

Kommittédirektiv



Översyn av behandlingen av
personuppgifter inom socialtjänsten m.m.

Dir.
2007:92

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över hur behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten regleras samt lämna de förslag till författningsändringar som utredaren anser behövliga för att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av området. Regleringen ska syfta till att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten.

Utredaren ska vid utformningen av samtliga förslag göra avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och motstående enskilda och allmänna intressen samt redogöra för samtliga förslags konsekvenser för den personliga integriteten.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget överväga för vilka ändamål behandling av personuppgifter bör vara tillåten inom socialtjänsten. Utredaren ska därvid särskilt noga överväga hur möjligheterna till verksamhetsuppföljningar inom och mellan olika verksamheter kan förbättras. Detsamma gäller olika huvudmäns möjligheter att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar. I uppdraget ingår bl.a. att bedöma i vilken mån och på vilket sätt personnummerbaserad statistik kan bidra till målsättningen att åstadkomma bättre uppföljningar och en ökad kvalitet i verksamheterna. Om utredaren finner att det finns förutsättningar att på olika sätt förbättra uppföljningsverksamheten ska denne lämna förslag till hur detta kan regleras. Förslagen

ska omfatta uppföljningar som görs lokalt, regionalt och nationellt.

I uppdraget ligger även att särskilt noga analysera de juridiska förutsättningarna för ett nationellt system för öppna jämförelser såväl inom socialtjänstens område som mellan den vård, omsorg och de insatser som bedrivs inom socialtjänsten och sådan vård som bedrivs inom hälso- och sjukvården samt att lämna förslag till bestämmelser som möjliggör ett sådant system.

Utredarens förslag ska vara förenliga med personuppgiftslagen (1998:204) och Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (CELEX-nr 395L0046). I sammanhanget bör innebörden av kraven på lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstörelse eller förlust och mot bl.a. otillåten spridning och tillgång samt annan otillåten behandling uppmärksammas särskilt.

Utredaren ska vid utförandet av uppdraget särskilt uppmärksamma frågor om sekretess för olika myndigheter och tystnadsplikt för enskilda, t.ex. behovet av sekretess- och tystnadspliktsbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för olika myndigheter och enskilda som bedriver motsvarande verksamhet.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2009.

Bakgrund

Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Framställning av statistik

Ett viktigt underlag för utformningen av socialtjänstens verksamhet och insatser är en ändamålsenligt uppbyggd statistik. Statistiken kan användas som underlag för olika beslut som är av betydelse för enskilda individer som har behov av vård, omsorg och insatser inom bl.a. socialtjänsten. Detta gäller såväl de beslut som fattas på nationell nivå som de beslut som fattas på

kommun- och landstingsnivå. Många av dessa beslut förutsätter tillgång till relevant statistik. Exempelvis behövs statistik för att mäta effekter av olika insatser och de resultat som uppnås. Utan sådana mätningar är det svårt att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten inom bl.a. socialtjänsten.

Den statistik avseende insatser inom socialtjänsten som i dag framställs är i många fall mängdbaserad. Detta innebär att uppgifter om dessa insatser levereras i aggregerad form till statistikproducenten. Det gäller t.ex. uppgifter om antal personer som beviljats en insats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453 SoL). Antalsuppgifter från olika uppgiftslämnare summeras av statistikproducenten till lokal, regional eller nationell statistik. Uppgiftslämnarens sammanställningar kan grundas på personuppgifter, men personidentifikationen ingår inte i de sammanräkningar som skickas till statistikproducenten.

Med personnummerbaserad statistik avses statistiska sammanställningar av uppgifter som är relaterade till enskilda individer. Uppgifterna består i sin obearbetade form av en personidentifikation (personnummer) till vilken en eller flera variabler knutits med för individen gällande mätvärden.

Personnummerbaserad statistik har ett antal fördelar jämfört med mängdbaserad statistik. Kvaliteten på statistiken i ett personnummerbaserat system är högre då den ger möjligheter att rätta till felaktigheter (t.ex. dubletter) som inte framkommer i mängdbaserad statistik, och den gör det möjligt att räkna antalet personer som får olika insatser vid en viss tidpunkt. In- och utflöde av personer i vård- och omsorgssystem kan också följas, varvid det blir möjligt att utläsa hur länge personer får insatser och att följa hur insatserna som enskilda får förändras över tiden. Statistiken blir också mer flexibel och tabeller kan utformas efter aktuellt behov, t.ex. med valfri åldersindelning eller redovisning av nytillkomna brukare under ett år.

Vidare kan man göra kompletteringar med annan information (t.ex. bakgrundsdata) och under vissa förutsättningar samarbetningar med andra informationssystem som innehåller personuppgifter. Longitudinella studier, där utvecklingen för grupper av brukare kan följas över tid, möjliggörs genom att statistiken är personrelaterad.

Sammantaget innebär dessa fördelar med personnummerbaserad statistik möjligheter till fördjupade analyser av insamlade uppgifter och förbättrade förutsättningar för planering, uppföljning, utvärdering och för forskning och utveckling och därmed ökad kvalitet.

Att ha ett personnummerbaserat statistiksystem istället för ett mängdbaserat innebär också en minskad börda att lämna uppgifter för kommunerna m.fl. Det beror på att uppgiftslämnarna ska rapportera uppgifter endast en gång per individ i stället för att göra summeringar av individposter till ett flertal fastställda statistikmatriser med olika indelningar och att uppgift om kön och ålder och vissa bakgrundsdata då inte längre behöver rapporteras in.

Personnummerbaserad statistik bidrar också till att göra det möjligt att mäta produktiviteten inom offentlig verksamhet. Det är grundläggande för att på ett strategiskt sätt kunna verka för att öka produktiviteten. Mått på produktivitet efterfrågas även i direktiv från Eurostat (EU:s statistikbyrå) för att man ska kunna beräkna produktionen av offentliga tjänster i nationalräkenskaperna.

I dag finns det fyra personnummerbaserade register som förs vid socialtjänstavdelningens statistikenhet på Socialstyrelsen: ekonomiskt bistånd enligt SoL, insatser för barn och unga enligt SoL och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), tvångsvård av vuxna missbrukare enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Inom äldre- och handikappomsorgen pågår ett utvecklingsarbete som bl.a. innebär att personnummerbaserade uppgifter på nationell nivå ska kunna samlas in från och med år 2007, avseende situationen i oktober 2007. Personnummerbaserad, totalräknad statistik över insatser för äldre och personer med funktionshinder ska samlas in fr.o.m. 1 januari 2009.

Regeringen anser att förutsättningarna för att genomföra verksamhetsuppföljningar inom socialtjänsten behöver förbättras. Ett sätt att nå denna målsättning är att utvidga möjligheter-

na att genomföra utvärderingar på grundval av personnummerbaserad statistik.

Nuvarande reglering

Frågan om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten innefattar avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten å ena sidan och viktiga samhällsintressen å den andra. Skyddet för den enskildes integritet är inte absolut, utan den enskilde får i vissa fall acceptera intrång till förmån för viktiga motstående intressen. I regeringsformen (RF) föreskrivs bl.a. att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 § RF). Varje medborgare ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling (2 kap. 3 § andra stycket RF).

I personuppgiftslagen (1998:204, PuL) finns allmänna bestämmelser till skydd för den enskildes personliga integritet vid behandling av personuppgifter. Med behandling inbegrips t.ex. insamling, registrering och olika former av utlämnande av uppgifter. Genom PuL införlivas Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivet är inte ett minimidirektiv. Det är därför inte tillåtet att föreskriva eller behålla vare sig ett bättre eller ett sämre skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter eller för det fria flödet av sådana uppgifter än vad som följer av direktivet. PuL ska tillämpas vid behandling av personuppgifter om inte avvikande bestämmelser finns i lag eller förordning. Sådana bestämmelser får dock inte strida mot dataskyddsdirektivet.

För socialtjänsten finns sådana avvikande bestämmelser i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL). I SoLPuL anges de undantag och preciseringar i förhållande till PuL som är nödvändiga i socialtjänstens verksamhet. I SoLPuL görs inte någon uppräknings av

för vilka ändamål som behandling av personuppgifter får ske. Istället anges att behandlingen får ske endast om den är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras (9 § SoLPuL). Vad som avses med socialtjänst i lagens mening anges i 2 § SoLPuL. Där anges bl.a. verksamhet enligt socialtjänstlagen, den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga (LVU) eller av missbrukare (LVM) och lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt att med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheterna. SoLPuL ska inte tillämpas vid behandling av personuppgifter för forsknings- eller statistikändamål (3 § SoLPuL). För sådan behandling gäller i stället bl.a. PuL. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken och anslutande förordning (2001:100) regleras vidare bl.a. behandling av personuppgifter vid framställande av officiell statistik.

En ändamålsenligt uppbyggd statistik är av stor vikt för att säkerställa att de insatser som tillhandahålls inom socialtjänsten håller hög kvalitet. Socialnämnden skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål (12 kap. 5 § SoL). I förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter anges vilka uppgifter som ska lämnas. Det finns även en skyldighet att lämna uppgifter enligt förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade.

I lagen om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell statistik och i dess förordning med samma namn anges att vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) framgår av bilagan till förordningen. Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet inom ämnesområdena socialtjänst och hälso- och sjukvård. Grundläggande reglering av Socialstyrelsens rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i lagen om den officiella statistiken. Statistikansvarig myndighet får behandla personuppgifter för framställning av statistik (14 §). Känsliga personuppgifter får behandlas om det framgår av en föreskrift som regeringen meddelar (15 §). I förordningen

om den officiella statistiken anges att det framgår av en bilaga när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter som rör exempelvis hälsa (8 §). Det ges i dag t.ex. inte någon möjlighet för Socialstyrelsen att ta fram statistik om insatser för personer med missbruksproblem som ges på frivillig basis enligt SoL.

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska bedrivas under insyn av allmänhet. I 2 kap. RF fastslås medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 §). Dessa rättigheter gäller även för offentliga funktionärer, vilket i sig kan verka befremjande för allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, den s.k. handlingsoffentligheten, hänvisar RF till tryckfrihetsförordningen (TF). Utgångspunkten i lagstiftningen är att allmänna handlingar ska vara offentliga. Av TF följer att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar om inte denna rättighet begränsats genom bestämmelser i en särskild lag eller i lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 1–2 §§, jämförd med 14 kap. 5 § TF). Rätten att få ta del av allmänna handlingar får begränsas med hänsyn till bl.a. skyddet för enskilds personliga förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6 TF). Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar anges i sekretesslagen (1980:100; SekrL), eller i annan lag till vilken SekrL hänvisar.

Sekretess inom socialtjänsten gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men (7 kap. 4 § SekrL). För yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten finns bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL och 29 § LSS. I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns regler om tystnadsplikt inom hälso- och sjukvården (8–10 §§).

I 9 kap. 4 § SekrL anges att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgifter som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. För att verksamhet ska anses vara sådan särskild verksamhet krävs att

den är avgränsad och självständig i förhållande till den övriga myndigheten.

Sekretessen gäller också myndigheterna emellan och mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet, när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § SekrL). I 14 kap. SekrL föreskrivs ett antal begränsningar i den sekretess som annars skulle ha gällt.

Tidigare översyner och utredningar

Olika uppdrag till Socialstyrelsen

Socialstyrelsen fick år 1999 i uppdrag av regeringen att utforma ett system för rikstäckande individbaserad statistik över vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. I mars 2000 lämnade styrelsen rapporten Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg om äldre och funktionshindrade – förslag till handlingsplan. Styrelsen fick senare regeringens uppdrag att komplettera med en analys av vissa frågor om den personliga integriteten och behovet av att sekretesskydda uppgifter. I maj 2001 lämnade styrelsen rapporten Övergång till individbaserad statistik över vård och omsorg/stöd och service – Analys av vissa integritets- och sekretessfrågor.

Regeringen lämnade år 2005 Socialstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på en statistik som täcker hela missbruks- och beroendevården, samt ge ett underlag för upprättandet av ett personregister. Syftet är att förbättra uppföljningen av vården. Styrelsen lämnade rapporten Förslag till en samlad statistik för missbruks- och beroendevården. Styrelsen föreslog att det skulle införas en personnummerbaserad statistik och en skyldighet för kommunernas socialtjänst och för specialiserade enheter att lämna uppgifter för statistik.

Under år 2005 fick Socialstyrelsen även i uppdrag att utreda behovet av en reglering av överförande av dokumentation när verksamhet övergår från offentlig verksamhet till enskild verksamhet och vice versa. I styrelsens rapport Vissa frågor om överförande, bevarande och gallring av dokumentation enligt SoL och LSS framförde styrelsen att det måste, på samma sätt som inom hälso- och sjukvården, tas ett helhetsgrepp om

frågorna kring överföring och gemensam behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

I Socialstyrelsens skrivelse Orsaker till behov av och ändamål med utbetalt ekonomiskt bistånd redovisade Socialstyrelsen med anledning av ett regeringsuppdrag övervägande och förslag avseende möjligheterna att komplettera statistiken om ekonomiskt bistånd.

I januari 2007 gavs Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Syftet är att öppna redovisningar och jämförelser av äldreomsorgens kvalitet, m.m. ska bidra till bättre resursanvändning. Att på nationell nivå kunna följa kvalitetsindikatorer och samla in personnummerbaserade uppgifter som behövs för detta kräver lagändringar i förhållande till i dag. Styrelsens arbete med att utveckla statistik och kvalitetsindikatorer har dock påbörjats inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Offentlighets- och sekretesskommittén

I december 2003 lämnade Offentlighets- och sekretesskommittén huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). I det lämnades förslag som avser att lösa sekretessproblem inom den kommunala nämndorganisationen. Kommittén föreslog en bestämmelse om att sekretessen inom bl.a. socialtjänsten inte hindrar att uppgift om en enskild person som behövs för att denne ska få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd lämnas från en myndighet till en annan sådan myndighet eller till en enskild verksamhet. Kommittén föreslog ändring i PuL i syfte att klargöra att lagen inte hindrar utlämnande av uppgift som sker i överensstämmelse med SekrL samt att rättsläget för de särskilda registerlagarnas (t.ex. SoLPuL) förhållande till SekrL bör klargöras i en särskild utredning.

Patientdatautredningen

I april 2003 tillkallade regeringen en utredare för att bl.a. utarbeta förslag till en författningsreglering av nationella kvalitetsregister inom hälso- och sjukvården (dir. 2003:42). Enligt

tilläggsdirektiv (dir. 2004:95) ska utredaren se över hur behandlingen av personuppgifter inom hälso- och sjukvården regleras, samt lämna förslag till en fungerande och sammanhängande reglering av området. Vidare ska 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. Utredningen avlämnade i oktober 2006 huvudbetänkandet Patientdatalag (SOU 2006:82). I betänkandet lämnas bl.a. förslag som innebär att sekretessgenombrott inom vård och omsorg ska gälla bara om den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd eller av annat skäl inte kan samtycka till att uppgifter lämnas ut. I betänkandet anges i fråga om verksamhetsuppföljning på området vård och omsorg att en utredning borde behandla bl.a. frågor om samordnad verksamhetsuppföljning som omfattar både insatser inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen (jfr a. SOU s. 423). Utredningstiden förlängdes enligt tilläggsdirektiv (dir. 2006:138) till senast den 30 juni 2007.

Övriga utredningar

I december 2004 lämnade Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut betänkandet Beviljats men inte fått (SOU 2004:118). I betänkandet bedömer utredningen att det finns anledning att se över om lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bör ändras för att möjliggöra en effektiv kommunal planering för äldre och funktionshindrade.

Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (SOU 2005:88) och Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) har lyft fram vikten av förbättrad och utvecklad statistik inom socialtjänstens område, dels när det gäller insatser för att motverka och avhjälpa vräkning och hemlöshet, dels när det gäller insatser för våldsutsatta kvinnor.

En utredning om Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen tillsattes i mars 2007 (S 2007:04). Utredaren ska lämna

förslag på hur ett valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen ska utformas och i vilka delar det bör regleras. I uppdraget ingår att överväga om det finns behov av att närmare reglera kontrollen och uppföljningen av verksamheten i ett valfrihetssystem. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 januari 2008.

En utredning om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter lämnade den 8 juni 2007 betänkandet Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2007:45). I betänkandet lämnas bl.a. förslag som innebär utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan vissa myndigheter inklusive arbetslöshetskassorna och en ny lag om anmälningsskyldighet för myndigheter vid antagande om felaktiga utbetalningar av förmåner från trygghetssystemen. Förslagen leder enligt utredaren till stärkt kontroll av utbetalningarna från trygghetssystemen och effektivare ärendehantering samt till bättre service och ökad förutsebarhet för den enskilde.

Behov av en samlad översyn

Förbättrade möjligheter att mäta och utvärdera socialtjänsten m.m.

Det behövs en översyn av regleringen av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten. Skälet till detta är att det behövs förbättrade möjligheter att mäta och utvärdera socialtjänstens insatser så att kvaliteten kan säkerställas.

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Kravet på god kvalitet gäller vid såväl myndighetsutövning som övriga insatser och berör både offentlig och enskild verksamhet inom socialtjänsten. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (3 kap. 3§ SoL och 6 § LSS). En förutsättning för detta är att olika effekter och resultat av socialtjänsten kan mätas och utvärderas. Därför behövs olika former av verksamhetsuppföljningar som i sin tur kräver tillgång till bl.a. relevant statistik. Någon allmänt vedertagen definition av begreppet verksamhetsuppföljning torde inte finnas,

men i praktiken avses sådant som uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring (jfr SOU 2006:82 s. 412).

Det kan starkt ifrågasättas om den nuvarande mängdbaserade statistiken liksom bristen på uppgifter om t.ex. vilka insatser som ges, kan anses uppfylla de krav som bör kunna ställas på informationens innehåll, kvalitet och flexibilitet. Enligt regeringens mening behöver det klargöras både i vilken mån personnummerbaserad statistik kan fylla dessa behov på ett mer ändamålsenligt sätt och hur förutsättningarna för att framställa sådan statistik, i den mån det lämpligen bör ske, kan förbättras.

Statistiken behöver vara enhetlig så att uppgifterna bygger på gemensamma definitioner och har samma innehåll, aktualitet och kvalitet. Statistiken bör visa hela förloppet från behov av insatser och vård, ansökan om stödinsatser, vård eller omsorg, biståndsprövningen, genomförandet av beslutad insats samt insatsernas och vårdens resultat och kostnader, så att det är möjligt att följa hela vårdkedjan. Detta gäller oavsett om insatserna ges inom socialtjänsten eller inom hälso- och sjukvården. Det är angeläget att kunna överföra personuppgifter mellan olika huvudmän, t.ex. kommuner och landsting, för att kunna få en sammanhållen bild av hur vården och omsorgen fungerar för olika klientgrupper, t.ex. barn och unga, äldre, personer med funktionshinder, personer med missbruksproblem och våldutsatta kvinnor. Det är även angeläget att kunna se om vården ges på samma villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar.

Eftersom genomförandet av insatser också sker i enskild regi behöver statistiken omfatta dessa aktörer. Vidare finns andra aktörer, bl.a. landstingen, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, som bedriver vård och behandling av olika klientgrupper. Inom socialtjänsten kan regeringen föreskriva en skyldighet för socialnämnder att till Socialstyrelsen lämna personuppgifter för angelägna statistiska ändamål (12 kap. 5 § SoL). Bestämmelsen möjliggör inte att i förordning reglera uppgiftsskyldighet för t.ex. de behandlingsenheter som bedrivs i enskild regi. Med hänsyn till att en del av insatserna inom socialtjänsten utförs i enskild verksamhet är det viktigt att även den omfattas av en sådan skyldighet. Inom socialtjänsten finns ingen reglering om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter att lämna

personuppgifter för statistiska ändamål, dock finns en allmän skyldighet för statliga myndigheter att till statistikansvarig myndighet lämna uppgifter (6 § förordningen om den officiella statistiken). När det gäller behandling av känsliga personuppgifter har Socialstyrelsen möjlighet att behandla sådana uppgifter om enskildas hälsotillstånd inom socialtjänsten, men endast i samband med vissa insatser.

Ett avgörande skäl till att förbättra statistiken är att den ska bli till nytta för den enskilde och för dennes anhöriga. Den enskildes möjligheter att få ett större inflytande över valet av de offentliga tjänsterna ökar ju mer kunskap han eller hon får om vilka insatser som andra klienter får i en liknande situation. För att kunna välja bästa möjliga insats vid ett visst behov skulle den enskilde också behöva veta vilken nytta som olika alternativ kan ge.

Ett argument för att förbättra det statistiska underlaget är att det skulle skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att leva upp till de lagstadgade krav på att kvaliteten i socialtjänsten och hälso- och sjukvården systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Sådan statistik ger också bättre möjligheter till jämförelser mellan kommuner eller landsting och mellan olika utförare för att studera skillnader i insatser, resursutnyttjande m.m.

Ett argument för personnummerbaserad statistik är att den behövs för att förbättra statens övergripande styrning av socialtjänsten. För denna styrning krävs regelbunden och fortlöpande information om hur verksamheterna utvecklas i förhållande till nationella mål, ekonomi, behov och förändringar i efterfrågan. Särskilt viktigt är att kunna säkerställa behandling på lika villkor för hela befolkningen när det gäller insatserna samt om verksamheten är effektiv, dvs. i vilken grad målen för verksamheten uppnås i förhållande till insatta resurser.

Vidare bör beaktas att FN:s barnrättskommitté har rekommenderat regeringen att etablera ett samordnat synsätt mellan alla organ som samlar in statistik om barn och introducera ett heltäckande system för statistikinsamling omfattande alla områden som täcks av konventionen. I synnerhet rekommenderar kommittén framtagning av statistik om barn med funktions-

hinder, barn som utsätts för övergrepp eller sexuell exploatering.

Verksamhetsuppföljningar måste kunna genomföras inom och mellan olika verksamheter och sådana uppföljningar behöver ske lokalt, regionalt och nationellt. Vidare måste det vara möjligt för olika huvudmän att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar. Det finns bestämmelser om att myndigheter ska samverka. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting samt Nationell psykiatrisamordning har påtalat för Patientdatautredningen att lagstiftningen försvårar samverkan mellan kommun och landsting när det främst gäller äldre och personer med psykiska funktionshinder eller sjukdom som behöver stöd och insatser i form av både hälso- och sjukvård och socialtjänst. De påtalade problemen omfattar även möjligheterna att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar över huvudmannagränserna som omfattar de totala insatserna för en person (jfr SOU 2006:82 s. 415).

Behovet av en sammanhållen lagstiftning

Behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten behövs för olika ändamål, såsom behandling av personuppgifter som är nödvändiga för klientrelaterade arbetsuppgifter, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, administration, planering, framställning av statistik, forskning och tillsyn. Bestämmelser som reglerar sådan behandling finns i dag i olika författningar. Lagstiftningen är splittrad, vilket leder till otydlighet och problem i tillämpningen. Det finns därför anledning att analysera och förtydliga för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Ett antal frågor om hur de olika författningarna förhåller sig till varandra måste besvaras, både vad gäller innehåll och gränsdragningsproblem. Ett sådant problem är t.ex. gränsdragningen mellan vad som är behandling av personuppgifter för statistiska ändamål och sådan behandling som grundar sig på ett statistiskt underlag, men som görs för ändamålet verksamhetsuppföljning.

Omfattningen av tillämpningsområdet för bl.a. SoLPuL, lagen om den officiella statistiken jämfört med PuL behöver förtydligas. Möjligheten att skapa en sammanhållen lagstiftning

för behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten ska därför utredas.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över hur behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten regleras samt lämna förslag till en välfungerande och sammanhållen reglering av området. Regleringen ska syfta till att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljning samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten. Regleringen ska omfatta all behandling av personuppgifter som är nödvändig för klientrelaterade arbetsuppgifter, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, administration, planering, framställning av statistik, forskning och tillsyn.

Utredaren ska vid utformningen av samtliga förslag göra avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och motstående enskilda och allmänna intressen samt redogöra för samtliga förslags konsekvenser för den personliga integriteten.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget överväga för vilka ändamål behandling av personuppgifter bör vara tillåten inom socialtjänsten. Utredaren ska särskilt noga överväga hur möjligheterna till verksamhetsuppföljningar inom och mellan olika verksamheter kan förbättras. Detsamma gäller olika huvudmäns möjligheter att göra gemensamma verksamhetsuppföljningar. I uppdraget ingår bl.a. att bedöma i vilken mån och på vilket sätt personnummerbaserad statistik kan bidra till målsättningen att åstadkomma bättre uppföljningar och en ökad kvalitet i verksamheterna. Utredaren ska beakta att vid behandling av personuppgifter för forsknings- eller statistikändamål (3 § SoLPuL), gäller bl.a. PuL och att lagen om den officiella statistiken och anslutande förordning reglerar bl.a. behandling av personuppgifter vid framställande av officiell statistik. Om utredaren finner att det finns förutsättningar att på olika sätt förbättra uppföljningsverksamheten ska denne lämna förslag till hur detta kan regleras. Förslagen ska omfatta uppföljningar som görs lokalt, regionalt och nationellt.

I uppdraget ligger även att särskilt noga analysera de juridiska förutsättningarna för ett nationellt system för öppna jämförelser såväl inom socialtjänstens område som mellan den vård och omsorg och de insatser som bedrivs inom socialtjänsten och sådan vård som bedrivs inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår också att lämna förslag till bestämmelser som möjliggör ett sådant system. Uppgifterna ska kunna samlas in från kommunerna och landstingen men också från enskilda verksamheter för att behandlas av Socialstyrelsen eller en annan myndighet i det nationella systemet.

Utredarens förslag ska vara förenliga med personuppgiftslagen (1998:204) och Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. I sammanhanget bör innebörden av kraven på lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring eller förlust och mot bl.a. otillåten spridning och tillgång samt annan otillåten behandling uppmärksammas särskilt.

Utredaren ska vid utförandet av uppdraget särskilt uppmärksamma frågor om sekretess för olika myndigheter och tystnadsplikt för enskilda, t.ex. behovet av sekretess- och tystnadspliktsbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för olika myndigheter och enskilda som bedriver motsvarande verksamhet.

Vid översynen ska Offentlighets- och sekretesskommitténs, Patientdatautredningens och Integritetsskyddskommitténs (jfr SOU 2007:22) förslag särskilt beaktas. Utredaren ska även beakta förslagen i betänkandet Utökad elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45). Utredaren bör vidare beakta de problem kring socialtjänstens statistik som Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (SOU 2005:88) samt Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) lyfter fram. Vid översynen ska utredaren även beakta vad som framförts i delrapporten från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken enligt Ds 2005:59 Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.

Internationella (t.ex. från Norge) och nationella erfarenheter av att en myndighet i ett nationellt system behandlar personuppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska tas till vara.

Utöver de frågor som nämns kan det finnas andra frågor som aktualiseras under utredningsarbetets gång. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses behövas.

I den del som utredarens uppdrag berör små företag ska utredaren i en särskild analys beakta vilka effekter de föreslagna reglerna kan få för små företags villkor. Utredaren ska i dessa fall samråda med Näringslivets regelrådet (NRR).

Om utredningens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller enskilda, ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Vid kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå en finansiering.

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Socialstyrelsen, Datainspektionen, Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting, olika kommuner och landsting, berörda organisationer samt relevanta utredningar.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2009.

(Socialdepartementet)