

Ökad insyn i välfärden

*Betänkande av
Utredningen om ökad insyn i välfärden*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:62

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	Hälso- 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 tystnadplikt 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.