



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2009-04-27

S2009/3262/ST

Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster

Karin Stillerud

Tel. 08-405 34 17

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2009 -05- 0 6
Dnr:	001-979/2009
Till:	STH

SOCIALTJÄNSTEN Integritet – Effektivitet (SOU 2009:32) – Betänkande av Socialtjänstdatautredningen (S 2007:09)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän - JO
2. Riksrevisionen
3. Solna tingsrätt
4. Kammarrätten i Göteborg
5. Länsrätten i Stockholms län
6. Justitiekanslern (JK)
7. Apotekens Service AB
8. Barnombudsmannen
9. FAS Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
10. Försäkringskassan
11. Läkemedelsverket
12. Socialstyrelsen
13. Statens Institutionsstyrelse
14. Statens medicinsk-etiska råd (SMER)
15. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
16. Datainspektionen
17. Länsstyrelsen i Skåne län
18. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
19. Statistiska Centralbyrån (SCB)
20. Statskontoret
21. Stockholms universitet – Institutet för social forskning
22. Stockholms universitet – Centrum för forskning om ojämlikhet i hälsa
23. Vetenskapsrådet
24. Regelrådet
25. Diskrimineringsombudsmannen
26. Riksarkivet
27. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

28. Arboga kommun
29. Borlänge kommun
30. Borås kommun
31. Burlövs kommun
32. Danderyds kommun
33. Dorotea kommun
34. Gnosjö kommun
35. Gotlands kommun
36. Göteborgs kommun
37. Haparanda kommun
38. Höganäs kommun
39. Jönköpings kommun
40. Kumla kommun
41. Kungsörs kommun
42. Lomma kommun
43. Melleruds kommun
44. Malmö kommun
45. Ockelbo kommun
46. Piteå kommun
47. Sollefteå kommun
48. Stockholms kommun
49. Sundbybergs kommun
50. Sundsvalls kommun
51. Tomelilla kommun
52. Uddevalla kommun
53. Umeå kommun
54. Vännäs kommun
55. Örkelljunga kommun
56. Östersunds kommun

57. Stockholms läns landsting
58. Västra Götalands läns landsting
59. Norrbottens läns landsting
60. Region Skåne

61. Sveriges Kommuner och Landsting
62. Föreningen Sveriges Socialchefer
63. Akademikerförbundet SSR
64. Fackförbundet SKTF
65. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
66. Svenskt Näringsliv
67. Vårdföretagarna inom Almega
68. Swedish Medtech
69. Nätverket mot socialt utanförskap
70. RAM, Riksföreningen för Alkoholmottagningar
71. Handikappförbunden HSO
72. Synskadades Riksförbund (SRF)
73. Pensionärernas Riksorganisation PRO

- 74. Sveriges Pensionärsförbund SPF
- 75. Barnens rätt i samhället (BRIS)
- 76. Svensk Nationell Datatjänst (SND)
- 77. FAMNA Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte

Remissvaren i 6 exemplar ska vara inkomna till Registrator, Socialdepartementet, 103 33 Stockholm senast den 1 september 2009.

Remissvaren bör även sändas via elektronisk post till s.st@social.ministry.se och registrator@social.ministry.se

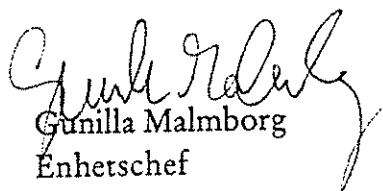
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

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.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 2 exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90, telefax 08-690 91 91, e-post, order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se


Gunilla Malmberg
Enhetschef

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

Socialtjänsten

Integritet – Effektivitet

Betänkande av Socialtjänstdatautredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:32

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23182-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över hur behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten regleras samt lämna de förslag till författningsändringar som utredaren ansåg behövliga för att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av området. Regleringen skulle syfta till att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten, samtidigt som enskilda personers integritetsintressen skulle tas tillvara.

Dessutom ingick i regeringens uppdrag 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.

Utöver detta omfattade uppdraget att särskilt noga överväga möjligheterna att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård och att särskilt noga analysera de juridiska förutsättningarna för ett nationellt system för öppna jämförelser inom socialtjänsten samt mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Den 20 juni 2007 förordnade statsrådet Maria Larsson kammarrättslagmannen Sten Wahlqvist att från och med samma dag vara särskild utredare.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 3 oktober 2007 departementsrådet Anders Ekholm, Socialdepartementet, dåvarande rättssakkunnige nuvarande kansli-
rådet Jimmy Järvenpää, Socialdepartementet, och departements-
sekreteraren Lisa Ståhlberg, Socialdepartementet.

Från och med den 3 oktober 2007 förordnades datarådet Gaby Borglund, Datainspektionen, rådmannen Lars Dahlström, Länsrätten i Göteborg, juristen Drazenko Jozic, tidigare Socialstyrelsen numera Riksrevisionen, rådmannen Peder Liljeqvist,

Länsrätten i Skåne län, chefsjuristen Eva Nilsson, Statistiska centralbyrån, statistikern Kerstin Westergren, Socialstyrelsen, samt handläggaren Ulla Åhs, Sveriges Kommuner och Landsting, att som experter biträda utredningen.

Från och med den 28 november 2007 förordnades departementssekreteraren Daniel Forslund, Socialdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Den 16 april 2008 entledigades Ulla Åhs som expert. Från och med samma dag förordnades handläggaren Josephine Lindgren samt förbundsjuristen Pär Ödman, båda Sveriges Kommuner och Landsting, som experter i utredningen.

Den 1 september entledigades Lisa Ståhlberg från uppdraget som sakkunnig. Från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Karin Stillerud, Socialdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Från och med den 6 oktober 2008 entledigades Josephine Lindgren från uppdraget som expert. Från och med samma dag förordnades handläggaren Catharina Mann, Sveriges Kommuner och Landsting och rättssakkunniga Karin Nylén, Socialstyrelsen, som experter i utredningen.

Sekreterare i utredningen har varit kammarrättsassessorn Hans Wikner.

Utredningen har tagit namnet Socialtjänstdatautredningen (S 2007:09).

Härigenom överlämnar utredningen sitt betänkande *SOCIALTJÄNSTEN Integritet – Effektivitet* (SOU 2009:32).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda sakkunniga och experter. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2009

Sten Wahlqvist

/Hans Wikner

Innehåll

Sammanfattning	17
----------------------	----

Författningsförslag	29
---------------------------	----

BAKGRUNDEN TILL VÅRA FÖRSLAG

1	Uppdraget	85
1.1	Utredningens direktiv.....	85
1.2	Utredningsarbetet.....	88
2	Förklaring av vissa begrepp m.m.	93
2.1	Inledning.....	93
2.2	Förklaring till vissa begrepp	93
2.2.1	Begreppet socialtjänst.....	93
2.2.2	Begreppet – statistik	94
2.2.3	Begreppet – verksamhetsuppföljning.....	95
2.3	Förhållandet mellan statistik och verksamhetsuppföljning	97
3	Socialtjänstens mål, syften och organisation	99
3.1	Inledning.....	99
3.2	Vad är socialtjänst?	99
3.2.1	Allmän definition.....	99
3.2.2	Socialtjänstlagens mål.....	101
3.2.3	Definition av socialtjänst enligt sekretesslagen	101

3.2.4	Definition av socialtjänst enligt lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	103
3.3	Olika aktörer inom socialtjänstens område.....	104
3.4	Socialtjänsten inom kommunen	109
3.4.1	Inledning.....	109
3.4.2	Återblick – Socialtjänstlagen (1980:620)	109
3.4.3	Återblick – huvudmannaskapsförändringar och större reformer	111
3.4.4	Nu gällande lagreglering – Socialtjänstlagen	112
3.4.5	Socialnämnderna	112
3.4.6	Särskilda bestämmelser för olika grupper i 5 kap. socialtjänstlagen	115
3.5	Socialtjänsten i kommunerna i dag.....	117
3.6	Återblick avseende begreppet socialtjänst vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	118
3.6.1	Socialtjänstkommittén	118
3.6.2	Socialdatautredningen.....	119
3.6.3	Prop. 2000/01:80	120
4	Övergripande rättslig reglering av behandling av personuppgifter	125
4.1	Inledning.....	125
4.2	Dataskyddskonventionen	125
4.3	Riktlinjer från OECD	127
4.4	Dataskyddsdirektivet	127
4.4.1	Tillämpningsområde	128
4.4.2	Bestämmelser om när personuppgifter får behandlas	128
4.4.3	Information och rättelse m.m.	129
4.4.4	Tillsynsmyndighet.....	130
4.4.5	Överföring av personuppgifter till tredje land	130
4.4.6	Medlemsländernas nationella lagstiftning	131
4.5	Europakonventionen.....	131

4.6	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	133
4.7	Personuppgiftslagen.....	134
4.7.1	Allmänt om lagen och dess tillämpningsområde	134
4.7.2	Förutsättningar för behandling av personuppgifter.....	136
4.7.3	Information och rättelse m.m.	139
4.7.4	Säkerhet vid behandlingen	141
4.7.5	Överföring av personuppgifter till tredje land.....	142
4.7.6	Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet	144
4.7.7	Upplysningar till allmänheten om behandlingar som inte anmälts	146
4.7.8	Sanktioner	147
5	Rättslig reglering av socialtjänstens behandling av personuppgifter.....	149
5.1	Inledning.....	149
5.2	Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	149
5.2.1	Tillämpningsområde	149
5.2.2	Definition av socialtjänst.....	150
5.2.3	Förhållandet till personuppgiftslagen m.m.	151
5.2.4	Tillåten behandling av personuppgifter.....	151
5.2.5	Personuppgifter som får behandlas	152
5.2.6	Sammanställningar av personuppgifter	153
5.2.7	Sekretess	154
5.2.8	Rättelse och skadestånd	155
5.2.9	Överklagande	155
5.2.10	Övriga bestämmelser	155
5.3	Förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	155
5.3.1	Inledande bestämmelser	155
5.3.2	Statens institutionsstyrelse	156
5.3.3	Kommunal myndighet.....	157
5.3.4	Privat verksamhet	158
5.3.5	Socialstyrelsen.....	158

5.4	Ändamålen i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	159
5.4.1	Inledning.....	159
5.4.2	Allmänt om ändamålsbestämning och finalitetsprincipen	160
5.4.3	Primära ändamål och sekundära ändamål	161
5.4.4	Återblick.....	169
6	Statistik.....	181
6.1	Inledning.....	181
6.2	Definitioner	182
6.2.1	Vad är statistik? – allmän definition	182
6.2.2	Officiell statistik	182
6.2.3	Annan statistik	183
6.2.4	Slutlig och preliminär statistik	183
6.2.5	Mängdstatistik och personnummerbaserad statistik	183
6.2.6	Ytterligare statistiktermer	184
6.3	Statistiksystemet.....	185
6.3.1	Bakgrund	185
6.3.2	Statistiska centralbyrån (SCB)	186
6.3.3	Rådet för den officiella statistiken (ROS).....	187
6.3.4	Statistikansvarig myndighet	187
6.3.5	Socialstyrelsen som statistikansvarig myndighet	188
6.4	Gällande regelverk angående officiell statistik	188
6.4.1	Inledning.....	188
6.4.2	Lagen (2001:99) om den officiella statistiken	189
6.4.3	Förordningen (2001:99) om den officiella statistiken (statistikförordningen).....	193
6.4.4	Bestämmelser för samråd och konsekvensanalyser.....	196
6.4.5	Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16)	197
6.4.6	Riktlinjer fastställda av Rådet för den officiella statistiken	197
6.5	Regelverk för reglering av utlämnande av data.....	199

6.5.1	Inledning	199
6.5.2	Sekretesslagen	199
6.5.3	Personuppgiftslagen (1998:204, PUL)	202
6.5.4	Principer för utlämnande	202
6.6	Reglering av framställning av statistik inom socialtjänstområdet	205
6.6.1	Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL)	205
6.6.2	Personuppgiftslagen (1998:204, PUL)	205
6.6.3	Lagen om den officiella statistiken	206
6.6.4	Förordningen om den officiella statistiken	206
6.6.5	Reglering angående lämnande av uppgifter till Socialstyrelsen	207
6.7	Statistisk kvalitet	209
6.7.1	Allmänt om kvalitetsbegreppet	209
6.7.2	Närmare om statistikens tillförlitlighet jämfört med statistikens aktualitet	210
6.8	Statistikens tillförlitlighet (precision)	211
6.8.1	Allmänt	211
6.8.2	Allmänt om brister med mängdstatistik	213
6.8.3	Allmänt om nyttan av personnummerbaserad statistik	213
6.8.4	Närmare om nyttan av personnummerbaserad statistik för olika användargrupper	216
6.8.5	Risker med personnummerbaserad statistik	218
6.9	Statistikens aktualitet	223
7	Verksamhetsuppföljning m.m.	227
7.1	Utredningens uppdrag	227
7.2	Definitioner	227
7.2.1	Verksamhetsuppföljning – definition	227
7.2.2	Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring – definitioner	228
7.2.3	Öppna jämförelser – definition	229
7.2.4	Skillnad mellan forskning och uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring	229

7.2.5	Skillnad mellan statistik och uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring	230
7.2.6	Sammanfattning	230
7.3	Närmare om verksamhetsuppföljning inom socialtjänst respektive hälso- och sjukvård.....	231
7.4	Kvalitetssäkring inom socialtjänsten.....	232
7.4.1	God kvalitet inom socialtjänsten allmänt sett.....	232
7.4.2	Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet (SOSFS 2006:11)	234
7.5	Kvalitetssäkring inom hälso- och sjukvården	236
8	Sekretess.....	239
8.1	Inledning.....	239
8.2	Allmänna handlingar	239
8.3	Hälso- och sjukvårdssekretess.....	240
8.4	Socialtjänstsekretess.....	241
8.5	Menprövningen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.....	241
8.6	Sekretess mellan myndigheter	243
8.7	Sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet	244
8.8	Statistiksekretess	244
8.9	Vissa begränsningar i sekretessen enligt sekretesslagen m.m.....	245
8.9.1	Begränsningar i sekretessen.....	245
8.9.2	Vissa övriga för socialtjänsten relevanta sekretessbestämmelser	250
8.10	Sekretess vid gemensam verksamhetsuppföljning mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst.....	250
8.10.1	Bakgrund	250
8.10.2	Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande – SOU 2003:99	251

8.10.3 Prop. 2007/08:126 – patientdatalagen	252
9 Utbyte av personuppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården	255
9.1 Direktiven i denna del.....	255
9.2 Grundläggande likheter och skillnader mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård	256
9.3 ÄDEL-reformen	257
9.4 Utökad behov av utbyte av personuppgifter mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård	257
9.4.1 Efter ÄDEL-reformen.....	257
9.4.2 InfoVU-projektet (Informationsförsörjning och VerksamhetsUppföljning)	258
9.4.3 Nationell psykiatrisamordning	260
9.4.4 Förarbeten till patientdatalagen (2008:355).....	262
9.5 Behandling av personuppgifter vid gemensam verksamhetsuppföljning mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård	263
9.5.1 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	263
9.5.2 Behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården	263
9.6 Sekretess vid gemensam verksamhetsuppföljning mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst	265

VÅRA ÖVERVÄGANDEN

10 Övergripande frågor och principer	269
10.1 Skyddet för den personliga integriteten	269
10.1.1 Allmänt.....	269
10.1.2 Skydd för enskilds integritet inom socialtjänsten	271
10.2 Särskild författningsreglering.....	273
10.3 Lag, förordning eller myndighetsföreskrifter	274

11	Författningsreglering av behandling av uppgifter	277
11.1	Lagstiftningens systematik och allmänna tillämpningsområde m.m.	277
11.2	Allmänna bestämmelser	279
11.2.1	Definition av begreppet socialtjänst (4 § SoLPUL)	279
11.2.2	Förhållandet till personuppgiftslagen (5–6 §§ SoLPUL)	283
11.2.3	Tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter (7 § SoLPUL)	293
11.2.4	Personuppgiftsansvaret (8 § SoLPUL)	299
11.2.5	Behandling av känsliga uppgifter (9 § SoLPUL)	300
11.2.6	Känsliga personuppgifter som sökbegrepp (10 § SoLPUL)	303
11.2.7	Sökning avseende uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, tvångsmål eller administrativa frihetsberövanden (10 § SoLPUL)	306
11.2.8	Sökning avseende ömtåliga personliga förhållanden (10 § SoLPUL)	307
11.2.9	Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling (11 § SoLPUL)	308
11.3	Enskildas rättigheter (del av 6 § SoLPUL)	309
11.3.1	Information	310
11.3.2	Rättelse och skadestånd	311
11.3.3	Överklagande	314
11.4	Bevarande och gallring av uppgifter (12 § SoLPUL)	315
11.4.1	Allmänt	315
11.4.2	Uppgifter i en personakt	317
11.4.3	Personuppgiftslagen m.m.	320
11.4.4	Arkivlagen	320
11.4.5	Förslag till reglering	322
11.5	Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	324
11.6	Författningsreglering av skyldighet att lämna uppgifter till Socialstyrelsen	326
11.6.1	Nuvarande regler	326

11.6.2 Utvidgad uppgiftsskyldighet.....	328
11.7 Förslag till nya förordningar	331
12 Sekretessfrågor	333
12.1 Ändring i socialtjänstsekretessen.....	333
12.2 Ny sekretessbestämmelse – 7 kap. 4 a § sekretesslagen (1980:100)	334
12.3 Ny sekretessbestämmelse – 9 kap. 4 a § sekretesslagen (1980:100)	336
13 Gemensam individbaserad verksamhetsuppföljning mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården	337
13.1 Inledning och avgränsning av utredningens uppdrag i denna del.....	338
13.2 Utökat behov av informationsutbyte	338
13.3 Skyddet för den personliga integriteten	339
13.4 Förslag till nya regleringar på området.....	340
13.4.1 Allmänt om regleringsbehovet i denna del	340
13.4.2 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	340
13.4.3 Behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården	341
13.4.4 Sekretess – olika alternativ till regleringar	341
14 Utbyte av uppgifter mellan hälsodataregister och socialtjänstregister	349
14.1 Inledning.....	349
14.2 Allmänt	350
14.3 Hur är regelsystemen angående hälsodata- respektive socialtjänstregistren uppbyggda i dag?	350
14.4 Hälsodataregister	351
14.4.1 Lagen (1998:543) om hälsodataregister	351

14.4.2 Patientregistret.....	353
14.4.3 Cancerregistret.....	354
14.4.4 Medicinska födelseregistret.....	355
14.4.5 Läkemedelsregistret	356
14.4.6 Tandhälsoregistret	357
14.4.7 Registret över insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården	357
14.5 Socialtjänstregister	358
14.5.1 Allmänt	358
14.5.2 Ekonomiskt bistånd/socialbidrag	359
14.5.3 Socialtjänstens insatser för barn och unga.....	359
14.5.4 Tvångsvård av vuxna missbrukare.....	360
14.5.5 Stöd och service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)	360
14.6 Epidemiologiskt Centrum (EpC)	361
14.7 Gemensam verksamhetsuppföljning som ett ändamål.....	362
14.7.1 Utformning av författningsförslag angående Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	362
14.7.2 Utformning av förordningar knutna till lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	364
14.7.3 Ändring i lagen (1996:1156) om receptregister	367
14.7.4 Sekretess	368
14.7.5 Uppgiftsflödet och Socialstyrelsens hantering av uppgifterna	370
15 Enskild verksamhet.....	375
15.1 Enskild verksamhet – utökad del av socialtjänsten	375
15.2 Uppgiftsskyldighet för enskild verksamhet	376
15.3 Sekretess.....	378
16 Öppenvårdsinsatser.....	381
16.1 Inledning	381
16.2 Dokumentationsskyldighet	382

16.2.1 Allmänt om skyldighet till dokumentation inom socialtjänsten.....	382
16.2.2 Handläggning av ärenden.....	383
16.2.3 Rådgivning m.m.....	384
16.2.4 Genomförande av beslut	385
16.3 Diarieföring i övrigt.....	385
16.3.1 Allmänt.....	385
16.3.2 Uppmärksammas problemställning	386
17 Justering i regleringen av den officiella statistiken	389
17.1 Inledning.....	389
17.2 Lagen (2001:99) om den officiella statistiken	389
17.3 Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.....	390
17.3.1 Bilagan till förordningen	390
17.3.2 Närmare om socialtjänstområdet	390
17.4 Sammanfattande bedömning.....	391
18 Internationell utblick	393
18.1 Utredningens uppdrag.....	393
18.2 Socialtjänstens verksamhetsområde – allmän jämförelse	393
18.3 Internationella riktlinjer inom hälso- och sjukvårdsområdet	394
18.3.1 WHO.....	394
18.3.2 EU.....	394
18.3.3 Internationella riktlinjer för persondataskydd	395
18.4 Norge.....	396
18.4.1 Hälso- och sjukvård.....	397
18.4.2 Vård- och omsorg.....	399
18.5 Danmark.....	401
18.5.1 Hälso- och sjukvård.....	401
18.5.2 Vård och omsorg	403
18.6 England.....	404
18.6.1 Hälso- och sjukvården.....	404
18.6.2 Vård och omsorg	404

19	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	409
20	Konsekvenser av våra förslag.....	411
21	Författningskommentar	415
21.1	Förslaget till lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	415
21.2	Förslaget till lag om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	416
21.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	416
21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	416
21.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	417
21.6	Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)	417
21.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:543) om hälsodataregister	417
21.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1156) om receptregister	417
21.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.	417
21.10	Nya förordningar knutna till ny lagstiftning enligt 21.1 och 21.2 kap. ovan	418
21.11	Övriga nya förordningar	418
21.12	Ändringar i förordningar	419
 BILAGOR		
Bilaga 1 Kommittédirektiv		423
Bilaga 2 Skiss över uppgiftsflödet inom socialtjänsten		439

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 enskilds 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.