255
8.6	Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)	256

8.7	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	257
8.8	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	260
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:92	261

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (2005:551)
BFL	bokföringslagen (1999:1078)
BrB	brottsbalken
FL	förvaltningslagen (1986:223)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
HSAN	Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HSL	hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	hem för vård och boende
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KL	kommunallagen (1991:900)
LOU	lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv

OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PDL	patientdatalagen (2008:355)
PSL	patientsäkerhetslagen (2010:659)
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	socialförsäkringsbalken
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoF	socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
ÅRL	årsredovisningslagen (1995:1554)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna inom vård, skola och omsorg. Ytterligare en utgångspunkt är att patienternas, barnens, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas. I uppdraget ingår även att överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, kommunallagens (1991:900), KL, och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Ökad insyn i välfärden

Utredningen föreslår genom tre nya paragrafer i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL att offentlighetsprincipen i princip ska införas i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska med vissa undantag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar.

Några ändringar i de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär att patienter, barn, elever och andra brukare i privata verksamheter kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som i motsvarande offentliga verksamheter.

Ett tillägg föreslås i 6 kap. 11 § OSL av innebörd att de som omfattas av bestämmelsen åläggs en skyldighet att lämna fullföljds hänvisning enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223).

Anställda och uppdragstagare i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd.

Införandet av offentlighetsprincipen i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter för med sig ett antal nya krav på privata aktörer. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina handlingar och att skyndsamt handlägga framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter.

Privata aktörer ska tillämpa arkivlagen

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för kommunala verksamheter som överlåtits till en privat utförare. För landstingskommunala verksamheter är det arkivmyndigheten i landstingen som ska vara arkivmyndighet. Det blir möjligt för kommuner och landsting att meddela föreskrifter om arkivvård. Kommuner och landsting ges också rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa följdändringar blir nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheterna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentligheten i offentlighets- och

sekretesslagen. Utredningen bedömer därför att allmänhetens möjlighet till insyn genom 3 kap. 18 a § KL bör anpassas till detta.

Som en följd av att offentlighetsprincipen gäller i enskilt bedrivna välfärdsverksamheter införs en erinran om det i bestämmelser om tystnadspflicht i 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), 15 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och 29 kap. 14 § skollagen. En följd av att offentlighetsprincipen gäller blir också att tillämpningsområdet för vissa bestämmelser som ger brukare rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m. begränsas till enskilda verksamheter i vilka offentlighetsprincipen inte är tillämplig.

Enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd ska tillämpa vissa bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191).

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för privata aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet, eftersom det kommer att leda till en ökad administration och vissa kostnader.

Införandet av offentlighetsprincipen bedöms inte medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Handlingar som kommit in till eller som upprättats hos privata aktörer före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.