

Bilaga 1

Juridiska förutsättningar för tillgängliggörande

1. Bakgrund

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har IVO utrett de rättsliga förutsättningarna för att möjliggöra ett automatiserat tillgängliggörande av uppgifter, i form av viss relevant tillstånds- och tillsynsinformation, till relevanta verksamhetsområden inom kommunerna. Barnets bästa står i fokus då syftet med tillgängliggörandet är att placeringar av barn och unga ska kunna ske mer effektivt och på basis av ett bättre informationsunderlag än idag.

Barn och unga som har en placering på ett hem för vård eller boende är en särskilt utsatt grupp. Regeringen ser frågan om tryggheten för placerade barn och unga som en högt prioriterad och mycket angelägen fråga, där IVO:s roll är central. Förevarande regeringsuppdrag är ett av flera som adresserar denna fråga.

Utredningen analyserar hur ett tillgängliggörande förhåller sig till dataskydds- och sekretesslagstiftningen och andra relevanta rättsliga perspektiv, såsom principen om barnets bästa utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Möjligheterna att tillgängliggöra information med nu gällande regelverk analyseras tillsammans med förslag på nya regler som skulle ge IVO bättre förutsättningar att skapa en mer ändamålsenlig tjänst för placerade kommuner och därigenom bidra till bättre placeringar för barn och unga.

2. Sammanfattning

Den tillstånds- och tillsynsinformation som kommunerna har behov av för sina placeringar finns i IVO:s ärendehanteringssystem och i myndighetens omsorgsregister. Kommunerna får idag tillgång till denna information genom att manuellt begära ut den från IVO.

IVO:s information är av mycket stor betydelse för kommunerna. För att lagliga, korrekta och säkra placeringar ska kunna göras behöver kommunerna tillgång till IVO:s information och det finns stora behov av att denna ska kunna tillgängliggöras på ett samlat, effektivt och automatiserat sätt.

Under lång tid har IVO inte agerat på denna efterfrågan och har därmed inte heller vidtagit de tekniska och juridiska åtgärder som hade behövts för att skapa förutsättningar för ett automatiskt utlämnande av myndighetens samlade informationsmängder till kommunerna. Den juridiska analys som nu är gjord borde därför ha gjorts för många år sedan.

2.1 Möjligheter med nu gällande lagstiftning

IVO bedömer att det finns rättsliga förutsättningar att, med befintlig reglering, tillgängliggöra viss information till kommunerna. Den information som kan tillgängliggöras är hänförlig både till verksamhetsutförare och till verksamheter. Detta innefattar exempelvis organisationsnummer och namn på juridiska personer samt uppgifter om verksamheter, såsom målgrupp, placering i län, antal platser och typ av verksamhet. Vidare kan metadata om IVO:s beslut kopplade till verksamheterna offentliggöras. Detta inkluderar datum för beslut, vad beslutet avser samt det diarienummer som beslutet är hänförligt till.

Detta tillgängliggörande, som myndigheten bedömer kan ske med dagens reglering, innefattar inte *personuppgifter samt uppgifter som kan omfattas av sekretess*. Detta innebär att uppgifter såsom namn på enskilda näringsidkare och namn på och kontaktuppgifter till föreståndare inte kan tillgängliggöras. Det är inte heller möjligt att ge automatiserad tillgång till IVO:s beslut i sin helhet, eftersom dessa kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

2.2 Nya bestämmelser behöver införas

IVO bedömer att de uppgifter som kan tillgängliggöras med nu gällande regelverk inte är tillräckliga för att motsvara kommunernas informationsbehov. Kommunernas placering av barn och unga är en mycket ansvarsfull uppgift och de är därför i behov av ett gediget informationsunderlag för sina beslut, vilket även inkluderar vissa personuppgifter. IVO bedömer att kommunernas behov av att få tillgång till personuppgifter väger tyngre än de registrerades rätt till integritet, särskilt mot bakgrund av att uppgifterna krävs för att öka tryggheten i barns och ungas placeringar. Det är även av stor vikt att kommunerna får automatiserad tillgång till IVO:s tillstånds- och tillsynsbeslut i sin helhet, oaktat eventuell sekretess.

IVO anser att ett automatiserat utlämnande bidrar till att stärka skyddet för de barn som behöver placeras på HVB eller stödboende. IVO har i sin utredning särskilt beaktat barnkonventionen. Barnkonventionen är svensk lag sedan den 1 januari 2020 vilket innebär att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. I artikel 3 anges att det vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Här har det allmänna en särskild plikt. Artikel 16 rör att barn har rätt till ett privatliv. Artikel 20 rör att barn som av olika anledningar inte kan bo kvar i sin hemmiljö har rätt till skydd och stöd från staten, samt rätt till ett alternativt hem. Av artikel 26 kan utläsas att barn har rätt till social trygghet samt till statligt stöd, ifall föräldrar eller annan vårdnadshavare saknar tillräckliga resurser. IVO bedömer att avvägningen mellan

barnets rätt till integritet och barnets rätt till skydd i denna situation talar för att det vore till barnets bästa att införa rättsliga möjligheter för IVO att lämna ut information på det föreslagna sättet. Barnens rätt bör få en tydligare avspeglning genom att kommunen får bättre förutsättningar för att kunna fatta välgrundade beslut. Detta samtidigt som förutsättningarna ökar för att kunna tillgodose barnets rättigheter och skyddsbehov. I detta sammanhang vill IVO påtala att även unga är en särskilt skyddsvärd grupp.

För att detta ska vara rättsligt möjligt krävs nya bestämmelser som tydliggör att IVO ska dela information med kommuner i syfte att underlätta deras placeringsbeslut gällande barn och unga, vilken information som ska delas – inklusive personuppgifter – samt hur detta ska ske. Detta bör ske genom att regleringen av IVO:s omsorgsregister ändras. Det krävs även en sekretessbrytande bestämmelse som bryter sekretessen i förhållande till kommunerna. IVO bedömer att dessa bestämmelser kan införas i förordning och lämnar författningsförslag i denna rapport.

3. Information som socialtjänsten behöver inför en placering

För att socialtjänsten i möjligaste mån ska kunna undvika att placera ett barn i en verksamhet med tydliga brister finns det vissa underlag från IVO som borde röna särskilt intresse. Primärt rör det sig om beslut inom ramen för myndighetens tillståndsprövning och tillsyn. Viktigast torde vara besluten om att återkalla ett tillstånd, förbjuda en verksamhet eller att avslå ansökan om att fortsätta bedriva en verksamhet som tidigare inte omfattats av tillståndsplikt¹. Dessa beslut innehåller väsentlig information för kommunerna att ta del av inför ett placeringsbeslut, om det är så att socialtjänsten inte redan har kännedom om att en viss verksamhet bedrivs olovligen, alternativt – för fallet avslag på ansökan om pågående verksamhet – har så allvarliga brister att IVO:s bedömning är att verksamheten inte ska bedrivas vidare. Även om en domstol skulle göra en annan bedömning genom exempelvis beslut om inhibition eller till och med en dom där man ger klaganden rätt, innehåller dessa beslut i regel sådan information som socialtjänsten bör beakta inom ramen för sin prövning av vad som är en lämplig placering för ett visst barn med särskilda behov.

Även beslut från IVO om att förelägga en utförare att åtgärda något i verksamheten, eller beslut om att avsluta ärendet utan åtgärd, med eller utan kritik, kan i sammanhanget innehålla information av värde. Kommunen är naturligtvis då också hjälpt av att kunna följa upp dessa beslut för att exempelvis utröna om verksamheten vidtagit rättelse eller ej, efter ett beslut om föreläggande (med eller utan vite).

Även annat underlag som IVO upprättar eller får in inom ramen för sin tillsyn kan vara till gagn för socialtjänsten inför ett beslut om placering. Det kan exempelvis röra sig om underlag inför ett (nära) förestående beslut, såsom tjänsteanteckningar och protokoll. Det är

¹ Dessa verksamheter kommer oftast att omfattas av övergångsbestämmelser av innebörd att verksamheten alltjämt får bedrivas till dess det finns ett lagkraftvunnet beslut eller dom om att ansökan ska avslås. Detta kan dock komma att variera från ett lagstiftningsärende till ett annat. Se till exempel övergångsbestämmelserna till lag (2018:1156) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

mera osäkert om detta är underlag som socialtjänsten behöver inför en placering. Det ligger dock närmast till hands att anta att socialtjänsten i det enskilda fallet skulle anse så vara fallet. I den mån uppgifterna i sådana underlag inte omfattas av sekretess lämnas de naturligtvis ut efter en begäran, såsom upprättade, inkomna eller expedierade allmänna handlingar.

3.1 Praktisk information

I tillägg till ovanstående information om eventuella missförhållanden i en verksamhet, som socialtjänsten bör känna till inför en placering, finns naturligtvis allehanda information av mer praktisk natur som socialtjänsten kan behöva känna till. Mest grundläggande är vem som har tillstånd, för vad (verksamhetens inriktning) samt på vilken ort verksamheten bedrivs. Socialtjänsten kan vidare ha ett behov av information om vem som förestår verksamheten, kontaktperson till denna, antal platser, åldersspridning med mera. En annan typ av praktiskt värdefull information är den om metadata, dvs. data om den data som framgått ovan. Det kan röra sig om vilken typ av beslut som fattats vid vilken tidpunkt, exempelvis om ett beslut om föreläggande följts upp av ett nytt beslut om att avsluta ärendet utan vidare åtgärd, eller om har IVO inlett en tillsyn av en viss verksamhet även om inget beslut fattats ännu.

4. Alternativ för infrastruktur

Inom ramen för denna utredning har IVO utrett två möjliga alternativ för tillgängliggörande av information till kommuner. I den fortsatta framställningen benämns dessa *öppen tjänst* och *sluten tjänst*. Den öppna tjänsten skulle innebära att informationen tillgängliggörs på IVO:s webbsida i en öppen lösning utan krav på inloggning eller autentisering. Informationen skulle bestå av metadata från IVO:s ärendehanteringssystem och information från omsorgsregistret. Den slutna tjänsten är en särskild tjänst där tjänstemän från relevanta kommunala verksamhetsområden kan logga in med stark autentisering. På samma sätt som för den öppna tjänsten utgörs informationsunderlaget i denna tjänst av metadata från IVO:s ärendehanteringssystem och av data från omsorgsregistret.

5. Rättslig reglering

5.1 Omsorgsregistret

IVO för ett register, benämnt *omsorgsregistret*, över de som har tillstånd att bedriva verksamhet och över de som ska anmäla sådan verksamhet till myndigheten. Det rättsliga stödet för denna registerföring framgår av 4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, och 11 b § förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSSF, som även stadgar att registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten. Dessa bestämmelser omfattar inte förande av register över sådana verksamheter som Statens institutionsstyrelse, SiS, bedriver enligt 6 kap. 3 § socialtjänstlag (2001:453), SoL. IVO har

i en rapport² föreslagit en skyldighet för SiS att anmäla sådana verksamheter till IVO samt en bestämmelse om att dessa verksamheter ska ingå i omsorgsregistret.

Det saknas särskild reglering av vilka uppgifter som ska ingå i omsorgsregistret utöver formuleringen att registret ska föras över dem som har tillstånd att bedriva viss verksamhet samt de som har anmält dessa. Varken i SoF eller i LSSF regleras möjligheten att behandla personuppgifter i registret. Något annat ändamål för behandlingen än att ”utgöra underlag för tillsynsverksamheten” framgår inte. Detta ändamål begränsar användningen och optimeringen av registret.

Något uttryckligt rättsligt stöd finns således inte, med dagens reglering, för att behandla uppgifter i registret i något annat syfte än att uppgifterna ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten. Detta innebär även att det saknas tillräckligt uttalat rättsligt stöd att i registret behandla uppgifter i syfte att förenkla kommuners placeringar inom den sociala barn- och ungdomsvården. Detta innebär indirekt att barnets intresse inte beaktas genom rätten att kunna förvänta sig en så bra placering som möjligt.

Socialstyrelsen får enbart direktåtkomst till uppgifterna i registret för kunskapsutveckling, statistikframställning, uppföljning, utvärdering eller epidemiologiska studier och IVO har uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen för uppgifter ur registret för samma ändamål, 4 kap. 3 b-c §§ SoF och 11 c-d §§ LSS-förordningen.

5.2 Reglering av andra IVO-register

Utöver omsorgsregistret för IVO flera andra register som är mer utförligt reglerade. Ett exempel är IVO:s register över verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård samt tandvård, benämnt *vårdgivarregistret*, där det tydligt framgår vilka uppgifter som får ingå i registret.³ Det finns även bestämmelser som klargör att vårdgivarregistret får användas för tillsyn, forskning och framställning av statistik.⁴ Ytterligare exempel är IVO:s register över blodverksamheter som regleras i 18 § lag (2006:496) om blodsäkerhet. Bestämmelsen anger tydligt att registrets ändamål är att ge offentlighet åt vissa uppgifter samt att det även får användas för tillsyn, forskning och framställning av statistik. Vidare förtydligas att personuppgifter endast får registreras om de som har tillstånd att bedriva blodverksamhet samt aktuell verksamhetschef.⁵

5.3 Uppgifterna i omsorgsregistret

Det finns bestämmelser i SoF och LSSF som reglerar vilka uppgifter sökanden ska ange i sin ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL respektive LSS.⁶ Dessa

² Se IVO 2020-12

³ 2 kap. 3 § PSF

⁴ 2 kap. 4 § PSL

⁵ Liknande bestämmelser finns även i 23 § lag (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader som reglerar IVO:s register över vävnadsinrättningar.

⁶ 4 kap. 1-1 b §§ SoF och 7-8 a §§ LSS-förordningen.

uppgifter, i kombination med upplysningar som lämnas i samband med anmälan till registret, utgör informationsunderlaget för omsorgsregistret.

Uppgifter om SiS-verksamheter omfattas idag inte av någon anmälningsplikt och träffas inte heller av registerbestämmelserna i förordningarna eftersom dessa endast omfattar tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga verksamheter. Uppgifterna behandlas dock i registret och inkommer till IVO genom att SiS frivilligt inkommer med information om sina verksamheter.

Omsorgsregistret innehåller uppgifter om *verksamhetsutövare* och om *verksamheterna*. Vad gäller verksamhetsutövare finns uppgifter såsom bolagsnamn, organisationsnummer samt adress- och kontaktuppgifter. Om verksamheterna finns uppgifter om datum för beviljande av tillstånd och hur länge det gäller, vad för slags verksamhet som bedrivs – med beskrivning av inriktning, målgrupp, ålder och kön samt platsantal, verksamhetens adress och om verksamheten bedrivs enskilt eller på entreprenad. I förekommande fall finns även uppgift om verksamhetsansvarig och föreståndare. Det finns även kontaktuppgifter till föreståndare och till verksamheten.

De personuppgifter som behandlas i registret är organisationsnummer för enskilda näringsidkare, firma- och bolagsnamn i vissa fall samt telefonnummer och e-postadresser till kontaktpersoner och föreståndare.

5.3.1 Tillförlitlighet av uppgifter i omsorgsregistret

Frågan om omsorgsregistrets tillförlitlighet har tidigare behandlats i IVO:s rapport ”Mot ett datadrivet arbetssätt. En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret”.⁷

I rapporten konstateras att det åligger enskilda aktörer som har beviljats tillstånd att bedriva socialtjänstverksamhet att söka nytt tillstånd om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, 7 kap. 2 § sjätte stycket SoL och 10 § första stycket LSSF. Exempel på sådana ändringar är byte av föreståndare, byte av lokaler, förändring av målgrupp samt utökning av antalet platser. Vid beviljande av sådana förändringar uppdaterar IVO verksamhetens uppgifter i omsorgsregistret. Kommunala verksamheter har emellertid ingen skyldighet att anmäla sådana förändringar av verksamheten. IVO har framfört i rapporten att detta är en brist som påverkar omsorgsregistrets tillförlitlighet negativt.

IVO har vidare konstaterat i rapporten att det i registret kan finnas verksamheter som är nedlagda, som inte påbörjats efter beviljat tillstånd eller anmälan samt verksamheter där avbrott skett. Detta beror på att det inte finns en skyldighet varken för kommunala eller enskilda aktörer att anmäla när verksamheter påbörjas eller avbryts. Det finns inte heller någon skyldighet för kommuner att anmäla nedläggning av verksamheter. Även dessa omständigheter försämrar registrets tillförlitlighet.

⁷ Jfr. IVO 2020-12

För att kommunen ska få uppgifter som kan utgöra ett förbättrat underlag inför placering av barn och unga är det av stor vikt att uppgifterna som finns i omsorgsregistret är relevanta, korrekta och uppdaterade. IVO hänvisar i denna del till de författningsändringar som IVO föreslår i ovan nämnd rapport.

5.4 Uppgifter i IVO:s ärendehanteringssystem

IVO har två ärendehanteringssystem där information som kan vara relevant för kommunerna inför placering av barn och unga finns. Det första systemet, Public360, är systemet som IVO använder för handläggning av ärenden samt för diarieföring av handlingar som hör till dessa ärenden. I Public360 finns därför IVO:s tillsyns- och tillståndsbeslut och underlag till dessa. Utöver handlingar finns i Public360 metadata om ärenden och dokument. Dessa metadata utgörs bland annat av ärendetyp, vilket beslut som har fattats i ärendet, bolags- och verksamhetsnamn, inriktning, antal platser och namn på verksamhetens föreståndare.

Det andra systemet, MinUT, är huvudsakligen avsett för IVO:s upplysningsverksamhet. I MinUT finns information i form av tips som inkommer via IVO:s tipsfunktion samt anmälningar. Informationen finns i löpande text men även i strukturerad form. Informationen som finns i löpande text utgörs av innehållet av tips och anmälningar medan de strukturerade uppgifterna utgörs bland annat av området som tipset eller anmälan avser, verksamhetens namn, berörd kommun, tipsarens roll samt dennes e-postadress.

5.5 Särskilt om tillsynsinformation

Uppdraget att tillgängliggöra information för kommuner inkluderar både tillstånds- och tillsynsinformation. IVO förstår, efter samråd med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, dessa begrepp på följande sätt. *Tillståndsinformation* är sådan information som avser de tillståndspliktiga (och anmälningspliktiga, inklusive SiS) verksamheterna som sådana. Detta är sådana uppgifter som omsorgsregistret innehåller idag och som räknas upp ovan.

Tillsynsinformation bör enligt IVO förstås bland annat som sådan information som myndigheten erhållit och producerat genom sin tillsyn och som presenteras i myndighetens tillsynsbeslut. Det kan även omfatta information som myndigheten skapat som en del av riskanalyser eller som har kommit till myndigheten som tips, anmälningar eller klagomål. Efter att IVO har genomfört en tillsyn, antingen på förekommen anledning eller som en del av myndighetens frekvenstillsyn, fattas ett beslut där ärendet avslutas. Tillsynen är både inriktad på hur verksamheten bedrivs och hur tillståndshavaren fortlöpande uppfyller kraven på lämplighet, insikt och ekonomiska förutsättningar.⁸ Besluten kan mynna ut i förbud, återkallelser, förelägganden om åtgärder eller avslutande av tillsynen utan några vidare

⁸ 13 kap. 2 § SoL

åtgärder.⁹ En viktig del av tillsynen utgörs också av återföring av tillsynens iakttagelser. Besluten ingår inte i omsorgsregistret utan finns i Public360.¹⁰

5.6 Automatiserat tillgängliggörande av uppgifter

Handlingar som förvaras hos en myndighet samt har inkommit till eller upprättats hos myndigheten utgör offentliga handlingar. IVO tillgängliggör idag uppgifter och handlingar till kommunerna genom att manuellt lämna ut dessa handlingar och uppgifter efter begäran från kommunerna. I sådana fall sker utlämnandet av uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen innebär att uppgifterna som begärs inte behöver uppfylla kravet på att vara allmänna handlingar.

Lagstiftningen medger flera möjligheter att automatiserat lämna ut allmänna handlingar och uppgifter för att på så sätt effektivisera tillgången till dessa. Ett sätt att tillgängliggöra allmänna handlingar och uppgifter är att ge den mottagande parten direktåtkomst till systemet där uppgifterna lagras. Direktåtkomst innebär att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen.¹¹ Ett system med direktåtkomst innebär att de allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet får tillgång till genom direktåtkomsten utgör allmänna handlingar även hos denna myndighet.¹² Direktåtkomst kräver uttryckligt stöd av författning.¹³ Som angetts ovan är det enbart Socialstyrelsen som får direktåtkomst till uppgifterna i omsorgsregistret.

Vidare finns även möjlighet att automatiserat lämna ut uppgifter efter begäran genom en s.k. fråga-svar-funktion. I detta fall kan utlämnandet ske med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, samt 6 kap. 4 och 5 §§ OSL. En sådan funktion har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i den så kallade LEFI-Online domen¹⁴. Domstolen har där konstaterat att för att ett elektroniskt utlämnande ska anses utgöra direktåtkomst krävs det att den aktuella upptagningen anses förvarad. Upptagningen ansågs inte vara förvarad då funktionen genomförde två sekretesskontroller innan en uppgift lämnades ut. Domstolen ansåg därför att den utlämnande myndigheten förfogade över frågan om och i så fall vilka uppgifter som skulle lämnas ut. Till skillnad från direktåtkomst medför en sådan lösning att de rättsliga gränserna mellan myndigheter upprätthålls och att s.k. överskottsinformation och risken för integritetsintrång begränsas.¹⁵ Av dessa skäl förespråkar IVO en tjänst som grundas i denna modell.

⁹ 13 kap. 2, 3 och 8 §§ SoL

¹⁰ Se avsnitt 5.4

¹¹ SOU 2012:90 s. 198 f.

¹² HFD 2015 ref. 61

¹³ Jfr. prop. 2007/08:160 s. 61

¹⁴ HFD 2015 ref. 61

¹⁵ Jfr. ESAM, Vägledning. Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand s. 38.

IVO har även utrett en tredje möjlighet; tillgängliggörande utan föregående begäran. Detta innebär publicering av uppgifterna som kommunerna behöver ha tillgång till och därmed ett tillgängliggörande av dem till allmänheten.

Samtliga lösningar som redovisats ovan innebär att uppgifterna som lämnas ut är offentliga, dvs. att de kan lämnas ut utan hinder av sekretess. Detta medför att uppgifter som automatiserat lämnas ut inte bör omfattas av sekretessbestämmelser som gäller i förhållande till mottagaren. Därutöver bör det utredas om automatiserat utlämnande av personuppgifter är förenligt med dataskyddsregleringen. Inom ramen för dessa överväganden har IVO särskilt beaktat barns behov av trygga placeringar som tillgodoser deras omsorgsbehov.

6. Sekretess

Vid utlämnande av uppgifter måste IVO göra en sekretessprövning. Utan denna prövning riskerar IVO att röja sekretessbelagda uppgifter. Några av uppgifterna som IVO skulle kunna tillgängliggöra omfattas av sekretess. Nedan redogörs för sekretessbestämmelser som kan aktualiseras vid utlämnande av uppgifter och handlingar som uppdraget omfattar. Under varje bestämmelse redogörs även för de aktuella skaderekvisiten.

6.1 Primära sekretessbestämmelser

26 kap. 1 § Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Begreppet socialtjänst omfattar även verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet enligt tredje stycket första punkten. Det innebär att bestämmelsen är tillämplig på allmänna handlingar som förvaras hos IVO.

Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, det vill säga att det finns en presumtion för sekretess. Uppgifter som skulle kunna ingå i det aktuella regeringsuppdraget och som kan omfattas av bestämmelsen är: uppgifter om brukare, uppgifter om företrädare för bolag samt uppgifter om andra personer som ingår i en verksamhet. Vidare kan även uppgifter om verksamhetens lokalisering (adress och kommun) och inriktning omfattas av bestämmelsen, eftersom de i vissa fall kan vara utpekande för brukare som placeras i dessa verksamheter.

Vid en menprövning skulle IVO kunna komma fram till att vissa uppgifter skulle kunna lämnas ut till vissa socialnämnder, men som sagts ovan innebär sekretessbestämmelsen att en prövning ska ske i varje enskilt fall.

26 kap. 2 § Sekretessen enligt 1 § som gäller för uppgift om en underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underåriga har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av

unga utan samtycke och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården

Bestämmelsen är en särskild reglering av utlämnande av uppgift om barns vistelseort i förhållande till vissa personer som anges i bestämmelsen. Bestämmelsen talar för att det är särskilt viktigt att skydda minderårigas vistelseort när de vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Även i detta fall gäller en presumtion för sekretess.

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse är uppgifter om verksamhetens adress och kommun. Här vill myndigheten särskilt erinra om barns rätt till skydd enligt artikel 20 i barnkonventionen. Ur ett sådant perspektiv är det rimligt att barns potentiella placeringsorter inte primärt är en uppgift för den breda allmänheten utan en uppgift som endast bör tillgängliggöras för placerande socialtjänst.

26 kap. 5 § Sekretess gäller i verksamhet som anges i 1 och 4 §§ för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen gäller för uppgifter om personliga förhållanden som rör anmälaren i anmälningar som inkommer till IVO eller till socialnämnder. Sekretessen gäller i förhållande till den person som anmälan avser. I detta fall finns den en presumtion för offentlighet.

21 kap. 1 § Sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt den aktuella bestämmelsen gäller inte för uppgift som ingår i ett beslut enligt andra stycket tredje punkten. Bestämmelsen innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en stark presumtion för offentlighet. Uppgifterna som omfattas av bestämmelsen kan förekomma i tips som kommer in till IVO via Tipsfunktionen samt i anmälningar. Dessa uppgifter bör inte förekomma i tillsyns- och tillståndsbeslut.

21 kap. 3 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon

närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen i den aktuella bestämmelsen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det gäller en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Syftet med bestämmelsen är att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd. Därmed ska uppgifter som omfattas av bestämmelsen endast sekretessbeläggas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.¹⁶ Personer som anses omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse behöver upplysa myndigheter om omständigheter som talar för detta. Detta till skillnad mot om Skatteverket lämnar ut en handling där sekretessmarkering förekommer. Oavsett var uppgifterna som talar för att bestämmelsen ska tillämpas finns, har myndigheten att göra en egen prövning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.¹⁷

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse är uppgifter som finns i tillsyns- och tillståndsbeslut, anmälningar och tips. Vidare kan sekretessen även omfatta namn och adresser på enskilda firmor samt uppgifter som rör föreståndaren.

21 kap. 7 § Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med

- 1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i den ursprungliga lydelsen,*
- 2. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, eller*
- 3. 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.*

Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Som nämns nedan är dataskyddsförordningen inte tillämplig avseende frågan om en handling ska lämnas ut eller inte. Enligt 1 kap. 7 § första stycket lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, ska EU:s dataskyddsförordning och denna lag (dataskyddslagen) inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), YGL. Utifrån ett personuppgiftsperspektiv är det därför inte dataskyddsförordningen i sig som inskränker myndighetens skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. TF, utan den aktuella bestämmelsen med sin hänvisning till dataskyddslagstiftningen.

Det som ska bedömas enligt denna bestämmelse är vad som kan antas om behandlingen av personuppgifter efter det att uppgifterna har lämnats ut. Det rör alltså frågan om mottagaren kan antas behandla personuppgifter i strid mot dataskyddslagstiftningen eller inte.

¹⁶ Jfr. prop. 2005/06:161 s. 54

¹⁷ Jfr. Englund Krafft, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 21 kap. 7 §, JUNO 2020-05-28

Sekretessbestämmelsen blir högst aktuell vid begäran som rör många personer (s.k. massuttag) eller uppgifter om ett urval av personer med vissa egenskaper som exempelvis inkomst, språktillhörighet, politisk tillhörighet osv. (s.k. selekterade uppgifter).¹⁸ Även om mottagarens tilltänkta behandling av personuppgifter i och för sig skulle vara tillåten enligt dataskyddsförordningen kan myndighetens utlämnande t.ex. strida mot den s.k. finalitetsprincipen när myndigheternas ändamål för behandlingen, t.ex. tillståndsgivning, är oförenligt med mottagarens ändamål för den tilltänkta behandlingen, t.ex. marknadsföring.¹⁹

6.2 Sekundära sekretessbestämmelser

Huvudregeln är att sekretess inte överförs om detta inte uttryckligen framgår av lagstiftningen. I sådana fall ska den mottagande myndigheten tillämpa den sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den utlämnande myndigheten, s.k. sekundär sekretess.

Enligt 11 kap. 1 § OSL blir sekretessbestämmelsen hos den utlämnande myndigheten tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten när uppgiften mottas *i verksamhet som avser tillsyn eller revision*, (första stycket). Bestämmelsen tillämpas inte på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten (andra stycket). IVO är en sådan myndighet där tillsynsverksamhet bedrivs och därför är 11 kap. 1 § OSL tillämplig. Detta innebär att utöver de primära sekretessbestämmelser som redovisats ovan har IVO att pröva om även sekundära sekretessbestämmelser är tillämpliga.

En av de sekundära sekretessbestämmelser som kan komma att tillämpas är 27 kap. 1 § OSL där det framgår att *sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden*.

Uppgifter som skyddas av denna bestämmelse avser uppgifter från Skatteverket som inhämtas i samband med lämplighetsprövning av socialtjänstverksamheter inom IVO:s tillsyns- och tillståndsverksamhet.

Uppgifter som omfattas av sekundära bestämmelser utgör oftast underlag till beslut. Eftersom dessa tillgängliggöranden av underlag till beslut inte omfattas av denna utredning redovisas inte ytterligare sekundära sekretessbestämmelser här.

6.3 Sekretessbrytande bestämmelser

För att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna lämnas ut utan sekretessprövning krävs att det finns sekretessbrytande bestämmelser. En uppgiftsskyldighet bryter

¹⁸ Öman, S., Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar, Norstedts Juridik / Juno, 2019, s. 740

¹⁹ *Ibid*

sekretessen gentemot den verksamhet som uppgiftsskyldigheten gäller.²⁰ Som redovisats ovan har IVO en uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen som bryter sekretessen.²¹

7. Dataskyddslagstiftningen

Den tillämpliga dataskyddslagstiftningen utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, dataskyddsförordningen, och dess kompletterande bestämmelser i svensk rätt. Dataskyddsförordningen gäller som svensk lag och nationell lagstiftning ska tolkas i enlighet med förordningen enligt företrädesprincipen. I vissa fall ger dataskyddsförordningen utrymme för att särskilt reglera vissa områden i den nationella lagstiftningen. Inom det utrymmet gäller i Sverige lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, samt lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Båda lagarna är tillämpliga för IVO:s tillsyn av socialtjänstverksamheter.

Det framgår av 1 kap. 7 § dataskyddslagen att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL. Detta innebär att utlämnande av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen inte omfattas av dataskyddslagens tillämpningsområde. Denna slutsats avser dock enbart frågan om en handling får lämnas ut eller inte. Eftersom det inte föreligger en skyldighet att lämna ut handlingar enligt TF på ett automatiserat medium omfattas frågan om *hur* utlämnandet ska ske av dataskyddsförordningens bestämmelser.

Även utlämnande av uppgifter enligt 6 kap. 4 och 5 §§ OSL omfattas av dataskyddsförordningen. Tillgängliggörande av personuppgifter utan begäran som kan ske med stöd av 13 kap. 3 § SoL och 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL,²² omfattas också av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Den aktuella utredningen avser dels frågan om tillgängliggörande av personuppgifter till allmänheten med eller utan föregående begäran (*öppen tjänst*), dels frågan om tillgängliggörande av personuppgifter till allmänheten med föregående begäran enbart till socialnämnderna (*sluten tjänst*). Utifrån resonemanget kan dataskyddsförordningens tillämpningsområde sammanfattas enligt nedan.

- 1) Tillgängliggörande till allmänheten utan föregående begäran (*öppen tjänst*).
Analysen avser om det kan ske med stöd av 13 kap. 3 § SoL och 6 § FL varför både frågan om utlämnande och medium omfattas av dataskyddsförordningen.

²⁰ Jfr. 10 kap. 28 § OSL

²¹ Se 4 kap. 3 c § SoF

²² SOU 2020:55 Innovation genom information, s. 132

- 2) Tillgängliggörande till socialnämnder (*sluten tjänst*). Utlämnande sker med stöd av 6 kap. 5 § OSL varför både frågan om utlämnande och medium omfattas av dataskyddsförordningen.

7.1 Personuppgifter som omfattas av tillgängliggörandet

Enligt artikel 4.1. dataskyddsförordningen är personuppgifter ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad en registrerad), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.”

Som framgår av definitionen omfattas inte enbart uppgifter som direkt kan kopplas till en person eller personer utan även uppgifter som *indirekt* kan kopplas till en person, dvs. sådana fall där det behövs ytterligare uppgifter för att knyta uppgiften till personen eller personerna. För att avgöra om en fysisk person är identifierbar, dvs. om uppgiften kan indirekt kopplas till en person, bör man beakta alla hjälpmedel, som t.ex. utgallring, som, antingen av den personuppgiftsansvarige eller av en annan person, rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera den fysiska personen.²³

I dataskyddsförordningen tydliggörs även vilka uppgifter som inte är personuppgifter. Där anges att uppgifter om avlidna personer²⁴, juridiska personer²⁵ och anonymiserade personuppgifter²⁶ inte omfattas av begreppet personuppgift varför dessa uppgifter inte omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Nedan framgår de personuppgifter som omfattas av den aktuella utredningen om tillgängliggörande och vars behandling därför behöver uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Nedan framgår även i vilket system dessa personuppgifter behandlas.

Typ av registrerad	Typ av uppgift	System
Föreståndare	Namn, personnummer, kontaktuppgifter	Public360 Omsorgsregistret

²³ Jfr skäl 26 dataskyddsförordningen. Av samma skäl framgår att för att fastställa om hjälpmedel med rimlig sannolikhet kan komma att användas för att identifiera den fysiska personen bör man beakta samtliga objektiva faktorer, såsom kostnader och tidsåtgång för identifiering, med beaktande av såväl tillgänglig teknik vid tidpunkten för behandlingen som den tekniska utvecklingen. Principerna för dataskyddet bör därför inte gälla för anonym information, nämligen information som inte hänför sig till en identifierad eller identifierbar fysisk person, eller för personuppgifter som anonymiserats på ett sådant sätt att den registrerade inte eller inte längre är identifierbar. Förordningen berör därför inte behandling av sådan anonym information, vilket inbegriper information för statistiska ändamål eller forskningsändamål.

²⁴ Jfr skäl 27 dataskyddsförordningen

²⁵ Jfr skäl 14 dataskyddsförordningen

²⁶ Jfr skäl 26 dataskyddsförordningen

Enskilda firmor	Namn, personnummer, kontaktuppgifter	Public360 Omsorgsregistret
Företrädare för organisationer som bedriver tillståndspliktiga verksamheter	Lämplighetsbedömningar, utbildning, arbetslivserfarenhet, finansiella uppgifter, brott och lagöverträdelser	Public360
Brukare	Adress, problematik, hälsouppgifter och andra uppgifter	Public360 MinUT
Personal, anhöriga och andra personer	Namn, kontaktuppgifter, hälsouppgifter, åsikter om personal och andra uppgifter som förekommer i tips och anmälningar	Public360 MinUT

Hur den registrerade påverkas av behandlingen beror bland annat på personuppgiftens art. Uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening och uppgifter om hälsa, en persons sexualliv eller sexuella läggning, genetiska uppgifter och biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en person utgör en särskild kategori av uppgifter som anses ha ett särskilt skyddsvärde, s.k. känsliga personuppgifter.²⁷ Utöver känsliga personuppgifter som uppräknas i artikel 9 dataskyddsförordningen finns även andra ömtåliga uppgifter som regleras särskilt, nämligen uppgifter om lagöverträdelser och brott samt personnummer och samordningsnummer. Därutöver finns andra personuppgifter som inte regleras särskilt men som kan anses vara av ömtålig karaktär, såsom brukares omsorgsbehov eller sociala insatser samt finansiella uppgifter. Personuppgifter som rör barn och unga anses vara särskilt skyddsvärda och ännu mer uppgifter om barn och unga som har behov av socialt stöd. IVO har därför i sina överväganden beaktat hur barns och ungas rätt till integritetsskydd förhåller sig till kommunernas behov av att ta del av personuppgifter för att öka förutsättningar för välgrundade placeringar i HVB och stödboenden.

Se i tabellen nedan hur uppgifterna som omfattas av denna utredning klassificeras beroende på hur integritetskänsliga de är.

Övriga personuppgifter	Specialreglerade och ömtåliga personuppgifter	Känsliga personuppgifter
Namn på föreståndare, företrädare för organisationer. Kontaktuppgifter till föreståndaren eller organisationen (när de innehåller personuppgifter) Uppgifter om personal och andra personer som kan förekomma i tips och anmälningar	Uppgifter om brott i tillsyns- och tillståndsbeslut (regleras i artikel 10 dataskyddsförordningen) Personnummer/organisationsnummer för enskilda firmor och föreståndare (regleras i artikel 87 dataskyddsförordningen) Uppgifter om inriktning och verksamhetens lokalisering (när det kan leda till uppgifter om brukares sociala insatser) Uppgifter om personal och andra personer som kan förekomma i tips och anmälningar	Uppgifter om inriktning och verksamhetens lokalisering Uppgifter om hälsa (inkl. social problematik), sexuell läggning, etniskt ursprung, m.m. avseende personal och andra personer som kan förekomma i tips, anmälningar samt beslut.

²⁷ Jfr. art. 9.1 dataskyddsförordningen

	Finansiella eller ekonomiska uppgifter som kan förekomma i tillsyns- och tillståndsbeslut	
--	---	--

8. Analys av alternativ för tillgängliggörande utifrån dataskyddsförordningens grundläggande principer

Dataskyddsförordningen fastställer grundläggande principer som genomsyrar hela dataskyddslagstiftningen. Dessa principer är:

- Laglighet, korrekthet och öppenhet
- Ändamålsbegränsning
- Uppgiftsminimering
- Riktighet
- Lagringsminimering
- Integritet och konfidentialitet
- Ansvarsskyldighet

I denna del kommer principerna redogöras för och sedan görs en analys om de olika alternativ som utredningen avser uppfyller dessa principer.

8.1 Ändamålsbegränsning

Principen innebär att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ursprungliga ändamålen.²⁸ Detta medför att ändamålet för behandlingen av personuppgifterna måste bestämmas redan när personuppgifterna samlas in. Ändamålen måste dessutom anges uttryckligt, vilket den personuppgiftsansvarige ska kunna visa. Vidare ska ändamålen vara särskilda varför en allmänt hållen ändamålsbeskrivning inte bör godtas. Ändamålen ska vara så preciserade att de kan ge en uppfattning om vilka uppgifter som är adekvata, relevanta och inte för omfattande för att uppfylla ändamålet.

Därutöver ska ändamålen vara berättigade, vilket innebär att behandlingen kräver en rättslig grund. Den rättsliga grunden behandlas vidare under punkt 8.2. Principen om ändamålsenlighet innebär i praktiken ett förbud mot att återanvända personuppgifter för ändamål som inte är förenliga med de ursprungliga ändamålen. Den som avser att vidarebehandla personuppgifter måste därför göra en så kallad *förenlighetsprövning* för att komma fram till om behandlingen är förenlig med behandlingens ursprungliga syften eller inte.²⁹ I den bedömningen ska IVO utgå från den registrerades rimliga förväntan, det vill säga hur den registrerade typiskt skulle se på saken.³⁰ Detta perspektiv är således ett

²⁸ Jfr art. 5.1.b) dataskyddsförordningen

²⁹ Se SOU 1999:109 s.160

³⁰ Integritetsskyddsmyndigheten "Hur länge får personuppgifter bevaras?" från 2003 s. 9

strikt dataskyddsperspektiv och uttrycket härstammar ifrån dataskyddsregleringen.³¹ I detta begrepp ryms inte att man i ett hypotetiskt läge skulle kunna tänka sig att en individ skäligen skulle kunna förutsätta att uppgifterna skulle kunna komma att behandlas med anledning av att verksamheten man jobbar i är skattefinansierad. Det finns i nuläget inget sådant utrymme i tolkningen.

Dataskyddsförordningen ställer ytterligare krav på förenlighetsprövningen. I bedömningen ska beaktas om det finns kopplingar mellan de ändamål för vilka personuppgifterna har samlats in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, särskilt förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige, personuppgifternas art, särskilt huruvida särskilda kategorier av personuppgifter behandlas i enlighet med artikel 9 eller huruvida personuppgifter om fällande domar i brottmål och överträdelse behandlas i enlighet med artikel 10, eventuella konsekvenser för registrerade av den planerade fortsatta behandlingen samt förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder, vilket kan inbegripa kryptering eller pseudonymisering.³²

Enligt artikel 6.4 är det tillåtet att personuppgifter behandlas för ändamål som är oförenliga med det ursprungliga ändamålet, när behandlingen grundas på EU-rätt eller medlemsstaternas nationella rätt.

Ändamålen vid insamlingen av personuppgifter som kan omfattas av tillgängliggörandet har samlats in eller kommit in till IVO i olika sammanhang. Från ett allmänt perspektiv har personuppgifterna samlats in eller mottagits av IVO med följande ändamål.

- Myndighetsutövning, särskilt handläggning av tillsyns- och tillståndsärenden
- Faktiskt handlande. Detta avser uppgifter som IVO tar emot som myndighet och som inte blir ärenden, exempelvis efter tips från allmänheten
- Förande register som ska utgöra underlag för tillsynen

Enligt regeringsuppdraget är ändamålet med behandlingen att automatiskt tillgängliggöra information över tillståndspliktiga och kommunala HVB och stödboenden samt särskilda ungdomshem med målgruppen barn och unga, för relevanta verksamhetsområden inom kommunerna. Tillgängliggörandet av informationen ska bidra till att förenkla kommuners placeringar samt minska risken för att placering sker på ett olämpligt HVB eller stödboende. Allt detta syftar ytterst till att sätta barnets bästa i fokus och att barn och unga ska få den hjälp, stöd och skydd som man kan förvänta sig ifrån samhället.

Ändamålet med tillgängliggörandet av personuppgifterna kan anses vara tillräckligt preciserat eftersom personuppgifterna endast är nödvändiga som underlag till kommunernas placering av barn och unga vid HVB och stödboende. De personuppgifter som behövs för att uppnå ändamålet kan därför betraktas som avgränsat.

³¹ Artikel 29-gruppens yttrande 3/2013 om ändamålsbegränsning WP 203. s.24 f.

³² Jfr art. 6.4 dataskyddsförordningen

Om ändamålet enligt regeringsuppdraget är förenligt med det ursprungliga ändamålet beror på hur IVO tillgängliggör uppgifterna och till vilka, om personuppgifterna tillgängliggörs till allmänheten eller om de tillgängliggörs genom en tjänst som enbart riktar sig till kommunerna, se punkt 8.4.

8.2 Laglighet

Behandling av personuppgifter kräver att det finns stöd i lagstiftningen för varje behandling.³³ Laglighetsprincipen anses motsvara legalitetsprincipen som redan gäller för offentliga myndigheter enligt regeringsformen samt FL. I dataskyddsförordningen anges i artikel 6.1 uttömmande rättsliga grunder som den personuppgiftsansvarige måste utgå ifrån för att få behandla personuppgifter. Eftersom IVO är en myndighet och det därmed finns en maktobalans mellan IVO och den registrerade får IVO som regel inte åberopa fritt samtycke som rättslig grund.³⁴ Det är inte heller tillåtet för myndigheter att åberopa intresseavvägning.³⁵ De rättsliga grunder som kan stödja behandlingen av personuppgifter som den aktuella utredningen avser är följande.

- Att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige³⁶
- Att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning³⁷

När ovanstående rättsliga grunder åberopas behöver grunden för behandlingen även fastställas i EU-rätten eller i den nationella lagstiftningen.³⁸ Enligt artikel 6.3 andra stycket dataskyddsförordningen kan en sådan författning innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bland annat: de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Vidare krävs att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Om ändamålen med vidarebehandlingen kan anses förenliga med de ursprungliga ändamålen (finalitetsprincipen) behöver den personuppgiftsansvarige inte kunna hänvisa till en ny rättslig grund för behandlingen.³⁹

³³ Jfr artikel 5.1. a)

³⁴ Jfr. skäl 43 dataskyddsförordningen

³⁵ Jfr. artikel 6.1. andra stycket dataskyddsförordningen

³⁶ Artikel 6.1. c) dataskyddsförordningen

³⁷ Artikel 6.1 e) dataskyddsförordningen

³⁸ Jfr. artikel 6.3 dataskyddsförordningen

³⁹ Jfr. artikel 6.4 dataskyddsförordningen

Ovannämnda rättsliga grunder ställer även krav på att behandlingen ska vara *nödvändig* i förhållande till den rättsliga grunden. Detta innebär att även en så kallad *nödvändighetsprövning* ska genomföras inom ramen för prövningen av den rättsliga grunden. Kravet på nödvändighet innebär dock inte att det ska vara praktiskt omöjligt att utföra en behandling utan personuppgifter för att behandlingen ska uppfylla kravet. EU-domstolen har bedömt att behandlingen kan anses förenlig med principen om laglighet om den leder till effektivitetsvinster.⁴⁰

För att avgöra om en behandling är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden ska den personuppgiftsansvarige även ta ställning till huruvida ändamålen med behandlingen kan uppnås med mindre integritetskänsliga alternativ. Det kan inte anses vara nödvändigt att genomföra en integritetskänslig behandling av personuppgifter om det finns andra rimliga alternativ för att utföra en uppgift som fyller samma syfte.⁴¹ Det ska vidare uppmärksammas att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter ska vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsebar för dem som omfattas av den.⁴² Detta innebär att ju känsligare personuppgifter en personuppgiftsansvarig behandlar, desto större krav på förutsebarhet för de individer som berörs av behandlingen.⁴³

1. Särskilt om känsliga uppgifter

För att behandlingen av känsliga uppgifter ska uppfylla kravet på laglighet krävs att det finns ett eller flera undantag från förbudet att behandla personuppgifterna.⁴⁴ Undantagen som kan bli aktuella för tillgängliggörandet av uppgifter är artikel 9.2.g då behandlingen är nödvändig för ett viktigt allmänt intresse. Enligt 3 kap. 1 § 1 p. dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag. Vidare får känsliga uppgifter enligt 3 kap. 1 § 3 p. dataskyddslagen i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. IVO har även stöd för att behandla känsliga uppgifter i 7 och 8 §§ lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

2. Särskilt om personnummer och samordningsnummer

I 3 kap. 10 § dataskyddslagen, med stöd av artikel 87 dataskyddsförordningen, fastställs att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. IVO har stöd för att behandla dessa uppgifter inom ramen för sin tillsyn- och tillsynsverksamhet.⁴⁵

⁴⁰ EU-domstolens dom i målet Huber mot Tyskland (mål C-524/06) se även prop. 2017/18:105 s. 46

⁴¹ Jfr Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) beslut i ärende med dnr. DI-2019-7782

⁴² Jfr skäl 41 dataskyddsförordningen

⁴³ Jfr. skäl 39 dataskyddsförordningen och IMY:s beslut i ärende med dnr. DI-2019-7782

⁴⁴ Jfr. artikel 9.2 dataskyddsförordningen

⁴⁵ Se bl.a. 7 kap. 2 § och 13 kap. SoL samt 23, 25, 26 och 26 a §§ LSS

3. Särskilt om uppgifter om brott och lagöverträdelser

Av artikel 10 dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 och 9 §§ dataskyddslagen framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser endast får utföras under kontroll av myndighet. Det finns vissa undantag då andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter.

8.3 Korrekthet

Principen innebär att behandlingen av personuppgifter ska vara rättvis, skälig, rimlig och proportionerlig i förhållande till de registrerade. Att behandlingen ska vara proportionerlig medför att IVO behöver väga placerade barns, socialnämndernas, IVO:s, och allmänhetens intressen gentemot den registrerades intressen. IVO ska vidare ta hänsyn till vilken personuppgiftsbehandling de registrerade rimligen kan förvänta sig. Behandlingen av personuppgifter som IVO genomför ska därför vara förståelig och begriplig för de registrerade och inte ske på dolda sätt.

Eftersom samtliga krav i dataskyddsförordningen behöver vara uppfyllda innebär principen att även om en behandling har lagligt stöd kan den anses vara oförenlig med dataskyddsförordningen om behandlingen inte är korrekt i förhållande till den registrerade.⁴⁶

8.4 Efterlevnaden av ändamålsbegränsning, laglighet och korrekthet i två alternativ för tillgängliggörande

8.4.1 En öppen tjänst

Nuvarande reglering ger inte tillräckligt stöd för att tillgängliggöra personuppgifter genom en öppen tjänst. Behandlingen av personuppgifter uppfyller inte i principen om ändamålsbegränsning, laglighet och korrekthet. I samtliga av dessa bedömningar är avsaknaden av mer preciserat författningsstöd en omständighet som talar för att principerna inte uppfylls.

Tillgängliggörande av uppgifter genom publicering (utan föregående begäran) skulle kunna ske med stöd av 13 kap. 3 § SoL samt 6 § FL varför både frågan om utlämnande och medium omfattas av dataskyddsförordningens bestämmelser. Däremot bedömer IVO att detta skulle vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen för behandlingen. Den registrerade kan rimligen inte, ur dataskyddsförordningens perspektiv, förvänta sig publicering av personuppgifter när uppgifter lämnas in till IVO.⁴⁷ I denna bedömning har beaktats att

⁴⁶ Jfr. Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar*, Norstedts Juridik / Juno, 2019, s. 113

⁴⁷ Se även Myndigheten för digital förvaltning, *Uppdrag att möjliggöra lösningar för individen till kontroll och insyn av data om individen I2020/02024/DF, Bilaga 3 s. 18.*

majoriteten av uppgifterna som skulle offentliggöras har samlats in från andra än de registrerade och att författningarna inte preciserar vilka uppgifter som ska eller får registreras. Det har även beaktats att tillgängliggörandet av personuppgifter genom digitala plattformar som ger service till befolkningen är att anse som en behandling som sannolikt innebär hög risk för de registrerades rättigheter och friheter.⁴⁸ Att antalet mottagare i princip är obegränsat och att behandlingens ändamål faller utanför IVO:s kontroll innebär också högre risker för de registrerade. Oförenligheten är särskilt tydlig avseende känsliga och ömtåliga uppgifter eftersom publiceringen av dessa uppgifter får mer omfattande konsekvenser avseende de registrerades integritet. Det finns vidare inget uttryckligt lagstöd som ger stöd för offentliggörandet av personuppgifter.

Av 2 kap. 16 § TF anges att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. IVO kan därmed inte åberopa att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse med stöd av denna bestämmelse. IVO skulle däremot kunna framhålla att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en uppgift av allmänt intresse, jfr 13 kap. 3 § SoL, 6 § FL och Europaparlamentets och rådets Direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, öppna datadirektivet. Av 6 § FL framgår att ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla”. Vidare anges i andra stycket att ”Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål”. Denna bestämmelse talar för att myndigheten ska underlätta för den enskilde att få tillgång till allmänna handlingar. Enligt 1 § andra stycket FL så gäller 6 § även annan förvaltningsverksamhet än handläggning av ärenden (grunderna för god förvaltning).

I öppna datadirektivet anges vidare att offentliga myndigheter ska göra sina handlingar tillgängliga i befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan vidareutnyttjas, tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata ska, när så är möjligt, vara förenliga med formella öppna standarder.⁴⁹ Vidare anges i direktivet att medlemsstaterna ska uppmuntra offentliga myndigheter att framställa handlingar som omfattas av direktivet och göra dem tillgängliga i enlighet med principen om *inbyggd öppenhet* och *öppenhet som standard*. Öppna datadirektivet ska implementeras i svensk lagstiftning senast den 17 juli 2021. Direktivets tillämpningsområde omfattar emellertid inte uppgifter som omfattas av sekretess samt personuppgifter när dess behandling kan anses strida mot dataskyddsförordningen.⁵⁰ Det bör således ske en prövning enligt

⁴⁸ Jfr art. 35 dataskyddsförordningen. Se även Europeiska Dataskyddsstyrelsen (EDPB), Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679DPB, WP 248 rev. 01, s. s riktlinjer om konsekvensbedömning och IMY, Förteckning enligt artikel 35.4 i Dataskyddsförordningen i ärende med dnr. DI-2018-13200 s. 5

⁴⁹ Jfr. art. 5.1 öppna datadirektivet

⁵⁰ Jfr artikel 1.2 h) öppna datadirektivet

dataskyddsförordningens bestämmelser innan direktivet och dess genomförandelag kan åberopas som rättslig grund för behandlingen.

Publicering av personuppgifter som konstaterats ovan utgör en känslig behandling av personuppgifter. Det krävs därför att den rättsliga grunden är tillräckligt preciserad så att den registrerade kan förstå hur dennes personuppgifter kommer att behandlas. IVO:s bedömning är att den registrerade inte rimligen – utifrån 6 § FL:s lydelse – kan förutse att dennes uppgifter kommer att publiceras offentligt. I den bedömningen har det återigen beaktats att den registrerade inte heller kan förvänta sig att dennes uppgifter registreras eftersom detta inte framgår av författning.⁵¹

Den öppna lösningen kan inte heller anses uppfylla kravet på nödvändighet. Det beror på att det finns mindre integritetskänsliga alternativ för att uppnå samma syfte, nämligen genom att enbart ge socialnämnder tillgång till uppgifterna. Det skulle även uppfylla ett annat syfte utanför dataskyddsförordningen, nämligen perspektivet om barnets bästa.

Nämnderna har ett omfattande behov av att få ta del av uppgifter som framgår av tillståndsbevis, tillsyns- och tillståndsbeslut samt kontaktuppgifter till verksamheter och föreståndare. Socialnämnderna har att ansvara för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.⁵² Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.⁵³

8.4.2 En sluten tjänst

Nuvarande reglering tillåter inte tillgängliggörande av uppgifter genom en sluten tjänst. Behandlingen av personuppgifterna uppfyller inte kravet på ändamålsbegränsning och laglighet. Tydligare författningsstöd krävs för att möjliggöra tillgängliggörande av personuppgifter via en sluten tjänst.

Utlämnande av personuppgifter till en annan myndighet görs med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen förutsätter att uppgifterna begärs. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att utlämnande enligt 6 kap. 5 § OSL är förenligt med finalitetsprincipen då lagstiftaren på förhand ska ha bedömt att personuppgifter kan lämnas ut. I annat fall ska de omfattas av sekretess.⁵⁴ Det bör emellertid uppmärksammas att registerförfattningen som var föremål

⁵¹ Se även Se även Myndigheten för digital förvaltning, Uppdrag att möjliggöra lösningar för individen till kontroll och insyn av data om individen I2020/02024/DF, Bilaga 3 s. 22

⁵² 6 kap. 1 § SoL

⁵³ 6 kap. 5 § SoL

⁵⁴ Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr. 433-20 meddelad den 19 februari 2021

för prövning var mer preciserad avseende ändamål och innehåll i jämförelse med socialtjänstförordningen.

Vad gäller frågan om den registrerade rimligen kan förvänta sig att uppgifter kommer att lämnas på automatiserat sätt bedömer IVO att de registrerade inte rimligen kan förvänta sig att socialnämnderna tar del av de personuppgifter som har lämnats in hos IVO med syfte att ansöka om tillstånd eller inom ramen för en tillsyn. Detta särskilt mot bakgrund av att registerförfattningen anger enbart att IVO ska behandla uppgifterna i registret som underlag för tillsyner.

Behandling av dessa personuppgifter kräver därför en egen rättslig grund. Dessa uppgifter skulle kunna behandlas på grund av att de är nödvändiga för att uppfylla en uppgift av allmänt intresse med hänvisning till 6 § FL och 13 kap. 3 § 4 p. SoL. Författningsstödet kan dock inte anses tillräckligt preciserat för att ge stöd för behandlingen.

Beträffande intresseavvägningen som sker inom ramen för principen om korrekthet ska i detta fall socialnämndernas intresse, och därmed ytterst barnets rätt att få skydd, av att få ta del av personuppgifter som underlag till placeringar och upphandlingar vägas emot de registrerades intresse av deras integritet skyddas.

Övervägande skäl talar för att socialnämndernas intresse av uppgifterna väger tungt. Nämnderna har ett omfattande behov av att få ta del av uppgifter som framgår av tillståndsbevis, tillsyns- och tillståndsbeslut samt kontaktuppgifter till verksamheter och föreståndare. Socialnämnderna har att ansvara för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Vad gäller de registrerades integritetsintresse väger det tungt när det gäller känsliga och ömtåliga personuppgifter som finns i tips och anmälningar, men förhållandevis lätt när det gäller ömtåliga personuppgifter som finns i beslut samt övriga personuppgifter. Det kan därmed anses vara proportionerligt att socialnämnderna tar del av personuppgifter omfattas av utredningen, bortsett från de känsliga och ömtåliga uppgifter som framgår av tips och anmälningar till IVO. Omständigheten att sekretessbestämmelserna i 21 och 26 kap. OSL, som nämns ovan, också gäller för socialnämnderna talar vidare för att integritetsintrånget hos de registrerade är begränsat.

Ett sådant resonemang menar IVO även är förenligt med barnkonventionen och en intresseavvägning mellan barnets rätt till godtyckliga ingripanden i sitt privatliv enligt artikel 16 och barnets bästa enligt artikel 3. Uppgifterna kan dock inte tillgängliggöras mot bakgrund av att gällande författningsstöd är inte tillräckligt preciserat.

8.5 Uppgiftsminimering

Principen innebär att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.⁵⁵

Ändamålet med behandlingen är att ge kommunerna tillgång till de uppgifter som de behöver för att kunna placera barn och unga i HVB och stödboenden och som underlag vid upphandlingar. Bedömningen nedan gäller för båda alternativen.

Personuppgifter	Är de adekvata, relevanta och inte för omfattade för att uppfylla ändamålen?
Namn och personnummer på enskilda firmor, personnamn som ingår i bolagsnamn, uppgifter om föreståndare (namn, kontaktuppgifter),	Ja. Personuppgifterna är relevanta för att socialnämnderna ska få korrekt information om bolaget eller den enskilda firman som bedriver verksamheten. Uppgifter om föreståndare är relevanta för att kontakta den som ansvarar för verksamheten och för inskrivningsbeslut.
Personuppgifter om företrädare för organisationer som bedriver tillståndspliktig verksamhet som framgår av tillstånds- och tillsynsbeslut (namn, personnummer, befattning, ekonomiska och finansiella uppgifter, brott och lagöverträdelser, bedömningar om lämplighet, utbildning och arbetslivserfarenhet)	Ja. Uppgifter om vilka som har ingått i prövningen och hur IVO har bedömt dem är relevant för att utvärdera en placering i verksamheten. Exempelvis kan socialnämnden konstatera att IVO har tidigare bedömt en företrädare som olämplig men att företrädaren inte finns kvar i organisationen. Uppgifterna är även relevanta för att bedöma allvaret på missförhållandena som IVO konstaterat. Det bör uppmärksammas att bedömningen inte avser samtliga beslut under en obegränsad tidperiod. I samråd med kommunerna behöver IVO bedöma tidsperioden då IVO:s beslut är relevanta som underlag.
Verksamheten lokaliseringssuppgifter och inriktning som kan kopplas till enskilda brukare	Ja. Dessa personuppgifter är relevanta för att kunna placera barn och unga i verksamheter som är har en inriktning som passar med barn och ungas behov av vård och omsorg.

⁵⁵ Jfr. art. 5.1. c) dataskyddsförordningen

<p>Personuppgifter om brukare, företrädare, personal, anhöriga och andra personer som finns i tips, anmälningar och klagomål</p>	<p>Nej. Personuppgifter som finns i klagomål, anmälningar och tips är inte relevanta i det aktuella fallet. Vem anmälan, klagomålet eller tipset kommer ifrån, vem den avser och andra personuppgifter som kan förekomma är inte relevant för att bedöma missförhållanden i en verksamhet. Vidare är dessa uppgifter av varierande påtaglighet varför de inte kan anses som ett adekvat underlag för beslut om placering.</p>
--	---

8.6 Öppenhet

IVO måste vara öppen i förhållande till de registrerade avseende hur IVO behandlar deras personuppgifter. IVO behöver bland annat lämna information till den registrerade om hur IVO behandlar dennes personuppgifter. Informationsskyldigheten gäller gentemot den enskilde om uppgifter kommer direkt från den enskilde⁵⁶ och när uppgifter kommer från annan än den som uppgifterna rör.⁵⁷ Syftet med informationsskyldigheten är att den registrerade ska få vetskap om vem som behandlar dennes personuppgifter och kunna utöva sina rättigheter, såsom att begära tillgång till personuppgifterna och sedan begära begränsning av behandlingen eller radering. När personuppgifter vidarebehandlas för nya ändamål ska den registrerade få information om dessa nya ändamål.⁵⁸

Vad gäller informationsskyldigheten som avser den registrerade vars personuppgifter lämnats av någon annan än den registrerade finns vissa undantag. Undantagen ska tillämpas restriktivt. Ett av dessa undantag är att erhållande eller utlämnande av uppgifter uttryckligen föreskrivs genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.⁵⁹ Utlämnande med stöd av 2 kap. TF och 6 kap. 4 och 5 §§ OSL omfattas av undantaget.⁶⁰ Det finns inget motsvarande undantag när uppgifterna har lämnats eller inhämtats direkt från den registrerade varför den registrerade som lämnar uppgifter om sig själv måste informeras om behandlingen. Bedömningen ovan gäller såväl för den öppna som för den slutna tjänsten.

8.7 Riktighet

Denna princip innebär att personuppgifter ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Vidare måste rimliga åtgärder vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan

⁵⁶ Artikel 13 dataskyssförordningen

⁵⁷ Artikel 14 dataskyddsförordningen

⁵⁸ Jfr. artikel 13.3 och 14.2 dataskyddsförordningen

⁵⁹ Jfr. artikel 14.5 c) dataskyddsförordningen

⁶⁰ Prop. 2017/18:298 s.111

dröjsmål. Praktiskt innebär det att oavsett uppgifternas källa, Public360, MinUT eller registerplattformen, ska IVO ansvara för att uppgifterna är korrekta och uppdaterade. Detta ska tolkas i förhållande till de uppgifter som verksamheterna lämnar till IVO och innebär inte att IVO måste kontrollera att de uppgifter som inkommit är korrekta och uppdaterade, om det inte finns särskild anledning till det. Vad gäller uppgifternas tillförlitlighet se avsnitt 5.3.1.

8.8 Lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet

Principen om lagringsminimering innebär att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Vidare anges i dataskyddsförordningen att personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för bland annat arkivändamål av allmänt intresse, forskningsändamål eller statistiska ändamål under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter.⁶¹

Principen om integritet och konfidentialitet medför att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder.⁶² Vad avser tillgänglighetsåtgärder innebär principen att IVO bl.a. ska vidta åtgärder för att skydda tillgängligheten av uppgifter vid t.ex. överbelastningsattacker (öppna tjänsten) eller säkerställa att det är enbart personer som arbetar vid kommunernas socialnämnder som får åtkomst till personuppgifter i tjänsten (slutna tjänsten).

Bedömningen enligt principerna ovan kommer att bli aktuell vid utvecklingen av den tekniska lösningen varför bedömningen inte utvecklas vidare i denna delredovisning.

8.9 Ansvarsskyldighet

Ansvarsskyldigheten innebär att IVO ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna efterlevs.⁶³ I praktiken innebär detta att IVO behöver dokumentera sina bedömningar enligt dataskyddsförordningen. Vidare ska IVO visa att övriga skyldigheter som framgår av dataskyddsförordningen uppfylls.

En sådan skyldighet är inbyggt dataskydd och dataskydd som standard. Inbyggt dataskydd innebär kortfattat att den personuppgiftsansvarige ska ta hänsyn till integritetsskyddsreglerna redan när man utformar IT-system och rutiner.⁶⁴ Dataskydd som

⁶¹ Jfr art. 5.1.e) dataskyddsförordningen

⁶² Jfr art. 5.1.f) dataskyddsförordningen

⁶³ Jfr art. 5.2 dataskyddsförordningen

⁶⁴ Jfr. art. 25.1 dataskyddsförordningen

standard handlar om att den som behandlar personuppgifter ska se till att personuppgifter i standardfallet inte behandlas i onödan.⁶⁵ Det är främst inbyggt dataskydd som blir aktuellt när tjänsten eller tjänsterna som möjliggör tillgängliggörandet av uppgifter till socialnämnder utformas.

Tillgängliggörandet av personuppgifter som den aktuella utredningen avser innebär en hög risk för registrerades rättigheter och friheter enligt artikel 35 dataskyddsförordningen. Behandlingen avser känsliga personuppgifter och även att ett stort antal personuppgifter behandlas, eftersom tillgängliggörandet ska avse samtliga HVB och stödboenden i Sverige. De registrerade faller dessutom inom en utsatt grupp eftersom det handlar om barn och vuxna individer i behov av stöd. Behandlingen avser även automatiserat beslutsfattande och behandlingen kommer att vara en förutsättning för att bedriva verksamhet. Vad gäller den öppna tjänsten är även offentlig publicering av personuppgifter en omständighet som talar för att det föreligger en hög risk för registrerades rättigheter och friheter. IVO behöver därför genomföra en konsekvensbedömning enligt artikel 35 dataskyddsförordningen innan behandlingen påbörjas.

9. Automatiskt utlämnande av beslut

Regeringen har uppdragit åt IVO att analysera förutsättningarna för automatiskt utlämnande av tillstånds- och tillsynsinformation samt sådan information som finns upprättad i omsorgsregistret, jfr 3 a § SoF.

Automatiskt utlämnande innebär, till skillnad från direktåtkomst, att ett system reagerar på en begäran om att få ut vissa uppgifter, se Högsta förvaltningsdomstolens resonemang utifrån 2 kap. 6 § (dåvarande 2 kap. 3 §) TF i HFD 2015 ref 61. Inom ett sådant system har således IVO på förhand identifierat och avgränsat de uppgifter som kan komma att lämnas ut och under vilka förutsättningar. IVO har sedan att utföra en granskning av varje inkommen begäran om utlämnande av vissa uppgifter, i varje enskilt fall kontrollera om de begärda uppgifterna får lämnas ut och expediera begärda uppgifter bara om de får lämnas ut. Initiativet finns alltså kvar hos IVO.

Numera framgår av förvaltningslagen att en myndighet får fatta automatiserade beslut, se 28 § första stycket. Se också artikel 22.1 i dataskyddsförordningen om automatiserat beslutsfattande. Där framgår visserligen en huvudregel om att beslut som enbart grundas på en automatiserad behandling inte är möjliga om beslutet får rättsliga följder eller på ett liknande sätt i betydande grad påverkar en registrerad. Dock finns undantag från detta, bland annat om beslutet tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. En förutsättning för automatiserat beslutsfattande såsom vid automatiska beslut om utlämnande, är således att IVO samtidigt tillgodoser kraven på en rättssäker behandling. Ett grundläggande krav i sammanhanget är kravet på legalitet, jfr 5 § första stycket FL.

⁶⁵ Jfr art. 25.2 dataskyddsförordningen

IVO:s bedömning är, mot denna bakgrund, att automatiskt utlämnande av tillstånds- och tillsynsinformation idag inte är möjlig utifrån lagstiftningen. Det beror på att denna information kan omfattas av sekretess. Det kommer att behövas en sekretessbrytande bestämmelse som häver sekretessen, för ett möjliggörande av automatiskt utlämnande.

10. Intresseavvägning och risker

Ett tillgängliggörande av uppdaterad och korrekt tillståndsinformation skulle ge stora fördelar både för placerande kommuner och för verksamhetsutövare i syfte att lyfta fram barnen och ungdomarnas bästa. Informationen skulle minimera risken för att placeringar sker i verksamheter utan erforderliga tillstånd och förenkla socialnämndernas arbete. I regeringens uppdragsbeskrivning nämns även att tillgängliggörandet ska omfatta viss tillsynsinformation. Som redogjorts för ovan innefattar detta information ur IVO:s tillsynsbeslut, såsom en verksamhets brister samt de åtgärder som den förelagts att vidta till avhjälpande av bristerna. IVO:s tillsyn av nu aktuella socialtjänstverksamheter föranleds, något förenklat, i två olika situationer – frekvenstillsyn och tillsyn på basis av riskindikatorer. Frekvenstillsynen är reglerad i 3 kap. 19 § SoF och sker minst en gång per år i alla verksamheter som tar emot barn eller unga. Tillsyn i enlighet med riskindikatorer kan handla om tillsyn som sker på grund av tips från enskilda, underrättelser från andra myndigheter eller någon annan information som kommer IVO till del.

Denna kategori av information, exempelvis att en verksamhet återkommande har haft en viss brist, är i allmänhet av intresse för en placerande kommun. Kommunen har att beakta den enskilde insatsberättigades intresse av en ändamålsenlig och kvalitativ insats, och är därför i behov av ett så gediget informationsunderlag som möjligt. Från verksamhetsutövarens sida finns dock risker med ett register där denna information framgår. En verksamhet som har varit föremål för flera tillsyner, och om vilken det därför fattats flera tillsynsbeslut, kan missgynnas när en kommun överväger olika placeringsalternativ. Detta kan vara problematiskt i ljuset av att *antalet* tillsyner i en verksamhet inte nödvändigtvis är en indikator på dålig kvalitet eller hög risk. I vissa fall har en verksamhet varit föremål för upprepad tillsyn med anledning av tips från enskilda, vilket inte nödvändigtvis innebär att verksamheten har större brister än verksamheter där inga sådana tips inkommer. Detta riskerar att leda till att tillgängliggörandet av denna information får funktionen av en *avrådan* att placera i de verksamheter som varit föremål för tillsyn vid ett större antal tillfällen. IVO anser ändå att informationen ska tillgängliggöras oaktat detta. Verksamheternas intresse är av vikt men barnens intresse av att bli placerade utifrån bästa möjliga förutsättningar får ändå anses vara av en högre dignitet.

Enligt artikel 3.1 barnkonventionen har alla domstolar och myndigheter, vid åtgärder som rör barn, att i första hand beakta vad som är barnets bästa. Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentarer till artikeln innebär densamma en materiell rättighet för barnet att få sitt bästa bedömt och i första hand beaktat när olika intressen vägs mot varandra i beslut i som gäller barnet. Rättigheten ska alltid tillämpas när ett beslut fattas som rör ett enskilt

barn, en grupp identifierade eller oidentifierade barn eller barn i allmänhet. IVO anser att barnens intresse av skydd väger tyngre än bolagets intressen i förevarande situation. Att IVO får rättsliga möjligheter att tillhandahålla information till de placerande kommunerna är därför även av vikt för att ge förutsättningar för att kunna stärka skyddet för de barn som har behov av placering på HVB eller stödboende.

10.1 Särskilt om informationens tillförlitlighet

För att tillgängliggörandet av tillstånds- och tillsynsinformation ska vara användbart för placerande kommuner måste informationen vara tillförlitlig, uppdaterad och korrekt. Detta är av central betydelse för att de beslut som fattas på grundval av informationen blir rättssäkra och till gagn för de personer, och i synnerhet de barn och unga, som är föremål för socialtjänstens insatser.

IVO kan konstatera att den information som finns i myndighetens omsorgsregister och ärendehanteringssystem har vissa brister vad gäller tillförlitlighet. En anledning till detta är att IVO inte alltid får in uppdaterad information från verksamhetsutövare, vilket i vissa fall leder till att informationen i registren inte speglar de verkliga förhållandena. IVO har lämnat förslag på författningsändringar gällande verksamhetsutövares skyldighet att anmäla förändringar till myndigheten.⁶⁶ Vidare bedrivs ett kontinuerligt arbete med att uppdatera och rätta informationen.

11. Information som IVO har möjlighet att tillgängliggöra med gällande författningar

IVO:s bedömning enligt övervägandena ovan är att gällande författningar ger IVO möjlighet att tillgängliggöra uppgifter som inte är skyddade av sekretess och inte utgör personuppgifter. Uppgifter som kan tillgängliggöras utan ytterligare författningsstöd är:

- Namn och organisationsnummer på juridiska personer
- Namn på verksamheter
- Målgrupp (ålder, inriktning, kön)
- Län eller kommun (när det finns fler än fem verksamheter i kommunen)
- Antal platser
- Typ av verksamhet (HVB, stödboende, SiS)
- Metadata avseende tillståndsärenden (dnr., datum, typ av beslut, utgång)
- Metadata avseende tillsynsärenden (dnr., datum, typ av beslut, utgång)

⁶⁶ IVO 2020-12

- Metadata avseende anmälningar till IVO (dnr., datum)

IVO anser att ett tillgängliggörande av dessa uppgifter är ett viktigt steg framåt i att tillgodose kommuner med utförligare underlag för att placera barn och unga vid HVB och stödboende. Övergripande information om vilka tillstånds- och tillsynsbeslut som har fattats avseende en verksamhet är värdefull information för kommunerna. Vid behov har kommunerna alltid möjlighet att begära ut besluten från IVO. IVO har även möjlighet att presentera uppgifter på en aggregerad nivå på så sätt att kommuner till exempel enkelt ska kunna få insikt om antalet anmälningar över tid.

IVO vill däremot framföra att kommunernas behov av information inför placeringar är mer omfattande än vad den gällande lagstiftningen tillåter ett automatiserat tillgängliggörande av. Enligt IVO talar även barnets bästa starkt för att ytterligare uppgifter behöver tillgängliggöras. IVO:s ambition är därför att få rättsliga förutsättningar för att bland annat tillgängliggöra uppgifter om enskilda näringsidkare, verksamheters adress samt föreståndare och dessas kontaktuppgifter. IVO:s avsikt är att även kunna, på ett automatiserat sätt, lämna ut tillsyn- och tillståndsbeslut till kommunerna oavsett dag och tid på dygnet.

12. Förslag på sekretessbrytande bestämmelse

Tillsyns- och tillståndsinformation som framgår av IVO:s beslut och tillståndsbevis kan omfattas av sekretess. Även information i tillståndsbevis kan omfattas av sekretess. Enligt 4 kap. 3 § SoF ska IVO utfärda ett skriftligt bevis när tillstånd har meddelats. Beviset ska innehålla uppgifter om den juridiska eller fysiska person som ska bedriva verksamheten, för vilken grupp verksamheten är godkänd, det högsta antal personer som samtidigt får vårdas i eller omfattas av verksamheten, vem som ska förestå verksamheten samt övriga villkor för tillståndet.

I IVO:s tillståndsbevis framgår även bland annat uppgift om verksamhetens adress. Om uppgift om adresser till verksamheter som exempelvis bolag bedriver för sociala ändamål lämnas ut, finns en risk för att även uppgift om vem som bor på adressen röjs. Vid ett utlämnande av exempelvis tillståndsbevis har IVO alltså att pröva om viss uppgift omfattas av sekretess. Detta enligt 26 kap. 1 § OSL. Även IVO:s beslut kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL, som skyddar uppgift om enskildas personliga förhållanden. Detta som ett resultat av den skyldighet att motivera beslut som framgår av 32 § FL. Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL gäller ”om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men”. Det rör sig alltså om en stark sekretess. Sekretess kan även gälla för uppgift i IVO:s beslut enligt bestämmelser i 21 kap OSL.

Även andra slags handlingar än beslut och tillståndsbevis kan naturligtvis innehålla uppgifter som skyddas av sekretess. Dessa övriga handlingar bör dock inte, enligt IVO:s mening, tillhandahållas genom ett automatiserat utlämnande. Av detta skäl skulle inte, om regeringen skulle överväga att bryta sekretessen hos IVO gentemot socialnämnden, behöva

tas hänsyn till den sekretess som framgår av vissa andra bestämmelser i OSL, såsom 11 kap. 1 §, 21 kap. 1 § och 30 kap. 23 §, enligt 9 § läst tillsammans med p 133 bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), dvs. där sekretessen inte gäller för uppgifter som förekommer i beslut.

IVO:s förslag är att regeringen, om den önskar en möjlighet för automatiskt utlämnande av beslut, i förordning utökar IVO:s uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden, så att socialnämnden har rätt att hos IVO ta del av uppgifter ur beslut och tillståndsbevis i ärenden om tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen. Då kan det inte bli fråga om hinder för utlämnande på grund av sekretess, då det av 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I sammanhanget kan särskilt erinras om förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453), jfr 11 kap. 11-11 b §§ SoL.

Om regeringen skulle överväga att häva socialtjänstsekretessen för att kommuner på ett mer effektivt sätt ska få tillgång till information inför en placering eller för uppföljningen av en placering, krävs naturligtvis en avvägning om denna ökade offentlighet skulle få oacceptabla konsekvenser för den enskildes integritet. IVO:s bedömning är dock att en hävning av sekretessen gentemot socialnämnd kan vara berättigad och ändamålsenlig, inte minst med beaktande av ett barnperspektiv och ett skyddsperspektiv. Barn har visserligen enligt artikel 16 i barnkonventionen en rätt till skydd för sitt privatliv och får inte utsättas för godtyckliga eller olagliga ingrepp. I dessa situationer måste dock barnets behov av skydd väga tyngre. Av artikel 26 i barnkonventionen framgår att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Enligt artikel 20 har dessutom barn som berövats sin familjemiljö rätt till särskilt skydd från statens sida. Av regeringens uppdrag till IVO framgår att tryggheten för placerade barn och unga är en högt prioriterat fråga för regeringen.

Vidare krävs för tillgängliggörandet av personuppgifter att författningen som reglerar omsorgsregistret kompletteras med ändamålsbestämmelser samt angivelse av de uppgifter som ska ingå i registret. IVO har ovan konstaterat att principerna om ändamålsbegränsning och laglighet enligt dataskyddsförordningen inte uppfylls mot bakgrund av att bestämmelserna som reglerar omsorgsregistret inte är tillräckligt preciserad. Enligt IVO talar de argument som framförts ovan avseende en sekretessbrytande bestämmelse även för en utvidgning av registrets ändamål och en precisering av de uppgifter som ska behandlas i registret.

13. Införande av nya bestämmelser angående omsorgsregistret

Av föregående avsnitt (5.1) framgår att den reglering som styr IVO:s omsorgsregister är sparsamt utformad och att den ger begränsade möjligheter för nyttjande av registret. Det framgår vidare att regleringen inte ger någon närmare ledning gällande vilka uppgifter, och

vilka personuppgifter, som ska ingå i registret samt att SiS-verksamheter inte omfattas. Utredningen visar även att det saknas en tillräckligt tydlig och preciserad rättslig grund som möjliggör behandling av personuppgifter i syfte att underlätta socialnämndernas placeringar.

Mot bakgrund av detta ser IVO ett behov av tydligare reglering som anger detta ändamål och som anger vilka uppgifter – inklusive personuppgifter – som ska delas med socialnämnderna för att uppnå ändamålet. IVO bedömer att bestämmelserna lämpligen kan utformas genom att den nu gällande registerregleringen utökas.

Inom ramen för detta uppdrag bedömer IVO att ett ändamålsstadgande om att information ska delas med kommuner i syfte att underlätta placeringar av enskilda är tillräckligt. Myndigheten ser dock skäl för att överväga ytterligare ändamål ska tillföras, såsom användning av registret för statistik och forskning. Detta tillägg vore enligt IVO:s bedömning ett viktigt tillägg även för myndighetens övriga verksamhet. IVO vill även framhålla vikten av att överväga ett införande av motsvarande författningsändringar i 11 b § förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Denna bestämmelse reglerar omsorgsregistret med avseende på LSS-verksamheter, och har samma utformning som gällande reglering i socialtjänstförordningen.

14. Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 3 a § SoF

Nuvarande lydelse

3 a § Inspektionen för vård och omsorg ska föra ett register över

1. dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), och
2. dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten.

Föreslagen lydelse

3 a § *Inspektionen för vård och omsorg ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen samt sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver enligt 6 kap. 3 § socialtjänstlagen.*

Registret ska utgöra underlag för Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsverksamhet. Registret ska även ha till ändamål att underlätta socialnämnders placeringar av enskilda genom att information från registret görs tillgänglig för socialnämnderna.

Registret enligt första stycket ska innehålla

1. namn eller företagsnamn och personnummer eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. var verksamheten bedrivs,
3. verksamhetens inriktning,
4. verksamhetens omfattning,
5. föreståndarens namn och kontaktuppgifter till denne
6. datum för inspektion av verksamheten,
7. datum för Inspektionen för vård och omsorgs beslut i fråga om verksamheten

Inspektionen för vård och omsorg är personuppgiftsansvarig för registret.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 3 d § SoF.

Nuvarande lydelse

3 d §

Föreslagen lydelse

3 d § På begäran av en socialnämnd ska inspektionen för vård och omsorg lämna ut beslut som inspektionen meddelar inom ramen för sin tillstånds- och tillsynsverksamhet av verksamheter som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453) och sådana skriftliga bevis som avses i 4 kap. 3 § första stycket