REGERINGSKANSLIET

Remiss

2006-08-08 S2006/1858/ST

Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster
Agneta Björklund
Telefon 08-405 34 40

Skrivelse från Socialstyrelsen – Vissa frågor om överförande, bevarande och gallring av dokumentation enligt SoL och LSS

OBS!
Den 22 juni 2006 skickades departementspromemorian Bevarande av dokumentation vid vissa placeringar av barn (S2006/5143/ST) ut på remiss med svarstid senast den 22 september 2006. Därefter har departementet uppmärksammat att förslagen i Socialstyrelsens skrivelse Vissa frågor om överförande, bevarande och gallring av dokumentation enligt SoL och LSS i de delarna som rör barn delvis berör samma frågor som departementspromemorian. Dessutom behandlas i Socialstyrelsens skrivelse bevarande av dokumentation generellt i enskild verksamhet. Socialdepartementet avser att behandla frågorna i samma lagstiftningsärende.

Vi vill göra er uppmärksamma på att remissinstanserna i denna remiss är de samma som i den från i juni. Dock var inte remissinstanserna 53-61 med i den remissomgången varför den promemorian skickas till dem i detta utskick.

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Länsrätten i Uppsala
6. Länsrätten i Göteborg
7. Socialstyrelsen
8. Statens institutionsstyrelse
9. Barnombudsmannen
10. Ungdomsstyrelsen

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Fredsgatan 8
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-723 11 91
E-post: registrator@social.ministry.se

11. Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete
12. Örebro universitet, Institutionen för socialt arbete
13. Länsstyrelsen i Skåne län
14. Länsstyrelsen i Jönköping
15. Länsstyrelsen i Värmland
16. Länsstyrelsen i Västerbotten
17. Riksarkivet
18. Borgholms kommun
19. Heby kommun
20. Helsingborgs kommun
21. Härryda kommun
22. Jokkmokks kommun
23. Järfälla kommun
24. Kristianstads kommun
25. Landskrona kommun
26. Luleå kommun
27. Malmö kommun
28. Malungs kommun
29. Nacka kommun
30. Nordanstigs kommun
31. Norrköpings kommun
32. Stenungssunds kommun
33. Stockholms kommun
34. Vårgårda kommun
35. Åmåls kommun
36. Åre kommun
37. Älmhults kommun
38. Uppsala läns landsting
39. Blekinge läns landsting
40. Norrbottens läns landsting
41. Riksförbundet BRIS
42. Rädda Barnen
43. Sveriges kommuner och landsting
44. SKTF
45. Akademikerförbundet SSR
46. Föreningen Sveriges Socialchefer
47. Gryning Vård AB
48. Riksförbundet för enskilda HVB
49. Vårljus AB
50. Familjehemmens Centralorganisation, FaCo
51. Familjehemmens Riksförening, FR
52. Samhällets styvbarn
53. Handikappombudsmannen
54. Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)
55. De handikappades riksförbund (DHR)
56. Schizofreniförbundet
57. Synskadades Riksförbund (SRF)

58. Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB)
59. Intressegruppen för assistansberättigade (IfA)
60. Brukarkooperativet JAG
61. Stockholmskooperativet för Independent Living (STIL)

Remissvaren i tre exemplar skall vara inkomna till Socialdepartementet **senast den 22 september 2006** under adress:
Socialdepartementet, 103 33 STOCKHOLM
För att underlätta hanteringen skall remissen *även skickas* i elektronisk form till följande e-postadresser:
agneta.bjorklund@social.ministry.se *och* registrator@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i de bilagda promemoriorna. Om remissen är begränsad till en av eller del av en promemoria, anges detta i parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

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

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyntranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 STOCKHOLM eller hämtas från nätet: www.regeringen.se

Gunilla Malmborg
Departementsråd

Vissa frågor om överförande, bevarande och gallring av dokumentation enligt SoL och LSS

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Lägesbeskrivning*. Det innebär att den innehåller redovisning och analys av kartläggningar och andra former av uppföljning av lagstiftning, verksamheter, resurser mm som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. Den kan utgöra underlag för myndighetens ställningstaganden och ingå som en del i större uppföljningar och utvärderingar av t.ex. reformer och fördelning av stimulansmedel. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr 2006-131-9

Publicerad www.socialstyrelsen.se, februari 2006

Förord

I Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2005 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utreda behovet av en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Uppdraget har omfattat sådan dokumentation som sker enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Särskilt skulle frågan om bevarande av dokumentation och gallring belysas.

Socialstyrelsens arbete med uppdraget har bedrivits i en arbetsgrupp i vilken följande personer, samtliga från Socialstyrelsen, ingått: *Helena Axestam*, *Beatrice Hopstadius*, *Ann-Kristin Granberg*, *Helene Wirandi* och *Pär Ödman* (projektledare). Från statistikenheten vid Socialstyrelsens Socialtjänstavdelning har dessutom *Anna Flöjte*, *Lamia Spahic* och *Kerstin Westergren* medverkat.

Denna rapport utgör myndighetens avrapportering av uppdraget.

Kjell Asplund

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning

Uppdraget

I rapporten redovisas resultatet av regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att utreda behovet av en reglering av överförande av dokumentation enligt när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Den dokumentation som avses är sådan dokumentation som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I uppdraget har ingått att särskilt belysa frågor om bevarande av dokumentation och gallring.

Utgångspunkter och förutsättningar

För möjligheterna att lägga ut offentlig verksamhet på privaträttsliga subjekt gäller vissa rättsliga förutsättningar och begränsningar. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan endast överlämnas till enskilda utförare om detta är medgivet i lag. Enligt SoL och LSS får avtal slutas med ett bolag etc. om att utföra kommunens, eller i förekommande fall landstingets, uppgifter. Nämnda lagar medger dock inte att uppgifter som innefattar myndighetsutövning, t.ex. att fatta beslut om insatser, överlämnas.

Dokumentationsbestämmelserna i SoL och LSS syftar till att värna om den enskildes rättssäkerhet samt till att möjliggöra att den verksamhet som bedrivs enligt lagarna skall kunna förbättras, utvecklas och systematiskt utvärderas. Frågor om dokumentation är därmed intimt förbundna med de frågor som rör lagstiftningens övergripande mål och grundläggande principer samt med frågor som rör systematiskt kvalitetsarbete.

Socialstyrelsens huvudsakliga utgångspunkt vid arbetet med uppdraget har varit att en övergång av verksamhet från offentlig till enskild (eller vice versa) inte får leda till brister avseende enskilda personers rättssäkerhet eller till hinder mot effektivitet, kvalitet och säkerhet i verksamheten. En viktig utgångspunkt har också varit att regelverket måste ha en sådan utformning att det för den enskilde brukaren, så långt detta är möjligt, inte medför några skillnader om insatsen utförs av det offentliga eller av ett privaträttsligt subjekt. Dokumentation avseende den enskilde bör vidare i möjligaste mån hållas samman. Ett byte av utförare får inte heller medföra försämrat underlag för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och forskning. Med tanke på att de verksamheter som berörs ofta regleras av såväl lagstiftning på det sociala området som den lagstiftning som gäller inom hälso- och sjukvården, är det också av stor vikt att en eventuell ny reglering harmonierar med de bestämmelser som gäller för hälso- och sjukvården.

Möjligheterna att överföra dokumentation mellan offentliga och enskilda verksamheter begränsas av regler om förvaring av allmänna handlingar, sekretessregler och bestämmelser om tystnadsplikt. Även frågor med an-

knytning till lagstiftningen om behandling av personuppgifter aktualiseras. Utformningen av en väl fungerande reglering avseende överförande av dokumentation kräver ställningstagande i frågor kring hur uppgifter om enskilda personer bör hanteras i syfte att öka klientsäkerheten, förbättra möjligheterna till uppföljning och utvärdering och minska administrationen. Regleringen måste vidare tillgodose enskilda personers behov av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Eventuella effektivitetsvinster måste således alltid vägas mot rätten till ett fullgott integritetsskydd.

Socialstyrelsens enkätundersökning

För att få en bild av hur frågor om överförande av dokumentation hanteras och hur bestämmelserna om bevarande av dokumentation i enskilda verksamheter tillämpas, har Socialstyrelsen genomfört två enkätundersökningar. På grund av ett stort bortfall är det inte möjligt göra några generaliserade skattningar av resultaten. Undersökningarna tillhandahåller däremot exempel på hur frågorna hanteras.

Endast ett fåtal kommuner har uppgivit att de har rutiner eller motsvarande som rör överlämnande av dokumentation. Bland de rutiner som ändå rapporterats är det vidare bara ett fåtal som rör kommunens egen hantering av dokumentationen. Däremot reglerar i princip samtliga inrapporterade rutiner frågan om hur dokumentationen skall hanteras om den verksamhet som en gång övergått till enskild regi övergår till annan utförare. Den vanligast förekommande ordningen i materialet är att all dokumentation skall överlämnas till kommunen om ansvaret för verksamheten övergår till annan. Några kommuner har dock uppgivit att dokumentation lämnas direkt mellan enskilda utförare för det fall verksamheten övergår. I materialet finns även exempel på avtal som innebär att överföring av dokumentation inte skall ske vid byte av utförare.

Samma ordning som vid övergång till ny utförare gäller enligt merparten av de inlämnade avtalen även när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. Vidare regleras i flera av avtalen att uppgifter skall lämnas till kommunen i samband med uppföljning, omprövning etc. av beslutet om insats.

Problem i samband med överlämnande av dokumentation har endast uppgivits i mycket begränsad utsträckning.

I entreprenadavtalen regleras i några få fall bevarande av dokumentation hos entreprenören. Av de kommuner som upphandlat enstaka insatser för brukare har ungefär en tredjedel uppgivit att de i avtal med den enskilda verksamheten reglerar hur dokumentationen skall hanteras efter det att brukaren inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten. Samtliga avtal utom ett föreskriver att dokumentationen skall överlämnas till uppdragsgivande kommun.

Ungefär hälften av de enskilda verksamheterna har uppgivit att de bevarar dokumentationen under viss tid efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. Den andra hälften har uppgivit att dokumentationen överlämnas till uppdragsgivande kommun. En verksamhet har uppgivit att dokumentationen förstörs när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten.

De enskilda verksamheter som uppgivit att dokumentationen bevaras har i de flesta fall uppgivit långa bevarandetider. Ungefär en tredjedel har svarat att dokumentationen bevaras utan någon tidsgräns och lika många att den sparas i minst tio år. Några få verksamheter har uppgivit att de bevarar dokumentationen under kortare tid än ett år.

Utredningar av betydelse för uppdraget

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt huvudbetänkande bl.a. lämnat förslag som avser att komma till rätta med den sekretessproblematik som råder till följd av den fria kommunala nämndorganisationen. Sekretessgränser skall gälla mellan verksamheter av olika slag och detta oavsett hur en kommun organiserar verksamheten i olika nämnder. Kommittén lämnar vidare förslag till en generell bestämmelse som anger att sekretessen inom bl.a. socialtjänsten inte får hindra att sådana uppgifter om en enskild som behövs för att han eller hon skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från en myndighet till en annan sådan myndighet eller till en enskild verksamhet. Kommittén lämnar även förslag till ändringar i PuL i syfte att klargöra att denna lag inte hindrar ett utlämnande av personuppgifter som sker i överensstämmelse med SekrL. När det gäller de särskilda registerlagarnas förhållande till SekrL föreslår kommittén att rättsläget klargörs i en särskild utredning.

Patientdatautredningen har bl.a. i uppdrag att se över hur behandlingen av personuppgifter inom hälso- och sjukvården regleras, samt att lämna förslag till en väl fungerande och sammanhängande reglering av området. Utredaren skall inom ramen för uppdraget överväga bl.a. frågor som rör överföring av uppgifter mellan olika organisatoriska vårdenheter inom den offentliga hälso- och sjukvården samt mellan den offentliga hälso- och sjukvården och verksamhet som bedrivs av andra än landsting. Utredaren skall vidare analysera förutsättningarna för och nyttan av att skapa en för samtliga vårdgivare sammanhållen journal. Om utredaren finner att en sammanhållen journal inte bör skapas eller att den av tekniska skäl inte kan genomföras inom kort, skall utredaren granska och analysera förutsättningarna i övrigt för att överföra personuppgifter mellan verksamheter inom privat och offentlig hälso- och sjukvård samt mellan hälso- och sjukvården och andra verksamheter där uppgifterna används eller bör få användas. Utredaren skall särskilt beakta landstingens möjligheter att bedriva uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av sin verksamhet samt landstingens samverkan med kommuner kring vissa patientkategorier, t.ex. psykiskt sjuka och äldre personer. Uppdraget skall redovisas före utgången av 2006.

Överväganden och förslag avseende överförande av dokumentation

Socialstyrelsens uppdrag är begränsat till en specifik situation (huvudsakligen förhållandena vid entreprenadverksamhet) där behov av överföring av dokumentation kring enskilda personer kan finnas. Utanför uppdragets beskrivning faller bl.a. de situationer då verksamhet övergår mellan olika

kommunala nämnder, när enskilda verksamheter som inte är entreprenader tas över av ett nytt enskilt rättssubjekt samt överföring av uppgifter när socialtjänsten, för att tillgodose en enskild persons behov av en viss behandling eller annan insats, upphandlar enstaka tjänster av privata utförare. Enligt Socialstyrelsen måste det dock, på samma sätt som inom hälso- och sjukvården, tas ett helhetsgrepp om frågorna kring överföring och gemensam behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Vidare är det, bl.a. med tanke på att de verksamheter som berörs av Socialstyrelsens uppdrag i många fall har att även beakta reglerna i patientjournallagen (1985:562), viktigt att regelverket så långt möjligt överensstämmer med det som gäller för hälso- och sjukvården. Det betänkande som Patientdataautredningen lämnar kommer därför att vara av stor betydelse även för sådana frågor som främst är kopplade till verksamhet inom socialtjänsten. En viktig utgångspunkt för en ny reglering måste också vara de förändringar i sekretesslagstiftningen som kan bli följden av Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete.

Mot bakgrund av ovanstående, och då en utredning med det breda anslag som Socialstyrelsen anser vara nödvändigt inte har varit möjlig inom ramen för Socialstyrelsens arbete med uppdraget, avstår Socialstyrelsen från att lämna förslag till reglering i lag av den särskilda situation då verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Vad som framkommit under arbetet med uppdraget ger enligt Socialstyrelsen inte heller stöd för en bedömning att denna fråga behöver behandlas med förtur. Frågan bör i stället beaktas i en bred utredning med ett uppdrag av det slag som Patientdataautredningen haft.

Vissa åtgärder bör dock vidtas inom ramen för nuvarande regelverk. Socialstyrelsen har därför i föreskrifter och allmänna råd om dokumentation intagit vissa bestämmelser och rekommendationer som rör lämnande av uppgifter till den som skall genomföra en insats samt från den som genomför insatsen till beslutande nämnd. Sådana frågor kommer också att beröras i den handbok om handläggning och dokumentation som Socialstyrelsen utarbetat i samband med normeringsarbetet. Socialstyrelsen avser vidare att behandla frågan om rutiner för överförande av information inom ramen för arbetet med nya föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbete inom socialtjänsten.

Särskilt om gallring m.m.

De bestämmelser som i dag gäller för anteckningar och andra uppgifter i personakter inom socialtjänsten utgör resultatet av avvägningar mellan å den ena sidan integritetsskyddsintressen och å den andra sidan insyns- och rättssäkerhetsaspekter, myndigheternas informationsbehov samt forskningsintresset. Bestämmelserna gäller dock inte för uppgifter i de personakter som finns i de enskilda verksamheterna. Dessa verksamheter omfattas inte heller, med undantag för vissa juridiska personer, av bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) och berörs inte av de rekommendationer som utfärdas av Riksarkivet.

De överväganden som ligger bakom bestämmelserna i SoL och LSS om bevarande och gallring gör sig emellertid gällande även med avseende på

den dokumentation som finns i de enskilda verksamheterna. Det är från integritetssynpunkt olämpligt att ömtåliga uppgifter om enskilda sparas i en enskild verksamhet utan begränsning i tiden. Samtidigt är det av betydelse att sådan dokumentation bevaras som kan möjliggöra för enskilda personer att få kunskap om sin historia och bakgrund. Att dokumentation finns bevarad är vidare av betydelse för bl.a. tillsyn och forskning.

Socialstyrelsens enkätundersökning tyder på att avsaknaden av en mer precis reglering lett till att frågor om bevarande av dokumentation i de enskilda verksamheterna hanteras på ett mycket oenhetligt sätt. Enkätundersökningen tyder också på att kommunerna vid upphandling av enstaka insatser endast i begränsad utsträckning avtalsvis reglerar bevarandetiden.

I det material som Socialstyrelsen inhämtat finns exempel på såväl bevarande utan någon som helst begränsning i tid som besvarandetider som är så korta att de rimligen inte kan tillgodose behovet av underlag vid t.ex. tillsyn av en enskild verksamhet.

Socialstyrelsen bedömer att en förbättrad reglering av detta område är angeläget. Nuvarande reglering brister vad gäller såväl integritetsaspekter som sådana aspekter som avser rättssäkerhet och behov av underlag för tillsyn och forskning. En ny reglering av bevarande och gallring i enskild verksamhet bör enligt Socialstyrelsen utgå från de principer som varit vägledande vid utformningen av motsvarande bestämmelser i offentlig verksamhet.

Den nya regleringen bör innebära att en preciserad tid för bevarande av dokumentation i enskild verksamhet fastställs och att krav på gallring skall gälla efter denna tid. Gallringsfristen bör enligt Socialstyrelsen fastställas till två år. Regleringen bör dock inte hindra att beslutande kommun i avtal med den som bedriver verksamheten bestämmer att all eller viss dokumentation, vid den tidpunkt då den inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten, skall överlämnas till kommunen. Viss dokumentation bör alltid överlämnas till kommunen vid denna tidpunkt. Detta bör gälla sådan dokumentation som i offentlig verksamhet har undantagits från gallring av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till forskningens behov.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktonshindrade

dels att nuvarande 23 b § och 23 c § skall betecknas 23 d § respektive 23 e §,

dels att 23 a § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs två nya paragrafer, 23 b § och 23 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	23 a §
Bestämmelserna i 21 a och 21 b §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.	Bestämmelserna i 21 a och 21 b §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet. *Anteckningar och andra uppgifter i en personakt i verksamheten skall gallras två år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.*
	Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras när uppgifterna om samma person gallras i verksamheten enligt första stycket.
	Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.
	23 b §
	Handlingar i en personakt i sådan enskild verksamhet som tillhandahåller insatser som avses i 9 § 8 skall

när gallringsskyldigheten enligt 23 a § första stycket inträder lämnas till den nämnd som fattat beslut om insatsen.

Vidare skall när gallringsskyldigheten inträder handlingar beträffande ett representativt urval av personer lämnas från en enskild verksamhet till den nämnd som fattat beslut om insatsen.

23 c §

En nämnd som fattat beslut om insats som genomförs i en enskild verksamhet får träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar skall lämnas till nämnden när gallringsskyldigheten enligt 23 a § första stycket inträder. Som villkor för överlämnande av handlingarna skall gälla att hinder inte föreligger enligt 29 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den xx.
2. Gallring med stöd av bestämmelserna i 23 a § får göras tidigast den xx.
3. Bestämmelserna i 23 b § tillämpas inte om sista anteckningen i den personakt till vilken handlingarna hör har gjorts före ikraftträdandet av denna lag.

2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 7 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 kap 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
3 §	
Bestämmelserna i 11 kap 5 och 6 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt denna lag. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten.	Bestämmelserna i 11 kap. 5 och 6 §§ gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt denna lag. *Anteckningar och andra uppgifter i en personakt i sådan enskild verksamhet skall gallras två år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.*
	Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras när uppgifterna om samma person gallras i verksamheten enligt första stycket.
	Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.
3 a §	
	Handlingar i en personakt som avser ett barn som har placerats i ett hem för vård eller boende för vilket tillstånd krävs enligt 7 kap. 1 § första stycket 1 skall när gallringsskyldighet enligt 3 § första stycket inträder lämnas till den

socialnämnd som fattat beslut om placeringen.

Vidare skall när gallringsskyldigheten inträder handlingar beträffande ett representativt urval av personer lämnas från en enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt denna lag till den socialnämnd som fattat beslut om stödinsatsen, vården eller behandlingen.

3 b §

En socialnämnd som fattat beslut om stödinsatser, vård eller behandling som genomförs i en enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt denna lag får träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar skall lämnas till nämnden när gallringsskyldigheten enligt 3 § första stycket inträder. Som villkor för överlämnande av handlingarna skall gälla att hinder inte föreligger enligt 15 kap 1 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den xx.
2. Gallring med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 3 § får göras tidigast den xx.
3. Bestämmelserna i 7 kap. 3 a § tillämpas inte om sista anteckningen i den personakt till vilken handlingarna hör har gjorts före ikraftträdandet av denna lag.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att de nuvarande paragraferna 12–14 §§ skall betecknas 13–15 §§,

dels att den nuvarande rubriken Gallring skall lyda Gallring i kommuner och landsting,

dels att det skal införas en ny paragraf, 12 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §
	Handlingar som avses i 23 b § andra stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall, när det gäller personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad, när gallringsskyldigheten inträder lämnas från en enskild verksamhet till den nämnd som fattat beslut om insatsen.

Denna förordning träder i kraft den xx.

4 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstförordningen (2001:937) skall införas en ny paragraf, 4 kap. 6 §, samt närmast före 4 kap. 6 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	Gallring
	6 §
	Handlingar som avses i 7 kap. 3 a § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) skall, när det gäller personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad, lämnas från en enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn enligt nämnda lag till den socialnämnd som fattat beslut om stödinsatsen, vården eller behandlingen.

Denna förordning träder i kraft den xx.

Socialstyrelsens uppdrag och arbete

Uppdraget

I förarbetena till de nya bestämmelserna om dokumentation m.m. i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) uttalar regeringen bl.a. att det under lagstiftningsarbetet har framförts att det kan finnas skäl att utreda en reglering av överförande av dokumentation när en verksamhet övergår från offentlig till enskild och vice versa.[1]

I Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2005 (regeringsbeslut 27, 2004-12-16) har regeringen lämnat Socialstyrelsen följande uppdrag:

Socialstyrelsen skall utreda om det finns skäl att införa en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Denna fråga berör såväl socialtjänstlagen (2001:453) som lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Särskilt skall frågan om bevarande av dokumentation och gallring belysas. Uppdraget med eventuellt förslag till reglering skall redovisas senast den 28 februari 2006.

Socialstyrelsens arbete

Socialstyrelsen har under arbetet med uppdraget efterfrågat material och erfarenheter från samtliga länsstyrelser och även samrått med företrädare för länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands och Jönköpings län.

Socialstyrelsen har vidare haft omfattande kontakter med företrädare för kommuner och enskilda verksamheter. Ett särskilt sammanträffande har även hållits med företrädare för handikapprörelsen, pensionärsorganisationer och sociala frivilligorganisationer.

Vad gäller frågor om bevarande av dokumentation och gallring har Socialstyrelsen samrått med Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utöver dessa externa kontakter har Socialstyrelsen genomfört två enkätundersökningar, en riktad till ett urval kommuner och en riktad till ett urval enskilda verksamheter. Samråd avseende enkätundersökningarna har skett med Sveriges kommuner och Landsting respektive Näringslivets regelnämnd (NNR).

Arbetet med uppdraget har varit nära kopplat till arbetet med nya föreskrifter och allmänna råd avseende dokumentation samt avseende kvalitetsarbete.

[1] Prop. 2004/05:39 s. 40.

Gällande rätt

Något om möjligheten att överlämna åt enskilda att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten

Allmänna förutsättningar

För möjligheterna att lägga ut offentlig verksamhet på privaträttsliga subjekt gäller vissa rättsliga förutsättningar och begränsningar. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF) kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form. Exempel på detta är om det enligt lag eller annan författning åligger socialnämnden att yttra sig med anledning av begäran från domstol eller annan myndighet. Ett sådant yttrande ankommer på nämnden själv att svara för och kan inte läggas ut på ett privaträttsligt subjekt (se t.ex. 6 kap. 19 § föräldrabalken, jmf. JO 2001/02 s 250 ff).

Att kommuner och landsting har rätt att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga subjekt för sin verksamhet har ansetts följa redan av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL (se bl.a. prop. 1992/93:43 s 5). Ytterligare tydliggörande finns dock även 3 kap 16 § KL. I denna bestämmelse föreskrivs att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Bestämmelsen har tillkommit för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag, men har givits en sådan utformning att den allmänt reglerar kommuners och landstings möjligheter att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (jfr. bet. 1990/91:KU38 s 44). En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga subjekt skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa. I bestämmelsen erinras om den begränsning som följer av 11 kap. 6 § RF.

Genom tillägg i äldre socialtjänstlagen (1980:620) år 1993 tydliggjordes möjligheterna att anlita enskilda utförare för det faktiska verkställandet av kommunernas ansvar. I förarbetena (prop. 1992/93:43 s 6 ff) uttalas att syftet både är att klargöra möjligheterna och att stimulera kommunerna att utsätta sin verksamhet för konkurrens. Därmed ökar, enligt förarbetesuttalandena, förutsättningarna för ett effektivt utnyttjande av de resurser samhället som helhet förfogar över. Enligt nuvarande 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, får kommunen således sluta avtal med annan om att utföra

kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Med annan avses enligt förarbetena bolag, förening, samfällighet, stiftelse, enskild individ eller annan kommun.[2] Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får enligt paragrafen inte överlämnas till ett privaträttsligt subjekt. Av förarbetena framgår vidare att det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter inom socialtjänsten aldrig kan överlåtas på annan.

Enligt 17 § LSS får ett landsting eller en kommun, med bibehållet ansvar, sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen. Med annan avses enligt förarbetena enskild, stiftelse, företag annan kommun etc.[3] Det skall vara fråga om själva utförandet av stödet eller servicen. Myndighetsutövning, t.ex. beslut om insatser, innefattas därför inte i de uppgifter som kan överlåtas på någon annan.[4]

I 6 kap. 7 § KL finns bestämmelser om de kommunala nämndernas kontrolluppgifter. Enligt bestämmelsens första stycke skall nämnderna, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att kontrolluppgiften kvarstår även om vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § KL har lämnats över till någon annan. Kontrollen kan avse ansvar och befogenheter, organisation, administrativa rutiner etc.

En förutsättning för att nämnden skall kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad, är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. I 3 kap. 19 § KL föreskrivs därför att fullmäktige, innan en kommunal angelägenhet överlämnas till entreprenören, skall se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

I syfte att öka allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad har i KL införts en bestämmelse av målsättningskaraktär (3 kap. 19 a § KL). Av bestämmelsen framgår att kommunen eller landstinget skall beakta intresset av att genom entreprenadavtalet tillförsäkras sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur den kommunala angelägenheten utförs. Avtalet mellan kommunen och entreprenören bör enligt förarbetena innehålla närmare villkor om vilken information som skall lämnas till huvudmannen.[5] Vilken information som skall lämnas och hur ofta detta skall ske kan inte bestämmas generellt utan detta beror bl.a. på verksamhetens art. De uppgifter som skall lämnas av entreprenören förutsätts inte vara av den arten att omfattande undersökningar och analyser krävs för att sammanställa och presentera dem. Uppgifterna skall finnas tillgängliga i verksamheten och sammanställningen av dessa skall normalt endast kräva en begränsad arbetsinsats.

---

[2] Prop. 1992/93:43 s. 21
[3] Prop. 1992/93:159 s. 186
[4] Prop. 1992/93:159 s. 186
[5] Prop. 2001/02:80 s. 137 f

Begreppen förvaltningsuppgift och myndighetsutövning

Som framgått ovan är begreppen förvaltningsuppgift och myndighetsutövning av betydelse för frågan om vilka kommunala angelägenheter som kan överlämnas till ett privaträttsligt subjekt.

Den närmare innebörden av begreppet förvaltningsuppgift har under lång tid varit omdiskuterad utan att någon för alla situationer gällande definitioner har kunnat formuleras.

Ett exempel på en i doktrinen förekommande definition av begreppet offentlig förvaltningsuppgift är följande[6]

- Uppgiften skall *kunna utföras* av myndigheten. Såvida en verksamhet som det allmänna tidigare drivit inte framstår som rent privaträttslig, är presumtionen att verksamheten är offentlig även om den handhas av enskild
- Det allmänna utövar någon form av *styrning och kontroll* av verksamheten.
- Det allmänna *bidrar till finansieringen* av verksamheten.
- Uppgiften innebär någon form av *påverkan på medborgarna.*

Begreppet myndighetsutövning skall enligt förarbetena[7] till såväl RF som förvaltningslagen (1986:223), FL, ha samma innebörd som i tidigare gällande förvaltningslag (1971:290), ÄFL. I förarbetena till ÄFL[8] beskrivs myndighetsutövning som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". En grundläggande förutsättning för att myndighetsutövning skall föreligga är att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Vidare uttalas att gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Såväl betungande som gynnande åtgärder omfattas, det karakteristiska, enligt nämnda förarbeten, är att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Uttrycket "bestämma om förmån etc." är avsett att klargöra att det skall vara fråga om ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal med en enskild faller därför, enligt förarbetena till ÄFL, utanför begreppet. Uttrycket är vidare avsett att markera att endast ärenden som utmynnar i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Beslutet behöver däremot inte innebära en prövning i sak utan även avskrivnings- och avvisningsbeslut kan utgöra myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser lämnande av upplysningar, råd eller andra icke bindande besked faller där-

---

[6] Se Lena Marcusson, Avgränsningar av myndighetsområdet – och de rättsliga aspekterna vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda, i: To reguleringstraditioner. Om sonderingen mellem offentlig ret og privatret, Ellen Margrethe Basse & Henrik Zahle (red.), 1996, s. 67

[7] Prop. 1973:90 s 397 samt prop. 1985/86:80 s. 55

[8] Prop 1971:30 s. 330 ff

emot inte inom ramen för begreppet. Det är inte heller fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande till en annan myndighet.

Vilka arbetsmoment som innefattas i begreppet myndighetsutövning inom socialtjänsten har belysts av JO i ett ärende avseende socialnämndens möjligheter att anlita privaträttsliga subjekt som utredare inom verksamheten[9]. Det gäller exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning skall inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, kontakta de enskilda personer som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, till länsrätten anmäla ett eventuellt behov av offentligt biträde, sammanställa utredningen, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för socialnämnden, fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

Något om tillståndspliktig verksamhet

Tillståndsplikt enligt SoL

Enligt 7 kap. 1 § första stycket SoL får ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av:

1. hem för vård eller boende,
2. särskilda boendeformer,
3. hem för viss annan heldygnsvård, samt
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet.

Med yrkesmässigt avses enligt förarbetena kontinuerlig verksamhet som bedrivs i förvärvssyfte.[10] Paragrafens tredje stycke innehåller ett undantag från tillståndskravet för sådan verksamhet som kommunen genom entreprenadavtal har överlämnat till en enskild att utföra. Enligt bestämmelsens förarbeten är utgångspunkten att kommunen i sitt entreprenadavtal eller vid sin upphandling eller beställning av tjänster kan försäkra sig om att insatserna uppfyller de krav som uppställs i SoL.[11] Vidare uttalas att kommunerna med stöd av kommunallagen har möjlighet att följa upp och kontrollerar sådan verksamhet som bedrivs på entreprenad.[12]

---

[9] JO 2001/02 s. 250 ff

[10] Prop. 1996/97:124 s. 146

[11] Prop. 1996/97:124 s. 185

[12] Med entreprenad avses att en kommun eller ett landsting anlitar en extern utförare för en uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi. Entreprenörens uppdrag är att driva en kommunal verksamhet med kommunen som huvudman. Kommunen behåller sitt ansvar gentemot de personer som omfattas av den entreprenaddrivna verksamheten. Kommunen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering (se Hallgren, Hilborn, Sandström, Kommunala driftentreprenader, Svenska Kommunförbundet 2001, s. 25)

Enligt 7 kap. 2 § första stycket SoL får tillstånd att bedriva verksamhet endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Enligt förarbetena är vissa faktorer av grundläggande betydelse för denna prövning. Det gäller bl.a. att den som förestår verksamheten har lämplig utbildning, tidigare erfarenhet och vitsordad personlig lämplighet. Det bör även kunna ställas krav på att lokaler och utrustning är ändamålsenliga.[13] Enligt andra stycket i paragrafen får villkor ställas för tillståndsgivningen. Villkoren får endast avse verksamhetens kvalitet och säkerhet. Som exempel nämns i förarbetena krav på att det finns personal nattetid i heldygnsverksamhet och att det finns viss säkerhetsutrustning där funktionshindrade får vård, omvårdnad och tillsyn. Enligt paragrafens tredje stycke skall nytt tillstånd sökas om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas.

Tillstånd skall enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, meddelas tills vidare.

Tillståndsplikt enligt LSS

Av 23 § LSS följer att korttidstillsyn, korttidsvistelse, boende i familjehem eller bostad med särskild service och daglig verksamhet inte får bedrivas yrkesmässigt av en enskild om inte länsstyrelsen gett tillstånd.

Lagstiftningen hindrar inte att exempelvis även insatserna ledsagare och personlig assistans ges i enskild regi. För sådan verksamhet uppställs dock inget krav på tillstånd[14]. Däremot innehåller LSS, till skillnad från SoL, inget undantag från tillståndskravet för entreprenadverksamhet.[15]

LSS innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om förutsättningarna för att bevilja tillstånd. Sedan den 1 juli 2005 har LSS, efter förebild i 3 kap. 3 § SoL, kompletterats med bestämmelser om kvaliteten i den verksamhet som bedrivs enligt lagen. I förarbetena uttalas bl.a. att kommuner och landsting, genom avtal och tillsynsansvar, har att säkerställa att kravet på god kvalitet uppfylls även för enskild verksamhet.[16]

LSS innehåller inte heller någon särskild bestämmelse om möjligheten för länsstyrelsen att förena ett tillstånd med vissa villkor. Att sådana villkor kan uppställas framgår dock av 9 § första stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av 10 § nämnda förordning framgår vidare att tillstånd måste sökas hos länsstyrelsen om verksamheten förändras så att den inte längre motsvarar tidigare meddelat tillstånd.

Till skillnad från vad som gäller enligt SoF kan tillstånd enligt 9 § andra stycket förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade meddelas såväl tills vidare som för viss tid.

---

[13] Prop. 1996/97:124 s. 186
[14] Prop. 2004/05:39 s. 28
[15] Se härom bl.a. JO 2001/02 s. 308 och SOU 2004:103 s. 247 ff
[16] Prop. 2004/05:39 s. 52

Något om övergripande mål och grundläggande principer i SoL och LSS

Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är en målinriktad ramlag med endast vissa bestämmelser av rättighetskaraktär. Lagen ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten med utgångspunkt från lokala förutsättningar och behov.

Portalparagrafen

I 1 kap. 1 § SoL, portalparagrafen, anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänsten. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.

Enligt paragrafen skall samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Vidare skall socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människors rätt till självbestämmande och integritet.

Portalparagrafen har sitt ursprung i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I förarbetena till 1980 års lag framhålls att de övergripande målen i första hand bör ses som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling.[17] Under årens lopp har också nya bestämmelser tillkommit och andra upphört att gälla utan att de övergripande målen och grundläggande värderingarna har ifrågasatts. Alla ändringar i 1980 års lag gjorde att den alltmer kom att förlora sin ursprungliga konstruktion och tydlighet. För att göra lagen mer lättillgänglig och överskådlig ersattes den därför av en ny socialtjänstlag (2001:453), som trädde i kraft den 1 januari 2002.[18]

De övergripande målen i portalparagrafen kompletteras med bestämmelser om mål och inriktning för arbetet med vissa grupper i samhället. Det gäller bl.a. barn och unga (5 kap. 1 § SoL), äldre människor (5 kap. 4 § SoL), människor med funktionshinder (5 kap. 7 § SoL) och människor med missbruksproblem (5 kap. 9 § SoL).

Vägledande principer

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag redogörs för vissa begrepp och principer som skall vara vägledande vid individuellt inriktade insatser inom socialtjänsten. Det gäller *helhetssyn, frivillighet och självbestämmande, normalisering, kontinuitet, flexibilitet* och *närhet.*[19] Dessa principer gäller fortfarande, vilket framgår av uttalanden i förarbetena till nu gällande socialtjänstlag.[20]

---

[17] Prop. 1979/80:1 s. 138
[18] Prop. 2000/01:80 s. 86
[19] Prop. 1979/80:1 s. 207 ff
[20] Prop. 2000/01:80 s. 86

Helhetssynen

Att verksamheten skall präglas av en helhetssyn innebär bl.a. att en enskilds eller en grupps sociala situation och de problem denne eller gruppen har, skall ses i förhållande till hela den sociala miljön. Inte bara familjen och närmiljön hör hit utan också den enskildes förhållanden i vidare mening. Det rör bl.a. frågor om möjlighet att få arbete och bostad och att undvika utslagning, segregation och fattigdom. Helhetssynen förutsätter ett samarbete över sektorsgränserna.

Frivillighet och självbestämmande

Frivillighet och självbestämmande skall vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden. Detta innebär att den enskilde själv bestämmer om han eller hon skall ta emot erbjudanden om en viss social tjänst. Det är den enskilde som gör valet dock inom ramen för befintliga resurser. Frivillighet och självbestämmande innebär inte att socialtjänsten skall vara kravlös. Till socialtjänstens uppgifter hör att på olika sätt försöka motivera den enskilde för en viss insats.

Normalisering, kontinuitet, flexibilitet och närhet

Andra vägledande principer inom socialtjänsten är att stöd- och hjälpinsatser skall "normaliseras" så att människor inte känner sig stämplade eller utpekade. Av närhetsprincipen följer att insatser i hemmet går före vård utanför hemmet och att vården skall anordnas så nära hemmet som möjligt. Det får dock inte innebära att flexibiliteten går förlorad genom standardlösningar. Insatserna måste anpassas till den enskildes aktuella förutsättningar och behov, vilket betyder att socialtjänsten måste förfoga över ett brett register av handlingsalternativ när det gäller individuellt inriktade insatser.[21] För den enskilde är det också viktigt att insatserna så långt det är möjligt genomförs av samma personal, vilket följer av den s.k. kontinuitetsprincipen.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS är en utpräglad rättighetslag. Den utgör ett komplement till SoL och annan lagstiftning och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt SoL eller andra lagar. LSS syftar till att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen. Av 1 § LSS framgår att lagen omfattar personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,

2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller

3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande

[21] Bet. 2000/01SoU18 s. 17

svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Möjlighet att leva som andra

Den verksamhet som bedrivs med stöd av LSS skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Det övergripande målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra (5 § LSS). Detta är ett uttryck för de bärande principerna i svensk handikappolitik, dvs. tillgänglighet, inflytande, delaktighet, självbestämmande, helhetssyn och kontinuitet.[22] Människor med omfattande funktionshinder skall kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt. Insatserna skall vara så utformade att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och att delta aktivt i samhällslivet.[23]

De särskilda insatserna skall förebygga och minska följderna av funktionshinder. Genom insatserna skall barn och ungdomar ges förutsättningar för god fysisk och psykisk utveckling och i övrigt sådana uppväxtvillkor som betraktas som goda för alla barn och ungdomar. Insatserna till vuxna personer skall grundas på behov som den enskilde själv finner angelägna att få tillgodosedda för att kunna leva ett så självständigt och oberoende liv som möjligt. Andra viktiga utgångspunkter är anhörigas behov av att kunna leva ett aktivt och tryggt liv, ungdomars behov av frigörelse och vuxnas behov av vuxenrelationer till sina närstående.[24]

Självbestämmande, inflytande och integritet

Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (6 § första stycket LSS).

Behov och önskemål om stöd och service varierar från person till person och i livets olika skeden. Enligt förarbetena bör insatserna därför utformas så att de svarar mot den enskildes aktuella situation.[25] Den enskilde skall ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av den.

I förarbetena framhålls att vissa personer har mycket begränsade möjligheter att ge uttryck för sin vilja och vidare att det finns situationer då en person med funktionshinder inte kan eller har svårt att utöva något inflytande.[26] I vissa fall kan en person således behöva stöd eller hjälp att fatta vissa beslut. I sådana fall krävs emellertid mycket stor lyhördhet och respekt för de önskemål som den enskilde ger uttryck för. Andra situationer som enligt förarbetena särskilt bör uppmärksammas är då enskilda till följd av omfattande funktionshinder är mycket beroende av flera stödinsatser.

---

[22] Prop. 1992/93:159 s. 171
[23] Prop. 1992/93:159 s. 50
[24] Prop. 1992/93:159 s. 51
[25] Prop. 1992/93:159 s. 50
[26] Prop. 1992/93:159 s. 50

Något om kvalitetsbestämmelserna i SoL och LSS

SoL

Enligt 3 kap. 3 § första stycket SoL skall insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att god kvalitet skall upprätthållas i både privat och offentlig verksamhet och vid såväl myndighetsutövning som övriga insatser.[27]

Lagstiftningen definierar inte begreppet kvalitet. I förarbetena uttalas dock bl.a. följande:[28]

Kvalitet är ett svårfångat begrepp och vad som är god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov och förväntningar påverkar deras föreställningar av vad som är god kvalitet. Socialtjänsten har betydelse för flera intressenter. Kvalitet kan därför inte enbart ses ur klientens/brukarens synvinkel utan bör även bedömas ur ett personal-, lednings- och medborgarperspektiv.

Faktorer som rättssäkerhet, medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service är av stor betydelse för möjligheterna att uppnå god kvalitet i socialtjänsten. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är vidare en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.

Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges. Detta ställer krav på en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna som också ger röst åt dem som får del av eller nyttjar insatserna.

Försöken att definiera vad som är god kvalitet inom socialtjänsten leder till slutsatsen att kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen och arbetsprocessen som det resultat man uppnår.

En viktig förutsättning för att utveckla och bedöma kvaliteten är att kunskap tas till vara genom systematisk dokumentation. Kvalitetsarbete vid lokala arbetsenheter, det man kallar egenutvärdering eller kontroll, bör utgöra ett centralt inslag i en strategi för kvalitetsarbete. Det är av stor vikt att det arbete som utförs, på alla nivåer i organisationen, granskas och värderas, så att initiativ kan tas till förändringar och förbättringar.

Enligt 3 kap 3 § tredje stycket SoL skall kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras I förarbetena uttalas att det är önskvärt att det sker ett arbete för att utvärdera olika vårdinsatser och analy-

---

[27] Prop. 1996/97:124 s. 51

[28] Prop. 1996/97:124 s. 52 ff

sera förekommande förändringsbehov.[29] Innebörden av bestämmelsen är att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet skall göras av den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten.[30]

LSS

Från den 1 juli 2005 har 6 § LSS kompletterats med bestämmelser om kvaliteten i verksamheten. Bestämmelserna är utformade med 3 kap 3 § SoL som förebild och motivuttalandena överensstämmer i allt väsentligt med dem som gjorts i förarbetena till SoL, varför i huvudsak kan hänvisas till redogörelsen i föregående avsnitt.

I förarbetena till bestämmelserna i LSS uttalar regeringen under redogörelsen för gällande rätt att 7 § LSS anger en kvalitetsnivå på de insatser som tillhandahålls.[31] Det uttrycks så att den enskilde genom de särskilda insatserna i LSS skall tillförsäkras goda levnadsvillkor. Vidare anges att insatserna skall vara varaktiga och samordnade, skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. Det finns även andra kvalitetskrav i LSS som kan utläsas i lagtexten och förarbetena. Dessa omfattar de bärande principerna i svensk handikappolitik såsom delaktighet, tillgänglighet, inflytande och rätt till självbestämmande.

I förarbetena framhålls att det är kommunens/landstingets ansvar att, genom avtal och tillsynsansvar, säkerställa att kravet på god kvalitet och på fortlöpande säkring och utveckling av kvaliteten upprätthålls även inom enskild verksamhet.[32]

I förarbetena uttalas vidare att en viktig förutsättning för att utveckla, säkra och bedöma kvaliteten är att erfarenheter och kunskap tas till vara genom systematisk dokumentation.[33] Av bl.a. denna anledning har LSS även kompletterats med dokumentationsbestämmelser.

Socialstyrelsens allmänna råd

Socialstyrelsen har i fråga om verksamhet enligt socialtjänstlagen utfärdat allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8) samt inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (SOSFS 2000:15). Dessa allmänna råd är för närvarande under omarbetning och kommer under 2006 att ersättas med nya föreskrifter och allmänna råd som även omfattar verksamhet enligt LSS.

---

[29] Prop. 1997/98:113 s. 92 ff och s. 120
[30] Prop. 1997/98:113 s. 120
[31] Prop. 2004/05:39 s. 17 f
[32] Prop. 2004/05:39 s. 52
[33] Prop. 2004/05:39 s. 26

Något om dokumentation

Bestämmelser om dokumentation i förvaltningslagen, SoL och LSS

Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller vissa generella bestämmelser om dokumentation. Dessa är dock endast tillämpliga i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt 15 § FL skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten. Vidare finns bestämmelser om rätt för den som är part i ett ärende att ta del av det som har tillförts ärendet och skyldighet för myndigheten att kommunicera uppgifterna innan ärendet avgörs (16 och 17 §§ FL).

I SoL finns särskilda bestämmelser om dokumentation. Den dokumentationsskyldighet som följer av dessa bestämmelser gäller även sådana ärenden som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild.[34] Enligt 11 kap. 5 § nämnda lag skall handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

Enligt 11 kap. 6 § SoL skall dokumentationen utformas med respekt för den enskildes integritet. Vidare föreskrivs att den enskilde bör hållas underrättat om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig skall detta antecknas. Sistnämnda bestämmelse är avsedd att särskilt markera den enskildes rätt till insyn i dokumentationen.[35]

Efter förebild i SoL infördes den 1 juli 2005 bestämmelser om dokumentation i LSS (21 a och 21 b §§ LSS). Bestämmelserna är i allt väsentligt utformade på samma sätt som de bestämmelser i SoL för vilka redogjorts ovan.

Enligt 7 kap 3 § SoL respektive 23 a § LSS gäller bestämmelserna om dokumentation i tillämpliga delar även i enskild verksamhet. Enligt 7 kap. 4 § SoL respektive 23 b § LSS gäller vidare att en handling i en personakt i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia om inte annat följer av bestämmelser om tystnadsplikt.

Dokumentationens syfte

I förarbetena till de aktuella bestämmelserna i SoL och LSS uttalas att det, för att värna den enskildes rättsäkerhet och för att verksamheten skall kunna förbättras, utvecklas och systematiskt utvärderas, är en grundläggande förutsättning att verksamheten dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Dokumentationen är således avsedd att tillgodose flera syften.

---

[34] Prop. 1996/97:124 s. 151
[35] Prop. 1996/97:124 s. 153 f

Den enskildes rättssäkerhet

Av primärt intresse för den enskilde är att få en korrekt handläggning av ärendet och i förekommande fall en insats av god kvalitet.[36] Allt som har kommit fram i en utredning om den enskilde och som har avgörande betydelse för en myndighets ställningstagande i ärendet skall dokumenteras.[37] Brister i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Dokumentationen och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning stärker den enskildes skydd mot felaktig eller bristande myndighetsutövning.[38] Dokumentationen är dessutom nödvändig för intern kontroll och statlig tillsyn liksom vid överprövning av beslut i förvaltningsdomstolarna.

Dokumentationen syftar också till att tillförsäkra den enskilde en insats av god kvalitet. Den underlättar en individuell uppföljning av om den enskilde får den insats som han eller hon är berättigad till enligt beslutet samt att insatsen ges i enlighet med fastställda kvalitetskriterier och normer.[39]

Viktigt arbetsredskap

Dokumentationen skall kunna användas av socialtjänstens personal som ett arbetsinstrument för den individuella planeringen, för handläggningen av ärendet, för genomförandet och för uppföljning av ärendehandläggningen och insatsen.[40] Den behövs också för att den enskilde skall kunna erhålla kontinuitet vad gäller beslutade och överenskomna insatser.[41]

Dokumentationen är också viktig för personalens egen skull. Det individuella tjänstemannaansvaret medför att det är den enskilde tjänstemannen som är ansvarig för innehållet i de anteckningar som han eller hon gör om varje enskild person. Det är därför viktigt även för personalens rättsliga ställning och ansvar att dokumentera uppgifter som rör det enskilda ärendet och ärendets handläggning.[42] Dokumentationen under genomförandet av en insats behövs också för att personalen skall kunna visa att arbetet har utförts och på vilket sätt.

Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring

Ett annat syfte med dokumentation är att möjliggöra för en ansvarig huvudman att följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra verksamheten. Dokumentationen är vidare av betydelse för statens möjligheter att följa hur verksamheten utvecklas i förhållande till nationella mål.[43]

---

[36] Prop. 1996/97:124 s. 181
[37] Prop. 2004/05:39 s. 19
[38] Prop. 2004/05:39 s. 19
[39] Prop. 2004/05:39 s. 19
[40] Prop. 1996/97:124 s. 181, prop. 2004/05:39 s. 53
[41] Prop. 2004/05:39 s. 19
[42] Prop. 2004/05:39 s. 19
[43] Prop. 1996/97:124 s. 181, prop. 2004/05:39 s. 19

Statistik, forskning och metodutvecklingsarbete

Vidare har dokumentationen betydelse som underlag för forskning och framställning av statistik.[44] Forskningen inom det sociala området har i flera avseenden betydelse för metodutvecklingsarbete och kan vetenskapligt underbygga det sociala arbetet. Under senare år har betydelsen av en systematisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten lyfts fram i olika sammanhang.[45] Det handlar om hur kunskap om olika insatsers nytta och resultat för den enskilde kan utvecklas och användas inom socialtjänsten. Det är ett långsiktigt arbete som bl.a. förutsätter systematisk dokumentation av både individuppgifter och innehållet i olika insatser.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5)

Som ett komplement till de bestämmelser som reglerar dokumentation i SoL och LSS har Socialstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

SOSFS 2006:5 innehåller både bestämmelser som är gemensamma för dokumentation i samband med handläggning av ärenden och genomförande av insatser (4 kap.) och bestämmelser som är specifika för dokumentation i samband med handläggning av ärenden (5 kap.) respektive genomförande av insatser (6 kap.). Bestämmelserna i fjärde och sjätte kapitlen gäller i tillämpliga delar även enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn.

Enligt 5 kap. 5 § ovan nämnda föreskrifter skall det framgå vilka uppgifter som, i förekommande fall efter en prövning enligt bestämmelserna i SekrL, har lämnats till den som svarar för det praktiska genomförandet av en insats. I allmänna råd till denna bestämmelse rekommenderar Socialstyrelsen att de uppgifter som behövs för att insatsen skall genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt bör lämnas till den som svarar för det praktiska genomförandet av en insats. Vilka uppgifter som har lämnats bör enligt de allmänna råden dokumenteras i den journal som förts under handläggningen av ärendet.

Enligt allmänna råd under 6 kap. 2 § SOSFS 2006:5 bör det av en journal som tillhör en annan nämnd än den beslutande eller en enskild verksamhet framgå vilka uppgifter som, efter en prövning enligt bestämmelserna i SekrL eller bestämmelserna om tystnadsplikt i SoL eller LSS, har lämnats till den nämnd som har fattat beslut i ärendet.

Något om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Allmänt

De grundläggande bestämmelserna om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Kompletterande föreskrifter finns i

[44] Prop 1996/97:124 s. 181, prop. 2004/05:39 s. 19 f

[45] Prop. 2000/01:80 s. 111 ff., För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001–2003. Slutrapport från Socialstyrelsen.

personuppgiftsförordningen (1998:1191). PuL syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och omfattar all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad (1 och 5 §§ PuL).

Lagen gäller även för manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedd att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, dvs. i ett register (5 § andra stycket PuL).

Av 2 § PuL framgår att lagen är subsidiär i förhållande till författningar med avvikande bestämmelser. Frågan om en viss bestämmelse innefattar en avvikelse från vad som skall gälla enligt PuL får enligt förarbetena avgöras med tillämpning av sedvanliga metoder för tolkning av författningar.[46]

För socialtjänsten (inklusive LSS) finns sådana avvikande bestämmelser i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (nedan SoLPuL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (nedan SoLPuLF).

SoLPuL innehåller ingen fullständig reglering av behandling av personuppgifter inom socialtjänsten utan kan enligt förarbetena ses som en ramlag som reglerar de frågor som är av särskild betydelse inom området.[47] I de fall då en fråga inte regleras i SoLPuL eller den tillhörande förordningen eller i någon annan lag eller förordning skall PuL tillämpas. På socialtjänstområdet måste man därför utgå från bestämmelserna i PuL när det gäller bl.a. de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter, information till den registrerade, krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter samt vid behandling för forsknings- eller statistikändamål.

PuL

Definitioner av vissa begrepp i PuL

PuL innehåller definitioner av centrala begrepp avseende behandling av personuppgifter (3 § PuL).

Personuppgifter är enligt PuL all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. En särskild kategori av personuppgifter är s.k. *känsliga personuppgifter* (13 § PuL). Härmed avses personuppgifter som avslöjar ras eller etnisk ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Med *behandling av personuppgifter* menas varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.

Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

---

[46] Prop. 1997/98:44 s. 115 f

[47] Prop. 2000/01:80 s. 133

De grundläggande kraven på behandling av personuppgifter

I 9 § PuL läggs de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter fast. Den personuppgiftsansvarige skall se till att

- personuppgifter behandlas bara om det är lagligt,
- personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed,
- personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål,
- personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifter samlades in,
- de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen,
- inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen,
- de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella,
- alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, och
- personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

I fråga om behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål görs vissa undantag från ovanstående krav. Behandling för sådana ändamål skall inte anses som oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Vidare får personuppgifterna, för dessa särskilda ändamål, bevaras under längre tid än vad som annars gäller.

När behandling av personuppgifter är tillåten

Enligt 10 § PuL får personuppgifter endast behandlas om den registrerade lämnat sitt samtycke till det eller om behandlingen är nödvändig för vissa i paragrafen särskilt angivna ändamål. För känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser m.m. och för personnummer eller samordningsnummer finns ytterligare begränsningar (13–22 §§ PuL).

Information till den registrerade

I PuL finns bestämmelser om skyldighet för den personuppgiftsansvarige att lämna information till den registrerade. Bestämmelserna berör två olika situationer: information som skall lämnas av den personuppgiftsansvarige självmant (23–25 §§ PuL) och information som skall lämnas först efter ansökan från den registrerade (26 § PuL).

Säkerhetsåtgärder

Den personuppgiftsansvarige skall enligt 31 § PuL vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna skall åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av

- de tekniska möjligheter som finns,
- vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna,
- de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna, och
- hur pass känsliga de behandlade uppgifterna är.

SoLPuL och SoLPuLF

I SoLPuL anges de undantag och preciseringar i förhållande till personuppgiftslagen (PuL) som är nödvändiga i socialtjänstens verksamhet. Förordningen (nedan SoLPuLF) innehåller bl.a. bestämmelser om personuppgiftsansvar, sökbegrepp och samkörning.

Vad som avses med begreppet socialtjänst anges närmare i 2 § SoLPuL. I bestämmelsen görs en uppräkning i åtta punkter, som bl.a. täcker verksamhet enligt SoL, den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga (LVU) eller av missbrukare (LVM) samt verksamhet enligt LSS. Av bestämmelsen framgår vidare att även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av den verksamhet som avses i de åtta punkterna skall hänföras till begreppet socialtjänst.

SoLPuL påverkar inte på något sätt *vilka* personuppgifter som behandlas inom socialtjänsten. Om och vilka personuppgifter som skall samlas in eller lämnas ut i det enskilda fallet avgörs enligt förarbetena av annan lagstiftning (t.ex. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).[48] Lagen anger i stället *när* det är tillåtet att inom socialtjänsten behandla personuppgifter helt eller delvis automatiserat och i vissa manuella register.

Syftet med lagen är att se till att socialtjänsten har möjlighet att utnyttja IT för att höja effektiviteten och kvaliteten i sitt arbete samtidigt som ett fullgott integritetsskydd garanteras. Det finns ett allmänintresse av att socialtjänstens verksamhet bedrivs effektivt och säkert. Även med beaktande av den enskildes krav på integritet bör därför personuppgifter få behandlas i verksamheten utan att den som uppgiften avser har gett sitt samtycke.[49] En registrerad person har därför enligt 6 § tredje stycket SoLPuL inte rätt att motsätta sig sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen.

Enligt 6 § första respektive andra stycket SoLPuL får personuppgifter behandlas endast om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras samt för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

---

[48] Se prop. 2000/01:80 s. 133
[49] Prop. 2000/01:80 s. 140

SoLPuL och SoLPuLF skall inte tillämpas vid behandling av personuppgifter för forsknings- eller statistikändamål. För behandling för dessa ändamål gäller i stället PuL.

En kommunal myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som myndigheten utför. Om behandlingen görs gemensamt för flera myndigheter inom kommunen är varje myndighet personuppgiftsansvarig för den behandling som utförs hos den myndigheten (11 § SoLPuLF).

Även enskild verksamhet omfattas av lagstiftningen. Den juridiska eller fysiska person som ansvarar för den enskilda verksamheten är personuppgiftsansvarig för den behandling som görs i dess verksamhet (17 § SoLPuLF).

Personuppgifter som får behandlas

Kommunala myndigheter och enskilda verksamheter får behandla samtliga kategorier av personuppgifter helt eller delvis automatiserat eller manuellt i ett register. Detta gäller även

- person- och samordningsnummer,
- känsliga personuppgifter, och
- uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden (7 § SoLPuL).

Ovan nämnda personuppgifter får dock behandlas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.

I 12 § SoLPuLF preciseras de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten. En kommunal myndighet får bl.a. behandla personuppgifter för

- handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av insatser som följer av SoL,
- handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i LVU och LVM,
- handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i LSS, och
- tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

En enskild verksamhet får behandla personuppgifter för dokumentation av sådan vård, behandling eller omsorg av enskilda som ges inom verksamheten samt för administration av verksamheten (18 § SoLPuLF)

Som framgått ovan får kommunala myndigheter och enskilda verksamheter behandla samtliga kategorier av personuppgifter. Alla personuppgifter får dock inte behandlas i samtliga sammanhang. När det gäller samman-

ställningar, sökbegrepp och samkörning finns det vissa begränsningar i lagen och förordningen för vilka redogörs nedan.

Sammanställningar

I sammanställningar av personuppgifter får inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden (7 a § SoLPuL). Med uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden avses förutom känsliga personuppgifter enligt PuL även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma inom socialtjänsten och vars behandling kan anses vara kränkande för den personliga integriteten. Det kan t.ex. vara uppgifter om försörjningsförmåga och familjeförhållanden.[50]

Från förbudet att i sammanställningar ta in känsliga personuppgifter och uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden görs bl.a. undantag för

- uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelsen som ett sådant beslut grundar sig på, och
- uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får dock aldrig tas in i sammanställningarna.

Sökbegrepp

Med sökbegrepp menas bokstäver eller siffror med vars hjälp man kan ta fram lagrad information.[51] Ett sökbegrepp kan t.ex. vara ett personnummer, ett diarienummer eller datum för när en handling kom in till myndigheten. Det kan också vara ord vars motsvarighet man söker i den mängd information som man har tillgång till, s.k. fritextsökning. Användningen av sökbegrepp innebär alltså att olika urval och sammanställningar av information kan göras.

Vid handläggning av ärenden får kommunal myndighet endast använda vissa uppgifter som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar (15 § SoLPuLF). Dessa sökbegrepp är namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer. Det är således inte tillåtet att använda t.ex adress, kön, civilstånd, medborgarskap eller typ av åtgärd som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter i ett ärendesystem. Myndigheten har skyldighet att se till att bara tillåtna sökbegrepp används och kan inte invända att ärendehanteringssystemet tekniskt medger även användandet av otillåtna sökbegrepp.[52]

När ändamålet för behandlingen är tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring eller administration av verksamheten har kommunernas möjlighet att använda sökbegrepp inte begränsats.

---

[50] Prop. 2002/03:36 s. 18
[51] SOU 1999:109 s. 173 f
[52] Se Datainspektionens rapport Behandling av personuppgifter hos social- och miljöförvaltningen 2004:1 s. 17

I enskild verksamhet får endast uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer användas som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar (20 § SoL-PuLF).

Sökningar endast av behöriga personer

Sökningar får bara göras av personer som är behöriga. Sekretesslagen sätter gränser för vilka som är behöriga. Detta framgår även av principen om s.k. inre sekretess inom socialtjänsten. Den inre sekretessen innebär att endast den som har legitim anledning att ta del av en handling i sin tjänsteutövning är behörig att göra det.

Av förarbetena till lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten framgår att regeringen utgår ifrån att den personuppgiftsansvarige utformar de tekniska systemen så att endast behöriga personer *kan* göra sökningar, samt att det finns behörighetskontrollsystem. Den enskilde handläggarens sökmöjligheter bör kunna begränsas mycket kraftigt.[53] Den personkrets som arbetar med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik bör kunna begränsas till vad som är ytterst nödvändigt. Det skall i efterhand gå att fastställa vilka personer som har tagit del av informationen (loggning).

Samkörning

PuL innehåller inga särskilda bestämmelser om samkörning. Samkörning är därmed med beaktande av bestämmelserna i PuL tillåten så länge behandlingen är förenlig med de ändamål för vilka personuppgifterna ursprungligen samlades in. Vidare måste behandlingen, samkörningen, för det nya ändamålet kunna hänföras till något av de tillåtna fall av behandling som anges i PuL. Även bestämmelser om sekretess kan hindra samkörning.

För kommunala myndigheter innehåller den särskilda registerlagstiftningen inga från PuL avvikande bestämmelser om samkörning varför sådan behandling är möjlig om de förutsättningar som redogjorts för ovan är uppfyllda. För enskilda verksamheter har det däremot införts särskilda begränsningar som innebär att ett boende, en öppen verksamhet eller annan enhet inom enskild verksamhet inte får hämta personuppgifter från en annan sådan enhet för behandling genom samkörning (21 § SoLPuLF).

Hur inverkar den särskilda registerlagstiftningen på möjligheterna att utbyta personuppgifter?

Kring frågan om registerförfattningarnas förhållande till SekrL har viss osäkerhet uppstått. I Utlänningsdatautredningens betänkande uttalas att det är oklart om uppgiftslämnande som sker med stöd av författningar som påbjuder eller tillåter utlämnanden avviker från PuL på sådant sätt som avses i 2 § PuL.[54] Frågan tas även upp av Offentlighets- och sekretesskommittén som för sin del anser att bestämmelserna i SekrL inte avviker från PuL. Istället är

[53] Prop. 2000/01:80 s. 147
[54] SOU 2003:40 s. 175

utlämnande av personuppgifter som sker i överensstämmelse med SekrL enligt kommittén att anse som en tillåten behandling enligt bestämmelserna i PuL.[55]

Registerförfattningar som t.ex. SoLPuL är en specialreglering i förhållande till PuL. Det har i vissa sammanhang diskuteras om uppräkningar av ändamål i en särskild registerförfattning utesluter möjligheten att, även med samtycke, lämna ut personuppgifter till andra myndigheter eller enskilda verksamheter. Resonemanget bygger på att det i en sådan uppräkning uttömmande reglerats för vilka ändamål personuppgifterna får behandlas. Offentlighets- och sekretesskommittén uttalar att de anser frågan vara oklar.[56]

Som framgått av den tidigare redogörelsen för bestämmelserna i SoLPuL föreskrivs att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning. I förarbetena uttalas emellertid att huruvida uppgifter *kan lämnas ut* avgörs av annan lagstiftning, t.ex. bestämmelser om tystnadsplikt, och att den särskilda registerlagen reglerar under vilka förutsättningar personuppgifter *i övrigt* skall få behandlas när så krävs för att socialtjänsten skall kunna fullgöra sina uppgifter. I lagen har även tagits in en särskild bestämmelse i syfte att erinra om de bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som skall beaktas vid utlämnande av personuppgifter inom socialtjänsten (8 § SoLPuL).[57] Vidare uttalas att huruvida personuppgifter som samlats in med stöd av SoLPuL får behandlas för verksamhet som faller utanför definitionen av socialtjänst får avgöras efter en tillämpning av bestämmelserna i PuL.[58]

Mot bakgrund av redogörelsen ovan kan dras den slutsatsen att uppräkningen av ändamål för behandlingen i SoLPuLF i sig inte hindrar sådan överföring av uppgifter som sker i överensstämmelse med bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. Utlämnandet får dock inte vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen.[59]

Något om offentlighet och sekretess

Allmänna utgångspunkter

Den s.k. offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt möjligt skall bedrivas i öppna former och under insyn av allmänhet och massmedia. En förutsättning för sådan insyn är i princip fri tillgång till de handlingar som finns hos myndigheterna. Grunden i den svenska lagstiftningen är också att allmänna handlingar skall vara offentliga. I 2 kap. regeringsformen (RF) fastslås medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Hit hör bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § RF). När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar hänvisar RF till tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att

[55] SOU 2003:99 s. 235
[56] SOU 2003:99 s. 236 f
[57] Prop. 2001/01:80 s. 158
[58] Prop. 2001/01:80 s. 133, 136 f samt 157 f
[59] Öman Sören, Lindblom Hans-Olof, Personuppgiftslagen – En kommentar, andra upplagan 2001 s. 98 f

ta del av allmänna handlingar. Även utländska medborgare har enligt 14 kap. 5 § TF rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 2 § TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas med hänsyn till bl.a. skyddet för enskilds personliga förhållanden. Begränsningar skall anges i sekretesslagen (1980:100), SekrL, eller i annan lag till vilken SekrL hänvisar.

Begreppet allmän handling är centralt för regleringen av offentlighet och sekretess. Med handling förstås enligt TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagningsom kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniskt hjälpmedel (2 kap 3 § TF). En handling är enligt nämnda lagrum allmän om den *förvaras* hos en myndighet och är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten. Genom denna definition särskiljs allmänna handlingar från annat material hos myndigheten, såsom t.ex. arbetsmaterial och minnesanteckningar.

Reglerna om offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretess i sekretesslagen gäller i all offentlig verksamhet, men inte i verksamhet som drivs i enskild regi. Av 1 kap. 9 § SekrL framgår dock att privaträttsliga organ där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande skall jämställas med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten.

Av 2 kap. 14 § framgår att endast myndigheter kan förvara allmänna handlingar. Enligt 2 kap 17 § TF får det dock i lag föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Sådana bestämmelser finns i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Av förarbetena till nämnda lag framgår dock att lagen inte är tillämplig på den situation då en kommun låter enskilda entreprenörer på kommunens uppdrag bedriva viss verksamhet som kommunen genom lag alltjämt har huvudansvaret för.[60]

För enskild verksamhet inom socialtjänsten finns särskilda regler om tystnadsplikt i 15 kap. 1 och 2 §§ SoL respektive 29 § LSS.

Sekretess inom socialtjänsten

För socialtjänsten finns bestämmelser om sekretess i 7 kap. 4–6 §§ SekrL Enligt huvudregeln gäller sekretess inom socialtjänsten (inklusive LSS) för uppgift om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men, s.k. omvänt skaderekvisit.

Lagstiftningen tillhandahåller ingen definition av begreppet personliga förhållanden. Till uppgifter om personliga förhållanden brukar dock bl.a. räknas: namn, personnummer, adress, telefonnummer, ålder, familjesituation, hälsotillstånd, missbruk, funktionshinder, anställning och ekonomisk situation.

[60] Prop. 1993/94:113 s. 29

Menprövning

Det omvända skaderekvisitet innebär en presumtion för sekretess. Om det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande regel (se nedan) måste en s.k. menprövning göras. Begreppet men har i SekrL en mycket vid betydelse och tar framförallt sikte på de olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om uppgifterna lämnas ut.[61] Med men avses sådant som att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständighet att vissa känner till en för någon ömtålig uppgift kan i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen om men föreligger är den enskildes egen upplevelse.

Socialtjänstsekretessens utformning och den innebörd som lagts i begreppet men medför att möjligheterna att efter en menprövning lämna ut uppgifter är mycket begränsade. I princip kan uppgifter inte lämnas ut utan den enskildes samtycke (se nedan) om de inte är helt harmlösa.[62]

Sekretess mellan och inom myndigheter

Av 1 kap. 3 § första stycket SekrL framgår att sekretessen även gäller myndigheterna emellan. Till följd av kommunernas stora frihet att organisera nämndarbetet som de själva vill kan sekretessgränser uppkomma inom kommunens egen socialtjänstorganisation. Detta kan t.ex. vara fallet vid en uppdelning på olika sociala distriktsnämnder eller olika kommundelar, men också vid en uppdelning där olika sakområden inom socialtjänsten skiljs åt, eller vid en uppdelning i beställar- och utförarnämnder. Varje nämnd i en sådan organisation är, tillsammans med tillhörande förvaltning, att anse som en egen myndighet i den mening som avses i SekrL.

Sekretess gäller enligt 1 kap. 3 § andra stycket SekrL även mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Vad som avses med en sådan självständig verksamhetsgren har emellertid inte definierats i lagen och tolkningen har vållat stora svårigheter.

Begränsningar i sekretessen

Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till annan *myndighet* om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sådan uppgiftsskyldighet finns t.ex. i 14 kap. 1 § SoL (anmälan om missförhållanden).

I 14 kap. 2 § SekrL föreskrivs ett antal begränsningar i sekretessen mellan myndigheter. Detta gäller bl.a. för uppgifter som behövs för tillsyn hos den myndighet där uppgiften förekommer. Sekretessen hindrar inte heller att uppgift om misstanke om vissa grövre brott lämnas till åklagar- eller polismyndighet. Vidare finns vissa begränsningar i sekretessen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten som möjliggör visst uppgiftslämnande avseende barn, missbrukare och gravida samt anhöriga till dessa.

Av 14 kap. 4 § första stycket SekrL följer att sekretess i princip inte gäller mot den enskilde själv. Den enskilde har därmed möjlighet att samtycka till

---

[61] Prop 1979/80:2 del A s. 83
[62] Se t.ex. SOU 2000:114 s. 96

att sekretessen helt eller delvis efterges. Det finns inga krav i lagstiftningen på hur ett sådant samtycke skall vara utformat. Det kan vara muntligt eller skriftligt. Samtycket behöver inte heller vara uttryckligt utan i vissa fall kan även ett underförstått – s.k. presumerat samtycke – godtas. Den enskildes samtycke kan vara partiellt, dvs. antingen avse enbart vissa uppgifter eller enbart utlämnande till en viss person. Ett samtycke kan lämnas i förväg men kan i så fall återkallas när som helst.

Utöver ovan nämnda begränsningar finns i 1 kap. 5 § SekrL undantag från sekretess för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall enligt förarbetena tillämpas restriktivt.[63] Bestämmelsen får inte användas som stöd för att höja myndighetens effektivitet eller för att hjälpa t.ex. andra myndigheter i deras verksamhet.

Inre sekretess

Inre sekretess är någonting annat än den sekretess som regleras av bestämmelser i sekretesslagen. Vad som menas med inre sekretess redovisas i betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99).[64] Där konstateras bl.a. att det i allmänhet ansetts vara självklart att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas mellan befattningshavare hos en och samma myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller för verksamhetens bedrivande i övrigt. I vilken utsträckning hemliga uppgifter därutöver kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren har närmast ansetts vara en etisk fråga. Det har förutsatts att möjligheten att utbyta uppgifter inom en myndighet eller verksamhetsgren utnyttjas med omdöme. Det är denna form av begränsning som brukar betecknas som den inre sekretessen.

Även om sekretesslagen inte innehåller någon reglering av den inre sekretessen, regleras den i viss omfattning i annan lagstiftning, t.ex. 11 kap. 5 § andra stycket SoL. I förarbetena till nämnda bestämmelse uttalas att den är av väsentlig betydelse som komplement till reglerna om sekretess. På samma sätt som sekretessreglerna syftar regeln till att skydda den som vänder sig till socialtjänsten från obehörig insyn i hans privatliv. Den tar alltså närmast sikte på sådana handlingar för vilka det gäller sekretess. Med obehörig menas den "som inte har legitim anledning att ta del av handlingen i sin tjänsteutövning".[65]

Tystnadsplikt i enskild verksamhet

För yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten finns bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL respektive 29 § LSS. Den som är eller har varit verksam inom sådan verksamhet får enligt nämnda bestämmelser inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Att en uppgift inte får röjas obehörigen innebär att den kan lämnas ut vid samtycke från den enskilde eller om skyldighet att lämna ut uppgiften stad-

---

[63] Prop. 1979/80:2 s. 465 och 494
[64] SOU 2003:99 s. 260 ff
[65] Prop. 1979/80:1 s. 563

gas i annan bestämmelse. Bestämmelserna om tystnadsplikt skall vidare tolkas mot bakgrund av vad som gäller enligt 7 kap. 4 § SekrL för kommunalt bedriven verksamhet.

Någon bestämmelse som generellt medger att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt lämnas till en uppdragsgivande kommun finns inte. Överförande av uppgifter från en enskild utförare till en uppdragsgivande kommun förutsätter därför i regel medgivande från den som uppgifterna rör.

Något om bevarande och gallring

Allmänna bestämmelser

Gallring innebär att allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar förstörs. Enligt 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen, TF, skall grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag. Sådana grundläggande bestämmelser återfinns i arkivlagen (1990:782). Enligt 3 § tredje stycket arkivlagen skall myndigheternas arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Enligt paragrafens andra stycke skall dock vid gallring alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket. Varje kommun och landsting ansvarar för sina allmänna handlingar. Det framgår av kommunens eller landstingets arkivreglemente (eller motsvarande) vem eller vilka inom organisationen som beslutar om gallring.

Av 10 § tredje stycket arkivlagen framgår att lagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning. Sådana särskilda regler om gallring finns i SoL och LSS. Vidare har Riksarkivet utgivit allmänna råd (RA-FS 2002:3) med rekommendationer om vilka handlingar som bör bevaras och vilka handlingar som kan gallras. Dessa allmänna råd är för närvarande under omarbetning.

Gallringsbestämmelser i SoL

Huvudregel

Enligt 12 kap 1 § första stycket SoL skall anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna får dock inte gallras så länge uppgifter om samma person finns kvar i en sådan sammanställning som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL).

Uppgifter i sådana sammanställningar som avses i SoLPuL skall enligt 12 kap. 1 § andra stycket SoL gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Enligt paragrafens tredje stycke skall gallringen vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde. För det fall handlingar om en och samma person finns i mer än en

akt inom samma myndighet och samma verksamhetsgren har Riksarkivet rekommenderat att gallringen av dessa samordnas så att den verkställs fem år efter senaste anteckningen i den senast aktuella akten. Om socialtjänsten är organiserad i flera nämnder är det enligt Riksarkivet viktigt att varje nämnd räknar gallringstiden utifrån kontakten med den egna nämnden.[66]

Enligt förarbetena är syftet med gallringsreglerna att klienternas handlingar skall gallras bort sedan deras kontakter med socialtjänsten har avbrutits. Som motivering för gallringsplikten uttalas bl.a. att det, för att socialtjänsten skall kunna ge en effektiv hjälp, är nödvändigt att klienterna med förtroende kan lämna uppgifter om sig själva och sina anhöriga utan rädsla för att personliga uppgifter då kommer att arkiveras för framtiden. Vidare uttalas att det även utifrån allmänna integritetssynpunkter framstår som olämpligt att ömtåliga personliga uppgifter om enskilda människor sparas under längre tid än de behövs för de ändamål för vilket de samlats in.[67]

Undantag från huvudregeln

Socialtjänstlagens bestämmelser om bevarande och gallring utgör resultatet av avvägningar mellan å den ena sidan integritetsskyddsintressena och å den andra sidan insyns- och rättssäkerhetsaspekter, myndigheternas informationsbehov samt forskningsintresset.[68]

Av främst rättssäkerhetsskäl men också för att enskilda personer skall ha möjlighet att ta reda på sitt biologiska och sociala ursprung får vissa handlingar inte gallras med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 1 § SoL. Vilka undantag som gäller framgår av 12 kap. 2 § SoL. Det gäller handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med

- utredning om faderskap,
- utredning om adoption,
- att ett barn har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, i ett familjehem eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet.

I fråga om undantaget enligt andra och tredje punkten ovan uttalas i förarbetena bl.a. följande:[69]

Det är viktigt att kunna garantera enskilda människor en betryggande rättssäkerhet genom ett tillräckligt bevarande av dokumentation hos socialnämnderna. Men det är inte bara den rent formella rättssäkerheten som är av vikt. Det finns också andra, psykologiska eller sociala, skäl som talar för att vissa handlingar skall bevaras för framtida behov.

---

[66] RA-FS 2002:3 avsnitt 3.5.2
[67] Prop. 1979/80:1 s. 448 f och s. 569
[68] Se prop 1979/80:1 s. 446 ff, prop 1989/90:72 s. 51 ff, prop 1997/98:108 s. 80 och prop. 2000/01:80 s. 156)
[69] Prop 1989/90:72 s. 95 f

Enligt min mening måste det ses som en rättighet för människor att få kunskap om sin historia och sin bakgrund. Behovet av kunskap är inte begränsat enbart till de biologiska förhållandena. För en persons utveckling kan det vara lika viktigt att få reda på sitt sociala ursprung samt andra tidigare sociala förhållanden som haft avgörande betydelse.

Å andra sidan kan hävdas att integritetsskäl talar för att även handlingar som rör förhållanden av detta slag skall gallras. Min uppfattning är emellertid att möjligheten att få kunskap om sitt ursprung eller sin bakgrund måste väga tyngre än integritetsskälen. Jag anser därför inte att en gallring bör genomföras som omintetgör möjligheten för enskilda personer att i vuxen ålder få tillgång till bakgrunden till en så avgörande åtgärd som ett omhändertagande eller en adoption. Det vore etiskt felaktigt att inte låta denna möjlighet finnas.

Enligt 12 kap 2 § andra stycket SoL gäller vidare att avtal om vårdnad, boende och umgänge som godkänts av socialnämnden inte får gallras förrän barnet har fyllt 18 år.

Vad gäller forskningsintresset föreskrivs i tredje stycket ovan nämnda lagrum att handlingar skall undantas från gallring med hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer. I 7 kap. 2 § SoF finns därför föreskrifter om bevarande i s.k. intensivdataområden respektive datumurval. Intensivdataområdena utgörs av kommunerna i Östergötlands, Gotlands och Västernorrlands län samt Göteborgs kommun. Övriga kommuner skall bevara handlingar som avser personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad.

Gallringsbestämmelser i LSS

Efter förebild i SoL infördes den 1 juli 2005 särskilda bestämmelser om bevarande och gallring i LSS (21 c och 21 d §§) som i sak motsvarar bestämmelserna i SoL varför kan hänvisas till redogörelsen ovan.

I likhet med vad som gäller enligt SoL är vissa handlingar undantagna från gallringsplikten. Det gäller handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med att en insats i form av boende i familjehem eller i bostad med särskild service lämnats barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet (21 d § första stycket LSS). Vidare görs även i LSS undantag från gallringsplikten med hänsyn till forskningens behov (21 d § andra stycket LSS). I 12 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges samma urvalskriterier som i 7 kap. 2 § SoF.

Bevarande av dokumentation i enskild verksamhet

Dokumentation i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn omfattas inte av bestämmelserna om gallring i SoL och LSS. För sådan dokumentation gäller i stället särskilda bestämmelser i 7 kap. 3 § SoL respektive 23 a § LSS. Dessa bestämmelser innehåller ingen gallringsplikt utan

uppställer endast krav på bevarande under viss tid. Dokumentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten. I förarbetena till bestämmelsen i SoL uttalas att de åtgärder som avses *i första hand* (kursiverat här) är åtgärder gällande vården eller behandlingen av den person som dokumentationen avser.[70] Tiden för bevarande kan förlängas genom avtal mellan placerande kommun och den som bedriver verksamheten.[71]

Omhändertagande av personakt i enskild verksamhet

I 7 kap. 5 § SoL och 23 c § LSS finns bestämmelser som gäller omhändertagande av personakt i enskild verksamhet. Dessa bestämmelser innebär i korthet att länsstyrelsen i vissa fall får besluta att en personakt skall tas omhand. Det gäller om

- verksamheten upphör,
- om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt gällande regler, eller
- om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt skall återlämnas om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande på ovan angivna grunder. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av länsstyrelsen efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

Omhändertagna personakter skall förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Personakter skall bevaras i minst två år från det att de kom in till myndigheten. Denna myndighet har, om en uppgift ur akten begärs för ett särskilt fall, samma skyldighet att lämna ut uppgifter ur akten som den som varit ansvarig för akten innan den togs omhand.

[70] Prop. 1996/97:124 s. 151
[71] Prop. 1996/97:124 s. 187 samt prop. 2004/05:39 s. 55

Utredningar som kan ha betydelse för frågan om reglering av överförande av dokumentation

Offentlighets- och sekretesskommittén

I december 2003 lämnade Offentlighets- och sekretesskommittén sitt huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99). I betänkandet lämnas bl.a. förslag som avser att komma till rätta med den sekretessproblematik som råder till följd av den fria kommunala nämndorganisationen. Sekretessgränser skall gälla mellan verksamheter av olika slag och detta oavsett hur en kommun organiserar verksamheten i olika nämnder. En sådan verksamhet är enligt förslaget socialtjänst vilket kommittén definierar som verksamhet enligt SoL (med undantag för kommunal familjerådgivning), LVU, LVM och LSS.

Bl.a. med tanke på de stora sekretessområden som i vissa fall kommer att uppstå föreslår kommittén en reglering av den inre sekretessen. Förslaget syftar i denna del till att förhindra att uppgifter sprids på ett otillbörligt sätt inom ett sekretessområde.

Kommittén lämnar vidare förslag till en generell bestämmelse som anger att sekretessen inom bl.a. socialtjänsten inte får hindra att sådana uppgifter om en enskild person som behövs för att han eller hon skall få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från en myndighet till en annan sådan myndighet eller till en enskild verksamhet. Samtycke skall i första hand inhämtas och undantaget skall användas med urskiljning och varsamhet. Vad gäller bestämmelserna om tystnadsplikt i bl.a. SoL och LSS innehåller betänkandet inga förslag till materiella ändringar. Enligt kommittén bör dock den omständighet att dessa bestämmelser skall tolkas mot bakgrund av vad som gäller enligt SekrL leda till att även enskilda verksamheter skulle kunna lämna uppgifter under samma förutsättningar som myndigheterna. I betänkandet förs dock ingen närmare diskussion om vad som avses med nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd.

Kommittén lämnar även förslag till ändringar i PuL i syfte att klargöra att denna lag inte hindrar ett utlämnande av personuppgifter som sker i överensstämmelse med SekrL. Vad gäller de särskilda registerlagarnas (t.ex. SoLPuL) förhållande till SekrL föreslår kommittén att rättsläget klargörs i en särskild utredning. Det problem som åsyftas är huruvida uppräkningar av särskilda ändamål för behandling i en särskild registerlag utesluter utlämnande av uppgifter i det fall sådant ändamål inte finns angivet.

Kommitténs betänkande har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Patientdatautredningen

I april 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. utarbeta förslag till en särskild författningsreglering av nationella kvalitetsregister inom hälso- och sjukvården (Dir. 2003:42). Enligt tilläggsdirektiv i juni 2004 (Dir. 2004:95) skall utredaren även se över hur behandlingen av personuppgifter inom hälso- och sjukvården regleras, samt lämna förslag till en väl fungerande och sammanhängande reglering av området. Utredningen har tagit namnet Patientdatautredningen (S 2003:03).

I direktiven framhålls att antalet driftsformer inom hälso- och sjukvården har ökat och att ett stort antal privata vårdgivare numera regelmässigt ingår i vårdkedjan. Utredaren skall inom ramen för uppdraget överväga bl.a. frågor som rör överföring av uppgifter mellan olika organisatoriska vårdenheter inom den offentliga hälso- och sjukvården samt mellan den offentliga hälso- och sjukvården och verksamhet som bedrivs av andra än landsting. I direktiven anges vidare att utgångspunkten skall vara att den enskilde skall ha lämnat ett uttryckligt och informerat samtycke till utbyte av information om honom eller henne.

Utredaren skall analysera förutsättningarna för och nyttan av att skapa en för samtliga vårdgivare sammanhållen journal. Huruvida en sådan sammanhållen journal är ändamålsenlig skall bedömas utifrån patientsäkerhet, möjligheter till förbättrad uppföljning, möjligheter till begränsad administration samt förenlighet med den personliga integriteten. Om utredaren finner att en sammanhållen journal inte bör skapas eller att den av tekniska skäl inte kan genomföras inom kort, skall utredaren granska och analysera förutsättningarna i övrigt för att överföra personuppgifter mellan verksamheter inom privat och offentlig hälso- och sjukvård samt mellan hälso- och sjukvården och andra verksamheter där uppgifterna används eller bör få användas. Utredaren skall härvid särskilt beakta de förslag som lämnats av Offentlighets- och sekretesskommittén.

Vidare skall utredaren särskilt beakta landstingens möjligheter att bedriva uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av sin verksamhet, samt landstingens samverkan med kommuner kring vissa patientkategorier, t.ex. psykiskt sjuka och äldre personer.

Utredaren skall lämna förslag till sådan författningsreglering som kan behövas med anledning av utredarens slutsatser.

Uppdraget skulle ha redovisats den 31 december 2005. Denna tid har dock förlängts till utgången av 2006.

InfoVU

År 2000 beslutade riksdagen om en nationell handlingsplan för utvecklingen av hälso- och sjukvården. I samband härmed uppdrog regeringen åt bl.a. Socialstyrelsen att svara för samordningen av arbetet med att förbättra informationsförsörjningen och verksamhetsuppföljningen inom hälso- och sjukvården.[72] Socialstyrelsens projekt drivs under namnet InfoVU (Informationsförsörjning och verksamhetsutveckling). Under åren 2001–2004 har

[72] Se prop. 1999/2000:149 s. 52 ff

InfoVU utvecklat och prövat metoder och modeller för verksamhetsuppföljning byggd på individdata, informationsöverföring och öppen resultatredovisning inom vård och omsorg. I en underlagsrapport till Socialstyrelsens slutrapport om InfoVU-projektet behandlas rättsliga frågor avseende möjligheten till informationsöverföring mellan olika vårdgivare som är involverade i behandlingen och vården av en patient.[73] Med hänvisning till Patientdatautredningens uppdrag lämnas dock inga förslag till författningsändringar.

[73] Rättsfrågor med anknytning till IT i vård och omsorg, Lägesbeskrivning och underlag till InfoVU-projektets huvudrapport, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, 2005

Socialstyrelsens enkätundersökning

Statistiska metoder

För en mer detaljerad beskrivning av de statistiska metoderna hänvisas till Bilaga 1 Kvalitetsdeklaration.

För att kartlägga hur frågor om överförande av dokumentation hanteras när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa valde Socialstyrelsen att samla in information om detta via två enkäter (se bilaga 2 och 3). Den ena enkäten skickades till ett urval av 89 enskilda verksamheter och den andra enkäten skickades till ett slumpmässigt urval av 67 kommuner.

Socialstyrelsen bad varje länsstyrelse att lämna uppgifter om kommuner inom länet som anlitar entreprenörer för driften av verksamhet enligt SoL eller LSS. Socialstyrelsen har härefter med utgångspunkt i de uppgifter som inkommit från länsstyrelserna kontaktat kommuner och efterfrågat uppgifter om anlitade entreprenörer för att sedan tillställa dessa entreprenörer Socialstyrelsens enkät. Vad gäller enskilda tillståndspliktiga verksamheter har dessa valts ut ur den nationella tillsynsdatabasen Natilos.

Datainsamling

Genom enkäten som skickades till kommunerna önskade Socialstyrelsen få svar på:

- om kommunerna har rutiner/riktlinjer/policy som rör överlämnande av dokumentation vid byte av utförare,
- hur kommunerna avtalar kring hanteringen av dokumentation när den enskilde inte längre är aktuell för insats i en enskild verksamhet,
- om kommunerna har stött på problem vad gäller hantering av dokumentation vid byte av utförare.

Genom enkäten som skickades till enskilda verksamheter önskade Socialstyrelsen få svar på:

- hur dokumentationen hanteras i verksamheten efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten,
- om det finns avtal mellan den enskilda verksamheten och uppdragsgivande kommun avseende hantering av dokumentation efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten,
- om de enskilda verksamheten har stött på problem vad gäller hantering av dokumentation vid övertagande av annan utförares verksamhet.

Bortfall

Av 89 enskilda verksamheter i urvalet har 64 lämnat in besvarad enkät. Dessutom tillkommer ett partiellt bortfall dvs. obesvarade frågor i inlämnade enkäter som ligger mellan 27–31 procent.

Av urvalet på 67 kommuner är det 5 kommuner som inte har besvarat enkäten. I undersökningen förekommer dock ett partiellt bortfall på de enskilda frågorna. Bortfall i dessa ligger mellan 25–100 procent och i enstaka fall under 10 procent.

Enkätundersökningens resultat

På grund av det stora bortfallet är det inte möjligt att dra några generella slutsatser från undersökningens resultat. Undersökningen tillhandahåller däremot exempel på hur frågor avseende överförande av dokumentation hanteras och hur bestämmelserna om bevarande av dokumentation i enskild verksamhet tillämpas. Nedan redovisas exempel av betydelse för uppdraget.

Hantering av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild

Endast ett fåtal kommuner har uppgivit att de har rutiner eller motsvarande som rör överlämnande av dokumentation vid byte av utförare. Bland de rutiner som ändå rapporterats är det vidare bara vissa som rör kommunens egen hantering av dokumentationen när verksamhet övergår till en enskild utförare. De kommuner som svarat att de har sådana rutiner har bl.a. uppgivit att:

- Det sker en muntlig genomgång av dokumentationen med den nya utföraren varefter skriftlig sammanfattning överlämnas.
- Berörd handläggare överför information. Informationen kompletteras med gemensamma möten.
- Kommunens utredning överlämnas.
- Journalkopior överlämnas.
- Entreprenören får ta del av dokumentation, utredningar och beslut.
- Journaler följer så långt det är möjligt vårdtagaren. Den enskildes samtycke skall inhämtas innan journalhandlingar överförs.

I materialet finns även exempel på mer utvecklade rutiner. Ett exempel är följande:

I dessa riktlinjer avses med begreppet särskilt boende: servicelägenheter, vårdbostäder, bostäder med särskild service enligt LSS samt stödlägenheter för missbrukare.

För att säkerställa en god vård och omsorg av personer som bor i särskilt boende, är det viktigt att erforderlig och tillräcklig information ur journalerna kan överföras när enheter byter utförare.

Vid byte av utförare ska omvårdnadsjournal och patientjournal hanteras enligt följande rutiner.

1. *Den boende eller ombud för denne ska godkänna att den nya utföraren genom kopia får del av journalhandlingar. Samtycke lämnas på särskild blankett. Avlämnande utförare ansvarar för att samtycke inhämtas och att blanketten fylls i. Samtycke ska inhämtas i nära anslutning till överlämnandet av enheten.*
2. *Den avlämnande utföraren kopierar ur omvårdnadsjournalen de senaste journalbladen/anteckningarna samt aktuell omvårdnadsplan. Ur patientjournalen kopieras... (utelämnas här)*

Samma hantering gäller vid byte från/till kommunal utförare och till/från privat utförare och mellan privata utförare
—

Omsorgsnämnden informerar om dessa riktlinjer vid upphandling och de tas med som bilaga till avtal.

I materialet finns också några exempel på hur frågan hanterats i en konkret situation. Ett sådant, här avidentifierat, exempel är följande:

Överlämnande av uppgifter om enskilda som skall flytta från X-boendet

Samtliga boende vid X-boendet flyttar till Y-boendet. Servicen och omvårdnaden kommer därefter Aktiebolaget att svara för. För att Aktiebolaget skall ha tillgång till nödvändig information och kunna erbjuda en god och säker vård och omsorg till de personer som flyttar måste en överlämning av uppgifter ske.

Enskilda personer som erhåller insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen omfattas av 7 kap. 1 § samt 7 kap. 4 § sekretesslagen. För att överlämning av uppgifter om enskilda personers förhållanden skall kunna ske måste samtliga berörda godkänna att överlämnande av uppgifter får ske.

De uppgifter som bedöms nödvändiga att överlämna är följande:
Aktuellt beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (beslut om särskilt boende samt beslut om insatser i boendet), planer för genomförandet och en sammanfattning av genomförandet. Uppgifterna skall överlämnas från verksamhetschefer vid Omsorgsnämnden till verksamhetschefer vid Aktiebolaget.
—

Godkännande skall ske på bifogad blankett. Blanketten överlämnas efter underskrift till ansvarig verksamhetschef inom Omsorgsnämnden.

Exempel har även inkommit på avtal där personakter från socialtjänsten, med hänvisning till lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, överlämnats i original till entreprenören. I materialet finns också exempel på överenskommelse om utlåning av sådana originalhandlingar.

Hantering av dokumentation när verksamhet övergår från enskild verksamhet till offentlig eller enskild verksamhet

I princip samtliga inrapporterade rutiner (huvudsakligen klausuler i förfrågningsunderlag, avtal etc.) reglerar frågan om hur dokumentationen skall hanteras om den verksamhet som en gång övergått till enskild regi övergår till annan utförare.

Den i materialet vanligast förekommande ordningen är att all dokumentation skall överlämnas till kommunen om ansvaret för verksamheten övergår till annan. I vissa avtal preciseras "kommunen" till att avse beslutande nämnd (för införande av dokumentationen i akt) eller kommunens centralarkiv.

Några kommuner har i kommentarer till enkätfrågorna uppgivit att dokumentation lämnas direkt mellan enskilda utförare för det fall verksamheten övergår. I ett insänt exempel regleras frågan enligt följande:

Dokumentation vid byte av utförare

Utföraren skall vid byte till ny utförare överlämna samtliga handlingar av betydelse för verksamheten, personalakter och övriga handlingar avseende personal som den nya utföraren tar över. Vid oenighet om vilka handlingar som skall överlämnas till den nya utföraren är parterna överens om att socialnämnden skall avgöra frågan. Representanter från beställaren skall därvid ges tillgång till de handlingar varom oenighet råder. Beställaren avgör om patientjournaler och personakter som förs med stöd av socialtjänstlagen skall övergå till ny utförare eller överlämnas till socialnämnden.

I materialet finns även exempel på avtal som innebär att överföring av dokumentation inte skall ske vid byte av utförare.

Endast i vissa av de insända avtalen berörs frågan om den enskildes samtycke till överlämnande av dokumentation vid byte av utförare. I de fall samtycke omnämns formuleras detta som att överlämnande av dokumentation skall ske under förutsättning att den enskilde medgivit detta.

Enligt merparten av de inlämnade avtalen gäller samma ordning som vid övergång till ny utförare även när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. Vidare regleras i flera av avtalen att uppgifter skall lämnas till kommunen i samband med uppföljning, omprövning etc. av beslutet om insats.

Problem i samband med överförande av dokumentation vid byte av utförare

Majoriteten av de kommuner som besvarat frågan har uppgivit att de inte stött på några problem vad gäller överlämnande av dokumentation. Bland de problem som ändå uppgivits rör flertalet brister i själva dokumentationen och inte i själva hanteringen i samband med överförande av denna. De exempel på brister avseende överförande som finns i materialet avser huvudsakligen enstaka situationer då överförande inte skett i enlighet med överenskommelse mellan kommunen och den enskilda verksamheten.

De enskilda verksamheterna har tillfrågats om de stött på problem vad gäller hanteringen av dokumentation vid övertagande eller överlämnande av verksamheten till annan utförare. Av de verksamheter som besvarat frågan har endast ett fåtal svarat att problem förekommit. I de fall problem uppgivits består dessa huvudsakligen i att tidigare utförare inte överlämnat dokumentation i tillräcklig omfattning till den nya utföraren. En verksamhet har uppgivit att problem uppkommit på grund av att verksamheterna haft olika dokumentationssystem.

Avtal om bevarande i enskild tillståndspliktig verksamhet

Av de kommuner som upphandlat enstaka insatser för brukare har ungefär en tredjedel uppgivit att de i avtal med den enskilda verksamheten reglerar hur dokumentationen skall hanteras efter det att brukaren inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten. Samtliga avtal utom ett föreskriver att dokumentationen skall överlämnas till uppdragsgivande kommun. I det enda avvikande avtalet föreskrivs att den sociala dokumentationen skall bevaras hos den enskilda verksamheten under minst två år.

Bevarande av dokumentation i enskild verksamhet

Entreprenadavtal m.m.

Som framgått ovan är den i materialet vanligaste förekommande ordningen i entreprenadavtalen att dokumentationen skall överlämnas till uppdragsgivande kommun när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. I de entreprenadavtal och förfrågningsunderlag m.m. som insänts regleras dock i några få fall bevarande hos entreprenören. I ett fall föreskrivs att entreprenören skall följa bestämmelserna om gallring i SoL. Det finns även ett avtal enligt vilket dokumentationen skall bevaras i fem år efter avflyttning eller dödsfall.

I två avtal föreskrivs att dokumentationen, i enlighet med 7 kap. 3 § SoL, skall bevaras så länge de kan antas ha betydelse för åtgärder i verksamheten. I ytterligare ett avtal föreskrivs att entreprenören endast skall överlämna den individuella vårdplanen när den boende flyttar eller avlider, varvid bevarande av övrig dokumentation skall ske i enlighet med de ovan nämnda bestämmelserna i SoL.

Exempel finns även på ett avtal där entreprenören får bevara dokumentationen så länge den behövs för t.ex. utvärdering av verksamheten. Dokumentationen skall härefter, enligt avtalet, överlämnas till kommunen.

Uppgifter från de enskilda verksamheterna

Ungefär hälften av de enskilda verksamheterna har uppgivit att de bevarar dokumentationen i den enskilda verksamheten under viss tid efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. Den andra hälften har uppgivit att dokumentationen överlämnas till uppdragsgivande kommun. En verksamhet har uppgivit att dokumentationen förstörs när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten.

De enskilda verksamheter som uppgivit att dokumentationen bevaras har i de flesta fall uppgivit bevarande tider som är avsevärt längre än vad som gäller för uppgifter i kommunala personakter enligt 12 kap. 1 § SoL respektive 21 c § LSS. Ungefär en tredjedel har svarat att dokumentationen bevaras utan någon tidsgräns och lika många att den sparas i minst tio år.

Några få verksamheter har uppgivit att de bevarar dokumentationen under kortare tid än ett år. Vidare har en verksamhet uppgivit att en bedömning görs om materialet kan vara till nytta senare men att dokumentationen annars förstörs när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten.

Överväganden och förslag

Allmänna utgångspunkter

Socialstyrelsen skall enligt uppdraget i regleringsbrevet utreda om det finns skäl att införa en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet enligt SoL eller LSS övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Uppdraget avser således i princip förhållandena vid entreprenadverksamhet. Utanför uppdragets beskrivning faller bl.a. de situationer då verksamhet övergår mellan olika kommunala nämnder, när enskilda verksamheter som inte är entreprenader tas över av ett nytt enskilt rätssubjekt samt överföring av uppgifter när socialtjänsten, för att tillgodose en enskild persons behov av en viss behandling eller annan insats, upphandlar enstaka tjänster av privata utförare.

Socialstyrelsens huvudsakliga utgångspunkt vid arbetet med uppdraget har varit att en övergång av verksamhet från offentlig till enskild (eller vice versa) inte får leda till brister avseende enskilda personers rättssäkerhet eller till hinder mot effektivitet, kvalitet och säkerhet i verksamheten. En viktig utgångspunkt har också varit att regelverket måste ha en sådan utformning att det för den enskilde brukaren, så långt detta är möjligt, inte medför några skillnader om insatsen utförs av det offentliga eller av ett privaträttsligt subjekt. Dokumentation avseende den enskilde bör vidare i möjligaste mån hållas samman. Ett byte av utförare får inte heller medföra försämrat underlag för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och forskning. Slutligen är det, med tanke på att de verksamheter som berörs ofta regleras av såväl lagstiftning på det sociala området som den lagstiftning som gäller inom hälso- och sjukvården, av stor vikt att en eventuell ny reglering harmonierar med de bestämmelser som gäller för hälso- och sjukvården.

Överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa

Socialstyrelsens förslag: I likhet med vad som nu sker inom hälso- och sjukvården måste ett helhetsgrepp tas om frågor som rör överförande och gemensam behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. En särskild utredning med ett uppdrag av det slag Patiendatautredningen har bör tillsättas för att se över motsvarande frågor inom socialtjänsten. Hur överförande av dokumentation skall ske när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa utgör en av de frågor som bör behandlas inom ramen för en sådan särskild utredning.

Vissa frågor om överförande av dokumentation behandlas i samband med Socialstyrelsens normerande arbete avseende dokumentation och kvalitetsarbete inom socialtjänsten.

Förekomsten av systematisk och tillräcklig dokumentation är av avgörande betydelse för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet, för att socialtjänsten skall kunna förbättras och utvecklas och för att det ska vara möjligt att metodiskt undersöka om arbetet bedrivs på föreskrivet sätt. Frågor om dokumentation är således intimt förbundna med frågor om kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. För den enskilde är det vidare av yttersta vikt att personalen har tillgång till tillräcklig och adekvat information om hennes eller hans behov. Utan tillgång till sådan information äventyras den enskildes trygghet och den kontinutietsprincip som skall vara vägledande vid insatser enligt såväl SoL som LSS riskerar att bli åsidosatt.

Inom socialtjänsten finns i dag många olika driftsformer. Kommunernas konkurrensutsättning av den egna verksamheten, införande av kundvalssystem m.m. medför att den enskilde kan komma att ha kontakt med många olika utförare vilket bl.a. ställer krav på en väl fungerande informationsöverföring. Kommunernas stora frihet att organisera nämndarbetet som de själva vill, och den härmed sammanhängande sekretessproblematiken, kräver också att särskild uppmärksamhet fästs vid frågor om informationsöverföring.

Utformningen av en väl fungerande reglering avseende överförande av dokumentation kräver ställningstagande i frågor kring hur uppgifter om enskilda personer bör hanteras i syfte att öka klientsäkerheten, förbättra möjligheterna till uppföljning och utvärdering och minska administrationen. Regleringen måste vidare tillgodose enskilda personers behov av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Eventuella effektivitetsvinster måste således alltid vägas mot rätten till ett fullgott integritetsskydd.

Som framgått under avsnittet om andra utredningar har Patientdatautredningen i uppdrag att ta ett helhetsgrepp om frågor som rör bl.a. överföring av uppgifter inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår även att beakta det behov av överförande av uppgifter som kan finnas mellan landsting och

kommuner kring vissa patientkategorier, t.ex. personer med psykiska funktionshinder och äldre personer. Vidare har Offentlighets- och sekretesskommittén lämnat förslag som, om de resulterar i ändrad lagstiftning, har stor betydelse för möjligheterna att överföra dokumentation både mellan olika organisatoriska enheter inom den offentliga verksamheten och mellan sådan verksamhet och den som bedrivs av privaträttsliga subjekt.

Socialstyrelsens uppdrag är begränsat till en specifik situation där behov av överföring av dokumentation kring enskilda personer kan finnas. Enligt Socialstyrelsen måste det dock, på samma sätt som inom hälso- och sjukvården, tas ett helhetsgrepp om frågorna kring överföring och gemensam behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Som tidigare nämnts är det dock viktigt att regelverket så långt möjligt överensstämmer med det som gäller för hälso- och sjukvården. De verksamheter som berörs av Socialstyrelsens uppdrag har i många fall att även beakta reglerna i patientjournallagen (1985:562). Det betänkande som Patientdatautredningen lämnar kommer därför att vara av stor betydelse även för en utredning av de frågor som främst är kopplade till socialtjänsten. Naturligtvis måste en viktig utgångspunkt också vara de förändringar i sekretesslagstiftningen som kan bli följden av Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete. Det kan i sammanhanget nämnas att riksdagen, med hänvisning till Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande och Patientdatautredningens pågående uppdrag, tidigare avslagit en motion avseende utredning av frågan om hur överföring av journaler skall ske i samband med konkurrensutsättning av primärvård och äldrevård.[74]

Mot bakgrund av att en utredning med det breda anslag som Socialstyrelsen anser vara nödvändigt inte har varit möjlig inom ramen för Socialstyrelsens arbete med uppdraget, och då bl.a. Patientdatautredningens förslag bör inväntas, avstår Socialstyrelsen från att lämna förslag till reglering i lag av den särskilda situation då verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Vad som framkommit under arbetet med uppdraget ger inte heller stöd för en bedömning att denna fråga behöver behandlas med förtur. Frågan bör i stället beaktas i en bred utredning med ett uppdrag av det slag som Patientdatautredningen haft.

Åtgärder inom ramen för gällande regelverk

Socialstyrelsens arbete med uppdraget har varit nära kopplat till arbetet med nya föreskrifter och allmänna råd avseende dokumentation samt avseende kvalitetsarbete inom socialtjänsten. I föreskrifterna och de allmänna råden om dokumentation har, som tidigare nämnts, intagits vissa bestämmelser och rekommendationer som rör lämnande av uppgifter till den som skall genomföra en insats samt från den som genomför insatsen till beslutande nämnd. Sådana frågor kommer också att beröras i den handbok om handläggning och dokumentation som Socialstyrelsen utarbetat i samband med normeringsarbetet. Socialstyrelsen avser vidare att behandla frågan om rutiner för överförande av information inom ramen för arbetet med nya föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbete inom socialtjänsten.

---

[74] 2004/05:SoU10 s. 89 f

Särskilt om bevarande och gallring

Socialstyrelsens förslag: I SoL och LSS införs en preciserad gallringsfrist om två år för dokumentation i enskild verksamhet. Gallringsfristen skall dock inte hindra att placerande kommun i avtal med den som bedriver verksamheten bestämmer att all eller viss dokumentation, vid den tidpunkt då den annars skulle ha gallrats, i stället skall överlämnas till kommunen. Viss dokumentation skall alltid överlämnas till kommunen vid den tidpunkt då den inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten. Detta skall gälla sådan dokumentation som i offentlig verksamhet undantas från gallring av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till forskningens behov.

De bestämmelser som i dag gäller för anteckningar och andra uppgifter i personakter inom socialtjänsten utgör resultatet av avvägningar mellan å den ena sidan integritetsskyddsintressen och å den andra sidan insyns- och rättssäkerhetsaspekter, myndigheternas informationsbehov samt forskningsintresset. Bestämmelserna gäller dock inte för uppgifter i de personakter som finns i de enskilda verksamheterna. Dessa verksamheter omfattas inte heller, med undantag för sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § SekrL, av bestämmelserna i arkivlagen och berörs inte av de rekommendationer som utfärdas av Riksarkivet.

De överväganden som ligger bakom bestämmelserna i SoL och LSS om bevarande och gallring gör sig emellertid gällande även med avseende på den dokumentation som finns i de enskilda verksamheterna. Det är från integritetssynpunkt olämpligt att ömtåliga uppgifter om enskilda sparas i en enskild verksamhet utan begränsning i tiden. Samtidigt är det av betydelse att sådan dokumentation bevaras som kan möjliggöra för enskilda personer att få kunskap om sin historia och bakgrund. Den dokumentation som skett av beslutande kommun innehåller självfallet en stor del av den dokumentation som kan tänkas vara viktig för en person som t.ex. i vuxen ålder söker information om förhållandena kring en placering i barnaåren. När det gäller förhållandena under själva vistelsen i ett behandlingshem torde dock även de journaler som förts i verksamheten innehålla en betydande del av sådan information som den enskilde av rättssäkerhetsskäl inte bör berövas möjligheten att i vuxen ålder ta del av.

Även ur tillsynssynpunkt och med tanke på personalens möjligheter att i efterhand visa att arbetet har utförts och på vilket sätt, är det av vikt att det finns garantier för att dokumentation finns kvar under viss tid.

Slutligen är det av stor vikt, bl.a. med tanke på forskningens behov, att utförandet av insatser i enskild regi inte leder till en oönskad utarmning av arkiven.

För enskilda verksamheter finns inga bestämmelser om gallring. De bestämmelser om bevarande som finns i SoL och LSS är vidare mycket allmänt hållna. Socialstyrelsens enkätundersökning tyder på att avsaknaden av en mer precis reglering lett till att frågor om bevarande av dokumentation i

de enskilda verksamheterna hanteras på ett mycket oenhetligt sätt. Detta förhållande har även bekräftats vid de kontakter Socialstyrelsen haft med företrädare för länsstyrelserna och olika kommuner. Enkätundersökningen tyder också på att kommunerna vid upphandling av enstaka insatser endast i begränsad utsträckning avtalsvis reglerar bevarandetiden. Detta förhållande har bekräftats vid Socialstyrelsens kontakter med företrädare för kommuner och enskilda verksamheter.

I det material som Socialstyrelsen inhämtat finns exempel på bevarandetider som är så korta att de rimligen inte kan tillgodose behovet av underlag vid tillsyn av en enskild verksamhet. Länsstyrelserna har uppgivit att tillsynsärenden inte sällan aktualiseras av dem som t.ex. varit placerade i ett behandlingshem först en tid efter det att de lämnat denna verksamhet. Från länsstyrelserna har vidare lämnats uppgifter om förekomst av situationer där alltför tidig gallring av dokumentation omöjliggjort en fullgod tillsyn. Materialet innehåller dock även flera exempel på bevarandetider som i jämförelse med huvudregeln för offentlig verksamhet är mycket långa, samt bevarande utan någon som helst begränsning i tid.

De personer som erhåller en insats i enskild regi utgår knappast från att den dokumentation som upprättats i denna verksamhet kan komma att sparas under obegränsad tid eller omvänt gallras efter så kort tid att tillfredsställande tillsyn inte är möjlig. De företrädare för handikapprörelsen, pensionärsorganisationerna och frivilligorganisationerna som Socialstyrelsen samrått med under uppdraget har uttryckt oro för alltför långa bevarandetider i enskilda verksamheter. De har samstämmigt uppgivit att dokumentationen i princip bör följa den enskilde och att dokumentationen vid arkivering bör hållas samman.

Socialstyrelsen har enligt uppdraget haft att särskilt belysa frågan om bevarande av dokumentation och gallring. Socialstyrelsen bedömer, mot bakgrund av vad som framkommit under utredningen, att en förbättrad reglering av detta område är angeläget. Nuvarande reglering brister vad gäller såväl integritetsaspekter som sådana aspekter som avser rättssäkerhet och behov av underlag för tillsyn och forskning. De grundläggande principer som ligger bakom bestämmelserna om bevarande och gallring inom offentlig verksamhet riskerar således att äventyras när insatser genomförs i enskild regi. Oavsett det förhållande att frågan om hur uppgifter om enskilda generellt skall hanteras inom socialtjänsten måste utredas vidare, anser Socialstyrelsen att det finns anledning att redan nu föreslå lagändringar i denna specifika fråga. Det skall dock framhållas att t.ex. ett framtida ställningstagande för en sammanhållen dokumentation innebär att även den reglering som Socialstyrelsen föreslår nedan kommer att behöva omarbetas.

Utformningen av en ny reglering

En ny reglering av bevarande och gallring i enskild verksamhet bör enligt Socialstyrelsen utgå från de principer som varit vägledande vid utformningen av motsvarande bestämmelser i offentlig verksamhet. De måste således tillgodose såväl den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten som den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att få tillgång till uppgifter om förhållanden i samband med en placering i barnaåren. Vidare måste re-

gleringen säkerställa att forskningen har ett fullgott underlag och att tillräcklig dokumentation finns för tillsyn. En ny reglering måste även beakta de enskilda verksamheternas möjlighet att följa upp och utvärdera sin verksamhet. En utgångspunkt bör även vara att dokumentationen om den enskilde i möjligaste mån hålls samman.

Socialstyrelsen har under arbetet med uppdraget övervägt möjligheten att utforma bestämmelser om bevarande och gallring i enskild verksamhet enligt SoL och LSS helt i enlighet med vad som gäller för offentlig verksamhet. Ett förslag i den riktningen har tidigare lämnats av Socialtjänstkommittén.[75] Enligt kommitténs förslag skulle dock de undantag från gallring som gäller för myndigheterna inte gälla hos de enskilda verksamheterna.

En fördel med en helt neutral reglering är att lagstiftarens intentioner vad gäller enskildas rättssäkerhet m.m. samt vad gäller behovet av underlag för forskning och tillsyn säkerställs även vid genomförande av insatser i enskild regi. En sådan lösning är dock betänklig ur integritetssynpunkt då dokumentation avseende den enskilde härigenom skulle bevaras under långa perioder, i vissa fall utan tidsgräns, hos såväl beslutande kommun som olika utförare. Som nämnts ovan har företrädare för handikapprörelsen, pensionärsorganisationerna och frivilligorganisationerna ställt sig skeptiska till bevarande av dokumentation hos enskilda verksamheter under någon längre tid. Vidare måste beaktas de svårigheter det kan medföra för många mindre verksamheter att på ett betryggande sätt tillvarata ett med tiden växande dokumentationsmaterial. Socialstyrelsen har mot bakgrund av ovanstående avvisat tanken på en sådan neutral reglering.

Socialstyrelsen föreslår i stället en medelväg avsedd att tillgodose såväl integritetsskyddsintresset som rättssäkerheten och behovet av underlag för forskning och tillsyn. Den nya regleringen bör innebära att en preciserad tid för bevarande av dokumentation i enskild verksamhet fastställs och att krav på gallring skall gälla efter denna tid. Regleringen bör dock inte hindra att placerande kommun i avtal med den som bedriver verksamheten bestämmer att all eller viss dokumentation, vid den tidpunkt då den annars skulle ha gallrats, i stället skall överlämnas till kommunen. Viss dokumentation bör alltid överlämnas till kommunen vid den tidpunkt då den inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten. Detta bör gälla sådan dokumentation som i offentlig verksamhet undantas från gallring av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till forskningens behov. Vad gäller sistnämnda undantag har Socialstyrelsen dock, bl.a. efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, gjort bedömningen att skyldigheten att överlämna dokumentation bör begränsas till datumurval och således ej avse intensivdataområden.

Flera länsstyrelser rekommenderar i dag de enskilda verksamheterna att bevara dokumentationen under minst två år. Rekommendationen hänger enligt vad Socialstyrelsen erfarit samman med den omständighet att länsstyrelserna endast i undantagsfall utreder händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Parentetiskt kan nämnas att denna hållning torde hänga samman med den omständighet att JO, enligt sin instruktion, inte bör utreda klagomål avseende förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om

[75] SOU 1995:86 s. 135 ff

inte särskilda skäl föreligger.[76] Vid omhändertagande av personakter i enskild verksamhet gäller vidare enligt 7 kap. 5 § SoL respektive 23 c § LSS att dessa skall bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten.

Socialstyrelsen anser att tiden för bevarande av dokumentation i enskild verksamhet lämpligen bör bestämmas till två år efter det att sista anteckningen gjordes i personakten. Att dokumentationen bevaras under viss tid i den enskilda verksamheten är av vikt för verksamhetens egen uppföljning och utvärdering. Genom kravet på gallring kommer dokumentationen dock inte att bevaras under längre tid än den som rimligen behövs för att tillgodose behovet av underlag för tillsyn och möjligheten för verksamhetens personal att i efterhand kunna visa att arbetet har utförts och på vilket sätt.

Den dokumentation som skett i den enskilda verksamheten kan dock vara av stor betydelse som underlag vid kommunens utredning om eventuella nya insatser. Den gallringsfrist på fem år som gäller i kommunal verksamhet är bestämd bl.a. med tanke på behovet av sådant underlag.[77] Av bl.a. denna anledning bör det vara möjligt för kommunen att i avtal bestämma att sådan dokumentation som inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten skall överlämnas till kommunen. Avsikten är härvid att dokumentationen skall tillföras den enskildes personakt hos beslutande nämnd och sedan följa de regler om gallring som gäller för nämndens egna akter. Behovet av sådana avtal kommer naturligtvis att bero på i vilken utsträckning kommunen, med beaktande av regler om sekretess och tystnadsplikt, tillförts uppgifter under genomförandet av insatsen. Socialstyrelsen förutsätter dock att kommunerna utnyttjar möjligheten att tillföra de egna personakterna relevant dokumentation.

För att säkerställa de intentioner som ligger bakom undantagen från gallring i kommunal verksamhet bör dock viss dokumentation alltid övergå till beslutande kommun när den inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten. Detta bör gälla sådan dokumentation som avser barn i heldygnsvård samt ett representativt urval av personer enligt samma urvalskriterier som i dag anges i 7 kap. 2 § SoF respektive 12 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Denna dokumentation bör tillföras den enskildes personakt hos beslutande nämnd.

Det skall framhållas att den föreslagna ordningen naturligtvis inte hindrar att uppdragsgivande kommun, om den enskilde medger det, avtalar med den enskilda verksamheten om att kopior av journalanteckningar m.m. skall överlämnas redan när den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten. Slutligen skall också poängteras att den föreslagna ordningen medför att kommunerna i avtal kan behöva precisera i vilken form dokumentation skall överlämnas. Sådana avtal förekommer dock redan i dag.

---

[76] 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
[77] Prop. 1979/80:1 s. 449

Konsekvenser av Socialstyrelsens förslag

Ekonomiska konsekvenser

Socialstyrelsen har föreslagit att viss dokumentation i enskilda verksamheter alltid skall överlämnas till kommunen vid den tidpunkt då handlingarna enligt den föreslagna regleringen inte längre får bevaras i den enskilda verksamheten. Redan i dag är det vanligt förekommande att dokumentation överlämnas, t.ex. i samband med att den enskilde inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten. Den dokumentation som avses är vidare sådan som kommunerna måste bevara i den mån den finns i kommunens personakter. Riksarkivet har gällande sådana handlingar rekommenderat att de vid viss närmare angiven tidpunkt överlämnas till arkivmyndigheten.[78] Socialstyrelsen bedömer att det krav på överlämnande av viss dokumentation som styrelsen föreslagit inte medför några nämnvärda kostnadsökningar för kommunerna.

De föreslagna bestämmelserna bedöms inte heller medföra några ökade kostnader för de enskilda verksamheterna.

Övriga konsekvenser

Införandet av gallringsplikt för enskilda verksamheter begränsar möjligheterna för dessa att, utan medverkan av berörda kommuner, göra uppföljningar efter längre tid av den egna verksamhetens resultat.

Det föreslagna regelverket inverkar dock inte på de enskilda verksamheternas möjligheter att göra uppföljningar inom ramen för en tvåårsperiod efter det att den enskildes kontakt med den enskilda verksamheten upphört. Uppföljning kan t.ex. ske ett år efter det att den enskildes kontakt med verksamheten har upphört samt vid ett andra tillfälle efter ytterligare ett år.

Socialstyrelsen anser att förslaget om gallring utgör en lämplig avvägning mellan de enskilda verksamheternas behov av att följa upp och utvärdera sitt resultat och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

[78] RA-FS 2002:3 avsnitt 3.5.3

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Socialstyrelsens förslag: Övergångsbestämmelser bör införas i SoL och LSS avseende de nya bestämmelserna om gallringsplikt och om överlämnande av viss dokumentation. Övergångsbestämmelserna avseende gallringsplikten kan lämpligen utformas på så sätt att gallring med stöd av de nya bestämmelserna får ske tidigast vid ett visst datum. Övergångsbestämmelserna avseende överlämnande av viss dokumentation kan lämpligen utformas på så sätt att bestämmelserna inte skall tillämpas för personakter i vilka sista anteckningen gjorts före ikraftträdandet av den nya lagstiftningen

Socialstyrelsen har inte tagit ställning till när författningsändringarna bör träda i kraft. Socialstyrelsens enkätundersökning tyder emellertid på att det är relativt vanligt att det finns dokumentation i enskilda verksamheter som har bevarats under perioder som väl överstiger två år från sista anteckningen i personakten. Utan övergångsbestämmelser skulle gallringsskyldighet omedelbart inträda för detta eventuellt mycket omfattande material.

Bl.a. för att ge skäligt rådrum för verksamheterna och för att möjliggöra för kommunerna att se över behovet av att tillföra den egna dokumentationen uppgifter från enskilda verksamheter bör övergångsbestämmelser införas. Dessa övergångsbestämmelser kan lämpligen utformas på så sätt att gallring med stöd av de nya bestämmelserna får ske tidigast vid ett visst datum. Detta datum kan t.ex. bestämmas till två år efter lagändringarnas ikraftträdande.

Då det som nämnts ovan kan finnas ett omfattande äldre material bevarat i de enskilda verksamheterna bedömer Socialstyrelsen att övergångsbestämmelser även bör införas avseende bestämmelserna om överlämnande av viss dokumentation till beslutande nämnd. Dessa övergångsbestämmelser kan lämpligen utformas på så sätt att bestämmelserna om överlämnande inte skall tillämpas för personakter i vilka sista anteckningen gjorts före ikraftträdandet av den nya lagstiftningen.

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

23 a §

I *första stycket* införs en gallringsplikt beträffande personakter i enskild verksamhet. Anteckningar och andra uppgifter i en sådan akt skall gallras två år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Datum för sista anteckningen i akten bildar utgångspunkt för beräknande av gallringsfristen.

I *andra stycket* införs en gallringsplikt för uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Sådana uppgifter skall gallras när uppgifterna om samma person gallras i dennes personakt.

Av *tredje stycket* följer att gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

23 b §

I *första stycket* finns en särskild bestämmelse för handlingar i en personakt, i enskild verksamhet, som tillkommit i samband med tillhandahållande av insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Sådana handlingar skall när gallringsskyldigheten inträder överlämnas till den nämnd som fattat beslut om insatsen. Avsikten är att handlingarna skall tillföras nämndens personakt och härefter följa de gallringsregler som gäller för de handlingar som ingår i denna akt. Bestämmelsen utgör en sådan skyldighet att lämna uppgift som medför att tystnadsplikten i 29 § bryts.

Av *andra stycket* följer att handlingar beträffande ett representativt urval av personer skall överlämnas från en enskild verksamhet till den nämnd som fattat beslut om insatsen när gallringsskyldigheten inträder för dessa handlingar. Avsikten är i likhet med första stycket att handlingarna skall tillföras nämndens personakt. Syftet är att säkerställa forskningens tillgång till underlag. Närmare föreskrifter om urvalet beslutas av regeringen genom verkställighetsföreskrifter. Bestämmelsen utgör en sådan skyldighet att lämna uppgift som medför att tystnadsplikten i 29 § bryts.

23 c §

Av paragrafen följer att gallringsplikten i enskild verksamhet inte hindrar att den nämnd som beslutat om den aktuella insatsen träffar avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar skall överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder. Det kan vara fråga om såväl viss som all dokumentation. Överlämnande av handlingar skall dock endast kunna ske om det inte föreligger hinder enligt bestämmelsen om tystnadsplikt i 29 §. Den eller de som handlingarna rör måste således medge att dokumentationen överlämnas till nämnden.

Övergångsbestämmelser

De överväganden som ligger till grund för övergångsbestämmelserna redovisas i avsnittet om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

7 kap.

3 §

Paragrafen motsvarar 23 a § lagen om stöd och service till visa funktionshindrade (LSS).

3 a §

Paragrafen motsvarar 23 b § LSS.

3 b §

Paragrafen motsvarar 23 c § LSS.

Övergångsbestämmelser

De överväganden som ligger till grund för övergångsbestämmelserna redovisas i avsnittet om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Bet. 2000/01SoU18
Bet. 2004/05:SoU10

Propositioner

Prop. 1971:30 Förvaltningsrättsreform
Prop. 1973:90 Ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten
Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.
Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag
Prop. 1989/90:72 om arkiv mm
Prop. 1992/93:43 Ökad konkurrens I communal verksamhet
Prop. 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop. 1993/94:113 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter
Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen
Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag
Prop. 1997/98:108 Hälsodata- och vårdregister
Prop. 1999/2000:149 Nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården
Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag mm
Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet
Prop. 2002/03:36 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), m.m.

Offentliga utredningar

SOU 1995:86 Dokumentation och socialtjänstregister
SOU 1999:109 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
SOU 2000:114 Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet
SOU 2003:40 Utlänningsdatautredningen
SOU 2003:99 Ny sekretesslag
SOU 2004:103 LSS – Särskilt personligt stöd m.m.

Litteratur

Hallgren T., Hilborn I., Sandström L., Kommunala driftentreprenader, Svenska Kommunförbundet, 2001

Marcusson, L., Avgränsningar av myndighetsområdet – och de rättsliga aspekterna vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda, i: To reguleringstraditioner. Om sonderingen mellem offentlig ret og privatret, Ellen Margrethe Basse & Henrik Zahle (red.), 1996

Öman, S., Lindblom H.O., Personuppgiftslagen – En kommentar, andra upplagan 2001

Beslut från Riksdagens Ombudsmän

JO 2001/02 s. 250

JO 2001/02 s. 308

Rapporter från Socialstyrelsen

För en kunskapsbaserad socialtjänst – Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001–2003, Slutrapport 2004.

Rättsfrågor med anknytning till IT i vård och omsorg, Lägesbeskrivning och underlag till InfoVU-projektets huvudrapport, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, 2005.

Övriga rapporter

Behandling av personuppgifter hos social- och miljöförvaltningen, Datainspektionens rapport 2004:1.

Bilagor

Kvalitetsdeklaration

Statistiska metoder

För att kartlägga hur frågor om överförande av dokumentation hanteras när verksamhet övergår från offentlig till enskild och vice versa, valde Socialstyrelsen att samla in information om detta via två enkäter. Den ena skickades till ett urval av enskilda verksamheter och den andra enkäten skickades till ett stratifierat urval av landets kommuner.

Undersökningspopulation

Undersökningspopulation är indelad i två delpopulationer. Den ena utgörs av samtliga enskilda verksamheter i landet i december 2005. Den andra delpopulationen utgörs av landets samtliga kommuner i december 2005.

Stratifiering samt urval av kommuner

Undersökningen har genomförts i ett stratifierat urval av landets kommuner. För urvalsdragningen indelades landets samtliga kommuner i tre strata.

Stratum 1: Kommuner som ska vara med i urvalet med säkerhet, totalt 17 kommuner.

Stratum 2: Övriga kommuner med fler än 30 000 invånare, totalt 64 kommuner.

Stratum 3: Övriga kommuner med färre än 30 000 invånare, totalt 209 kommuner.

Från stratum ett ingår alla 17 kommuner i urvalet. I övriga strata har ett slumpmässigt urval av kommuner gjorts. Totalt omfattar urvalet 67 kommuner

Antal kommuner i population och urval

Stratum	Antal kommuner i populationen	Antal kommuner i urvalet	Urvalssannolikhet
1	17	17	1,00
2	64	20	0,31
3	209	30	0,14
Totalt	290	67	

Urval av enskilda verksamheter

Vad avser enskilda verksamheter har enkäter tillställts såväl entreprenörer som sådana tillståndspliktiga enskilda verksamheter av vilka kommunerna upphandlar enstaka tjänster.

Urval av entreprenörer

Socialstyrelsen inte har tillgång till någon förteckning över de entreprenörer som anlitas av kommunerna. Socialstyrelsen bad därför varje länsstyrelse att lämna uppgifter om kommuner inom länet som anlitar entreprenörer för driften av verksamhet enligt SoL eller LSS. Socialstyrelsen har härefter med utgångspunkt i de uppgifter som inkommit från länsstyrelserna kontaktat kommuner och efterfrågat uppgifter om anlitade entreprenörer för att sedan tillställa dessa entreprenörer Socialstyrelsens enkät.

Urval av tillståndspliktiga verksamheter

Vad gäller enskilda tillståndspliktiga verksamheter har dessa valts ut bland dem som fanns förtecknade i den nationella tillsynsdatabasen Natilos i november 2005.

Totalt omfattar urvalet 89 verksamheter.

Datainsamling

Två enkäter konstruerades för uppgiftinsamlingen. Den ena enkäten skickades ut till kommunerna och den andra enkäten skickades ut till enskilda verksamheter.

Genom enkäten som skickades till kommunerna önskade Socialstyrelsen få svar på:

- om kommun har rutiner/riktlinjer/policy som rör överlämnande vid byte av utförare
- hur kommunerna avtalar kring handhavandet av dokumentation när den enskilde inte längre är aktuell för insats i en enskild verksamhet
- om kommun har stött på problem vad gäller hantering av dokumentation vid byte av utförare

Genom enkäten som skickades till enskilda verksamheter önskade Socialstyrelsen få svar på:

- hur hanteras dokumentationen i verksamheten efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten
- om det finns avtal mellan verksamheten och uppdragsgivande kommun avseende hantering av dokumentation efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i verksamheten
- om verksamheten har stött på problem vad gäller hantering av dokumentation vid övertagande av annan utförares verksamhet

Bortfall

Av 89 enskilda verksamheter i urvalet har 64 lämnat in besvarad enkät. Detta ger ett bortfall på 27 procent. Dessutom tillkommer ett partiellt bortfall dvs. obesvarade frågor i inlämnade enkäter som ligger mellan 27 – 31 procent.

Av urvalet på 67 kommuner är det 5 kommuner som inte har besvarad enkät. I undersökningen förekommer dock ett partiellt bortfall på de enskilda frågorna. Bortfall i dessa ligger mellan 25 – 100 procent och i enstaka fall under 10 procent.

Redovisning av resultat

Några generaliserade skattningar av resultaten har inte kunnat göras på grund av det stora bortfallet. Resultaten av undersökningen beskriver därför enbart exempel på hantering av överförande av dokumentation, bevarande och gallring.

Bilaga 2

Socialstyrelsen

Kartläggning angående överförande av dokumentation vid byte av utförare

Kommun/kommundel/stadsdel:
Från verksamhetsområde: ☐ IFO ☐ Äldreomsorg ☐ Handikappsomsorgen
Namn på den som besvarar frågorna:
Befattning:
Telefon:
E-post:

Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att utreda om det finns skäl att införa en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Uppdraget berör såväl socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Enligt uppdraget skall frågan om bevarande av dokumentation och gallring särskilt belysas.

För att kunna ta ställning till behovet av reglering behöver Socialstyrelsen bl.a. få en bild av hur kommunerna i dag hanterar frågor om dokumentation när verksamhet, genom byte av utförare, övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa. Ett urval kommuner tillställs därför denna enkät.
Deltagandet är frivilligt men ert bidrag är av stor betydelse för att Socialstyrelsen skall kunna göra en korrekt bedömning av behovet av reglering.

Samråd har skett med Sveriges Kommuner och Landsting.

Eventuella frågor besvaras av Pär Ödman, tel. 08-555 535 71 eller e-post
par.odman@socialstyrelsen.se

Socialstyrelsen behöver Era svar senast den 5 december 2005

Socialstyrelsen

Anvisningar

Enkäten har skickats till registrator i tre exemplar för att vidaresändas till chefen för individ- och familjeomsorgen, chefen för äldreomsorgen respektive chefen för omsorgen om personer med funktionshinder.

Enkäten består av två delar. I **del ett** ställs frågor om förhållanden vid överförande av dokumentation vid utförarbyte där kommunen har *upphandlat hela verksamheten (d.v.s. huvudsakligen driftsentreprenader)*. Frågorna i denna del ska även besvaras om kommunen tillämpar kundvalssystem. I **del två** ställs frågor om hantering av dokumentation i enskild verksamhet från vilken kommunen har *upphandlat enstaka insatser för en enskild brukare/klient (d.v.s huvudsakligen tillståndspliktiga verksamheter).*

Verksamheter som kan övergå från en utförare till en annan är t.ex. hem för vård eller boende (HVB), särskilt boende, daglig verksamhet, hemtjänst i ordinärt boende etc.

Med *dokumentation* avses i enkäten: personakter, journalanteckningar, olika former av planer (t.ex. arbetsplan, behandlingsplan etc.) för brukare/klienter enligt SoL och LSS.

Del 1

Frågorna handlar om förhållanden vid överförande av dokumentation vid utförarbyte där kommunen har upphandlat hela verksamheten (d.v.s. huvudsakligen driftsentreprenader). Frågorna ska även besvaras om kommunen tillämpar kundvalssystem.

1. Har byten av utförare från kommunal till enskild utförare skett under perioden 1 januari 2000- 31 oktober 2005?

☐ Ja
☐ Nej

2. Har byten av utförare från enskild till kommunal utförare skett under perioden 1 januari 2000- 31 oktober 2005?

☐ Ja
☐ Nej

3. Har byten av utförare skett mellan enskilda utförare under perioden 1 januari 2000- 31 oktober 2005?

☐ Ja
☐ Nej

Socialstyrelsen

4. Har Er kommun rutiner/riktlinjer/policy som rör överlämnande av dokumentation vid byte av utförare?
(Sådana rutiner/riktlinjer kan till viss del även återfinnas i anbudsunderlag, kravspecifikation, förfrågningsunderlag, villkor för auktorisation etc)

☐ Ja, skriftliga *Vänligen sänd in dessa till nedanstående adress*

☐ Ja, men inte skriftliga *Vänligen beskriv kortfattat hur ni gör:*_____

☐ Nej *gå till fråga 9*

5. Inhämtas den enskildes samtycke i samband med överlämnande av dokumentation vid byte av utförare?

☐ Ja
☐ Nej, beskriv kortfattat hur ni gör istället:_____

6. Reglerar Er kommun i avtal med enskilda verksamheter hur dokumentationen ska hanteras efter det att brukaren/klienten inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten?

☐ Ja
☐ Nej

7. Om ja, vad står det i avtalet om dokumentationen?

☐ Den ska bevaras i den enskilda verksamheten, ange hur länge:_____
☐ Den ska överlämnas till uppdragsgivande kommun
☐ Den ska förstöras

Annat, ange vad:_____

8. Har Er kommun stött på problem vad gäller överlämnande av dokumentation vid byte av utförare?

☐ Ja, ange kortfattat vilka:_____

☐ Nej

Socialstyrelsen

9. Har Er kommun upphandlat enstaka insatser för brukare/klienter under perioden 1 januari 2000- 31 oktober 2005?

☐ Ja, *gå vidare och besvara del två i enkäten*
☐ Nej, *tack för Era svar, sänd in enkäten senast den 5 december 2005 till adressen som framgår längst ned på sidan*

Del två

Frågorna handlar om hantering av dokumentation i enskild verksamhet från vilken kommunen har upphandlat enstaka insatser för en enskild brukare/klient (d.v.s huvudsakligen tillståndspliktiga verksamheter).

10. Reglerar kommunen i avtal hur dokumentationen ska hanteras i den enskilda verksamheten efter det att brukaren/klienten inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten?

☐ Ja
☐ Nej

11. Om ja, vad står det i avtalet om dokumentationen?

☐ Den ska bevaras i den enskilda verksamheten, ange hur länge:_____
☐ Den ska överlämnas till uppdragsgivande kommun
☐ Den ska förstöras

Annat, ange vad:_____

12. Har Er kommun stött på problem vad gäller hantering av dokumentation efter det att brukaren/ klienten inte längre är aktuell för insats i den enskilda verksamheten?

☐ Ja, ange kortfattat vilka:_____
_____
_____

☐ Nej

Tack för Er medverkan!

Skicka besvarad enkät **senast den 5 december 2005** till:
Pär Ödman
Socialtjänstavdelningens kansli
Socialstyrelsen
106 30 STOCKHOLM

Socialstyrelsen

2005-11-17

Bilaga 3
Dnr 60-3762/2005 1(3)

Kartläggning angående bevarande och överförande av dokumentation

Verksamhetens namn:
Verksamhetens adress:
Typ av verksamhet:
Namn på den som besvarar frågorna:
Telefon:
E-post:

Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att utreda om det finns skäl att införa en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild och vice versa (t.ex. när en kommun genom driftentreprenad anlitar ett företag för driften av ett tidigare kommunalt drivet särskilt boende). Uppdraget berör såväl socialtjänstlagen, SoL, som lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Enligt uppdraget skall frågan om bevarande av dokumentation och gallring särskilt belysas.
För att kunna ta ställning till behovet av reglering behöver Socialstyrelsen bl.a. få en bild av hur enskilda verksamheter (såväl tillståndspliktig verksamhet som entreprenadverksamhet) i dag hanterar vissa frågor om bevarande och överförande av dokumentation och vilka problem som kan finnas.
Enkäten skickas till de verksamheter som framgår av bifogade sändlista.
Deltagandet är frivilligt men Ert bidrag är av stor betydelse för att Socialstyrelsen skall kunna göra en korrekt bedömning av behovet av reglering.

Samråd har skett med Näringslivets regelnämnd (NNR).

Med *verksamhet* avses i enkäten t.ex. ett hem för vård eller boende (HVB), ett särskilt boende, en daglig verksamhet, hemtjänst etc.

Med dokumentation avses i enkäten: personakter, journalanteckningar, olika former av planer (t.ex. arbetsplan, behandlingsplan etc.) för brukare/klienter enligt SoL och LSS.

Socialstyrelsen behöver Era svar senast den 8 december 2005
Eventuella frågor besvaras av Pär Ödman, tel. 08-555 535 71 eller e-post
par.odman@socialstyrelsen.se

1. Hur hanterar Ni dokumentationen i verksamheten efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i Er verksamhet?

☐ Den bevaras i den enskilda verksamheten, ange hur länge:_____
☐ Den överlämnas till uppdragsgivande kommun
☐ Den förstörs

Annat, ange vad:_____

2. Finns *avtal* med uppdragsgivande kommun avseende hantering av dokumentation efter det att den enskilde inte längre är aktuell för insats i Er verksamhet?

☐ Ja, avtal finns med samtliga uppdragsgivande kommuner
☐ Ja, avtal finns med några uppdragsgivande kommuner
☐ Nej

Eventuell kommentar:_____

3. Har Er verksamhet *övertagit* del av eller hel verksamhet från annan (kommunal eller enskild) utförare?

☐ Ja
☐ Nej

4. Har Er verksamhet *lämnat över* del av eller hela verksamheten till annan (kommunal eller enskild) utförare?

☐ Ja
☐ Nej

Har Ni svarat nej i både fråga 3 och 4 tackar vi för medverkan, skicka enkäten i bifogat svarskuvert senast den 8 december 2005.

5. Har Er verksamhet stött på problem vad gäller hanteringen av dokumentation vid *övertagande* av annan utförares verksamhet?

☐ Ja, ange kortfattat vilka:_____
_____
_____
_____

☐ Nej

6. Har Er verksamhet stött på problem vad gäller hanteringen av dokumentation vid *överlämnande* av Er verksamhet till annan utförare?

☐ Ja, ange kortfattat vilka: _____

_____

_____

_____

☐ Nej

Tack för Er medverkan!

Skicka den ifyllda enkäten i bifogat svarskuvert senast den 8 december 2005

Eventuella frågor besvaras av Pär Ödman, tel. 08-555 535 71 eller e-post par.odman@socialstyrelsen.se