



Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 5 april 2001 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.* i den del som berör frågor om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (avsnitt 13) jämte motioner i motsvarande del. Fyra motioner har avlämnats med anledning av propositionen i denna del.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande framför allt frågor om författningsreglering, lagteknisk utformning och behandling av känsliga personuppgifter.

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I proposition 2000/01:80 föreslås en ny socialtjänstlag. I denna lag föreslås bl.a. vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter hos socialnämnd (12 kap.). Därutöver innehåller propositionen bl.a. ett förslag om en ny lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Enligt propositionen är målsättningen för denna lag att se till att socialtjänsten har möjlighet att utnyttja modern informationsteknik för att höja effektiviteten och kvaliteten i arbetet. Lagen skall enligt förslaget gälla utöver personuppgiftslagen (1998:204) och innehålla de särbestämmelser som är nödvändiga i socialtjänstens verksamhet.

Regeringen föreslår att lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall träda i kraft den 1 oktober 2001. Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Gällande förhållanden

Nuvarande reglering

Någon lagstiftning som direkt avser behandling av personuppgifter som förekommer inom socialtjänstens område finns i princip inte. I stället gäller de generella reglerna i personuppgiftslagen (1998:204) och övergångsvis datalagen (1973:289).

Inom såväl kommunernas som t.ex. Statens institutionsstyrelses verksamhet regleras behandlingen av personuppgifter i personregister genom tillstånd av Datainspektionen enligt datalagen (jfr SOU 1999:109 s. 49–62). Det bör också finnas många register för vilka kommunerna endast har licens. Såväl tillstånden från Datainspektionen som stöd för behandling i form av licens enligt datalagen upphör att gälla i och med att giltighetstiden för övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen upphör den 30 september 2001.

Dokumentationsskyldighet m.m. inom socialtjänsten

I nuvarande 50–52 §§ socialtjänstlagen (1980:620) ges bestämmelser om dokumentation inom socialtjänsten. Dessa bestämmelser infördes främst i förtydligande syfte och som ett komplement till förvaltningslagens regler (prop. 1996/97:124 s. 149 f.). Reglerna om dokumentation är dessutom generellt tillämpliga på sådan enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänsten som står under länsstyrelsens tillsyn. Ytterligare regler om dokumentation finns i socialtjänstförordningen (1981:750) och i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

I den nu aktuella propositionen framhåller regeringen att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras (s. 128). Regeringen hänvisar härvid till förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 1996/97:124 s. 151 f. och s. 181), där det anförs att med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs – genom ansökan eller på något annat sätt, t.ex. initiativ av myndigheten själv – till dess att det avslutas genom beslut. Vidare anför regeringen att dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet samt att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom. Vad som har kommit fram vid utredning som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Därutöver skall handlingar som rör enskildas personliga förhållanden förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem.

Register

I propositionen anförs att det hos en socialnämnd finns personuppgifter om de enskilda klienterna i nämndens protokoll och i bilagor till dessa, i olika sammanställningsregister som kan föras manuellt eller med hjälp av ADB, och – framför allt – i personakterna (s. 128). Dessa personakter innehåller en mängd uppgifter om klienten och hans anhöriga. Enligt regeringen innehåller akten

som regel löpande anteckningar från samtal som förts med den enskilde i samband med planerade eller genomförda insatser. Dessutom finns det handlingar av skiftande slag, t.ex. utredningar och kopior av beslut i tidigare ärenden, kopior av yttranden till andra myndigheter, inkomna anmälningar, läkarintyg och skriftväxling med andra sociala myndigheter. Som sökregister till personakterna finns ofta ett slag- eller sökregister som är upplagt på namn eller personnummer. I propositionen anføres att ett sådant sökregister – som numera oftast torde föras med hjälp av ADB – med därtill hörande personakter bildar ett personregister (prop. 1979/80:1 Del A s. 435). Det blir vidare enligt regeringen alltmer vanligt att även personakterna förs med hjälp av ADB, s.k. elektroniska akter.

I sådana personregister hos en socialnämnd som utgör sammanställningar av uppgifter får uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden inte tas in (59 § socialtjänstlagen). Bestämmelsen gäller inte innehållet i de personakter som ingår i socialnämndernas personregister utan endast sådana register i mer inskränkt bemärkelse som utgör sammanställningar av uppgifter, främst databaserade personregister men även alla former av manuella register (prop. 1979/80:1 Del A s. 568 f.). I den nu aktuella propositionen påpekas att i de register som avses i bestämmelsen får inte integritetskänsliga uppgifter tas in rörande t.ex. sjukdom, arbetsförmåga, missbruk och kriminalitet (s. 128).

Enligt propositionen får dock i personregister av angivet slag tas in uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten och som innebär myndighetsutövning samt den bestämmelse på vilken ett beslut om en sådan åtgärd grundas. Ett exempel på detta är beslut om ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Gallring samt uppgifts- och underrättelseskyldighet

Enligt 60 § nuvarande socialtjänstlagen gäller som huvudregel att anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialnämndens register skall gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Från denna regel undantas handlingar i vissa ärenden, samt vissa handlingar av hänsyn till forskningens behov.

I 63–66 §§ socialtjänstlagen finns vissa bestämmelser om uppgifts- och underrättelseskyldighet för socialnämnderna. Bland annat skall en socialnämnd, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ur personregister lämna ut uppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Vidare skall en socialnämnd lämna ut uppgifter ur personregister till statliga myndigheter, när detta begärs för forskningsändamål och det kan ske utan risk för att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Regeringens förslag

Författningsreglering

Regeringen föreslår att behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten författningsregleras.

I skälen för sitt förslag anför regeringen att det länge har funnits ett krav på en reglering av behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten (prop. s. 131). För behandling av personuppgifter på detta område gäller i dag personuppgiftslagen (1998:20) och övergångsvis datalagen (1973:289). Enligt regeringen är det nödvändigt för verksamheten inom socialtjänsten med en omfattande hantering av känsliga personuppgifter.

Vidare anför regeringen att socialtjänsten på samma sätt som i övrigt inom offentlig och privat förvaltning bör ha möjlighet att utnyttja modern informationsteknik för att höja effektiviteten och kvaliteten i arbetet. Det gäller inte bara arbetet i enskilda ärenden utan även i hög grad möjligheten att uppfylla ökade krav i fråga om att följa, analysera och utveckla verksamheten, dvs. dokumentationen samt framställning av olika sammanställningar och statistik. En särskild författningsreglering av behandlingen av personuppgifter kan enligt regeringen ses som ett led i denna strävan.

Mångfalden av uppgifter och det behov som finns inom socialtjänstens område av att hantera känsliga uppgifter av detta slag medför enligt regeringens mening att det finns behov av en särskild författningsreglering. Eftersom en sådan behandling bör få ske oavsett den enskildes inställning är det av vikt att författningen garanterar ett för detta område specialanpassat integritetsskydd för den enskilde.

Lagteknisk utformning

Regeringen föreslår att en ny lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten införs. Den nya lagen anpassas till bestämmelserna i personuppgiftslagen. Förslagen innebär bl.a. att lagen utgår från personuppgiftslagens tillämpningsområde, begrepp och terminologi. Bestämmelserna i lagen anger de undantag och preciseringar i förhållande till personuppgiftslagen som är motiverade.

I skälen för sitt förslag framhåller regeringen att verksamheten inom socialtjänsten innefattar en omfattande hantering av personuppgifter som är känsliga från integritetssynpunkt (prop. s. 132 f.). Därtill kommer att verksamheten berör ett mycket stort antal enskilda individer. Redan detta förhållande talar enligt regeringen för att behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten bör regleras i lag. Härvid hänvisar regeringen bl.a. till konstitutionsutskottets uttalande vid utskottsbehandlingen av förslaget till personuppgiftslag om att det saknades anledning att avvika från den tidigare fastlagda målsättningen att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag (bet. 1997/98:KU18 s. 43, rskr. 1997/98:180).

Det finns enligt regeringen emellertid även andra skäl som talar för en särskild lagreglering, bl.a. rätten att behandla personuppgifter som är att anse som känsliga i personuppgiftslagens mening. Även vissa andra undantag behöver göras från personuppgiftslagens bestämmelser.

Regeringen anför vidare att avsikten med lagstiftningen inte är att på något sätt utvidga socialtjänstens nuvarande möjligheter att registrera uppgifter om

medborgarna. Huruvida personuppgifter i det enskilda fallet skall samlas in eller lämnas ut avgörs av annan lagstiftning. Vad som enligt regeringen däremot är viktigt att åstadkomma är att den lagstiftning som skall reglera under vilka förutsättningar personuppgifter i övrigt får behandlas inom socialtjänsten inte hindrar att personuppgifter får behandlas när så krävs för att socialtjänsten skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Därutöver påpekar regeringen att *Lagrådet* har ifrågasatt om inte lagen har fått alltför mycket karaktär av ramlag och om inte fler materiella bestämmelser bör införas på detta integritetskänsliga område samt påpekat att detta bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringen anför att ett alternativ som den har övervägt har varit att utforma lagen på ett sådant sätt att den blir "självbärande" i förhållande till personuppgiftslagen. En fördel med en sådan lösning skulle vara att regelsystemet för socialtjänsten då skulle bli mer lättöverskådligt. Enligt regeringens mening råder det inte heller något tvivel om att det från integritetssynpunkt skulle vara en fördel om det i lagtext på ett mer konkret sätt kunde anges fler materiella regler, t.ex. precisera för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten. Regeringen har emellertid bedömt det som i praktiken omöjligt att göra så.

Ett avgörande skäl för att hålla sig till en mer allmän reglering är enligt regeringen att socialtjänstens område är mångfasetterat och svårt att detaljreglera. Graden av integritetskänslighet varierar i stor utsträckning och inom socialtjänsten finns behov av att behandla ett synnerligen stort antal personuppgifter. Regeringen framhåller att stora delar av den kommunala verksamheten, Statens institutionsstyrelses verksamhet och även olika typer av enskild verksamhet kommer att omfattas av bestämmelserna (se vidare prop. avsnitt 13.3).

Regeringen påpekar att det i lagen inte görs någon uppräkningslista av för vilka ändamål som behandling får ske. I stället anges att behandling av personuppgifter får ske endast om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. Regeringen erinrar om att den, såvitt gäller ärendehandläggningen i en verksamhet som socialtjänsten, i direktiven till Socialdatautredningen har uttalat att regler som begränsar vad som får registreras för att uppnå ett integritetsskydd är det som mest försvårar ett rationellt utnyttjande av informationstekniken i verksamheten.

Enligt regeringens mening kan det dock vara befogat att ytterligare begränsa den tillåtna behandlingen samt direktåtkomst, sökbegrepp och samkörning inom särskilda verksamhetsområden. För att skapa ett effektivt integritetsskydd som inte lägger hinder i vägen för en föränderlig verksamhet bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter i detta avseende. Detsamma bör enligt regeringen gälla föreskrifter om personuppgiftsansvaret samt om i vilken utsträckning personuppgifter får föras över till tredje land (se vidare prop. avsnitten 13.5–13.10).

Ändamålen med behandlingen av personuppgifter

Regeringen föreslår att personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras.

Enskilda skall enligt förslaget inte ha rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt lagen.

Vidare föreslås att personuppgifter skall få lämnas ut om det följer av lag eller förordning.

Regeringen föreslår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter som begränsar den tillåtna behandlingen av personuppgifter.

I skälen för sitt förslag erinrar regeringen om att det enligt personuppgiftslagen gäller att personuppgifter får samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att uppgifterna senare inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (prop. s. 140). Tanken är enligt regeringen att den personuppgiftsansvarige själv, redan när uppgifterna samlas in, skall ange särskilda ändamål för sin behandling av personuppgifterna. Dessa ändamål sätter sedan gränser för hur uppgifterna får behandlas.

Vidare påpekar regeringen att personuppgiftslagen också innehåller en uppräkningslista av i vilka fall behandling av personuppgifter är tillåten. En förutsättning i samtliga fall är att behandlingen är nödvändig för ändamålen.

Regeringen framhåller att det finns ett allmänintresse att socialtjänstens verksamhet bedrivs effektivt och säkert. Även med beaktande av den enskildes krav på integritet bör enligt regeringen personuppgifter få behandlas i verksamheten utan att den som uppgiften avser har gett sitt samtycke.

Regeringen påpekar att flera remissinstanser ansett att ändamålen för behandling av personuppgifter bör preciseras eller åtminstone exemplifieras för att man skall uppnå ett tillräckligt integritetsskydd för den enskilde. Efter att ha redovisat Socialdatautredningens modeller för ändamålsbestämning anger regeringen som sin slutsats följande (prop. s. 142 f.). För att tillgodose den enskildes integritet bör enligt regeringen den enskilde ges en så klar uppfattning som möjligt om i vilka sammanhang insamlade personuppgifter rörande honom eller henne kan användas. Regeringen anför att ändamålen bör vara så preciserade att förhållandena utgör ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten samtidigt som de inte utgör ett hinder vid förändring av verksamheten.

Lagrådet har uttryckt att lagen saknar en föreskrift om att ändamålet med personuppgiftsbehandlingen, vilket enligt *Lagrådet* får anses som en brist. Enligt regeringens mening blir det emellertid ohanterligt att ange ändamålen direkt i lagen – på sätt som också Socialdatautredningen har gett uttryck för. Regeringen anser att det är tillräckligt att det föreskrivs i lagen att personuppgifter får behandlas bara om behandling är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. Därutöver bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om de begränsningar som är nödvändiga i detta hänseende. En sådan lösning är

enligt regeringen mer flexibel och ställer inte hinder i vägen eller försvårar en förändrad verksamhet.

Känsliga personuppgifter

Regeringen föreslår att en särskild bestämmelse införs i lagen för att tillåta hanteringen av vissa känsliga personuppgifter m.m.

I skälen för sitt förslag erinrar regeringen om att det i 13 § personuppgiftslagen finns ett principiellt förbud mot att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, eller som rör hälsa eller sexualliv. Regeringen anför att det finns – för att socialtjänsten skall kunna klara sina uppgifter – ett behov av att behandla även personuppgifter som är känsliga i personuppgiftslagens mening. Sådana uppgifter bör enligt regeringens mening få behandlas. Att socialtjänsten skall kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt är ett viktigt allmänt intresse.

Regeringen påpekar att *Lagrådet* har anförts att det kan förekomma fall där behandling av personuppgifter som avslöjar uppgifter av politisk natur framstår som klart motiverat även inom socialtjänsten. Som ett exempel har *Lagrådet* framhållit ungdomar som bl.a. på grund av sina politiska åsikter ägnar sig åt kriminalitet eller annat beteende som föranleder att socialnämnden skall ta sig an dem. Ett annat exempel är att det bland invandrare från ett land finns grupper som är starkt politiskt fientliga mot varandra och där socialtjänsten behöver veta vilken grupp en viss individ tillhör för att undvika att personen placeras tillsammans med politiska motståndare och riskerar att råka illa ut. De exempel som *Lagrådet* har fört fram visar enligt regeringen att det kan finnas fog för att behandla även uppgifter av sådan karaktär. Regeringen anför att detta naturligtvis inte bör ske slentrianmässigt. Sådana uppgifter bör behandlas i första hand om det har särskild betydelse för att garantera framför allt ungdom en nödvändig vård- eller behandlingsinsats.

Vissa frågor om behandling av personuppgifter som föreslås bli reglerade i den nya socialtjänstlagen (12 kap.)

Bevarande och gallring

Regeringen föreslår att bevarande och gallring skall ske med beaktande av reglerna i personuppgiftslagen och socialtjänstlagen. Särskilda gallringsregler skall gälla i fråga om godkända avtal om vårdnad, boende och umgänge.

I skälen för sitt förslag anför regeringen att det beträffande vissa handlingar inom socialtjänsten finns särskilda bestämmelser rörande gallring, närmare bestämt beträffande anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialnämndens personregister och personregister som avses i nuvarande 59 § socialtjänstlagen (s. 155 f.). Sådana uppgifter skall enligt huvudregeln gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten (60 § socialtjänstlagen). Undantag från gallring skall dock göras bl.a. med hänsyn till

forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer (62 §).

Regeringen anför att den är medveten om att den nuvarande regleringen i socialtjänstlagen kan innebära begränsningar beträffande forskningen i olika avseenden. Bestämmelserna om bevarande och gallring utgör dock enligt regeringen resultatet av avvägningar mellan å ena sidan integritetsskyddsinressen och å andra sidan insyns- och rättssäkerhetsaspekter, myndigheternas informationsbehov samt forskningsintresset (se prop. 1989/90:72 s. 51 f. och prop. 1997/98:108 s. 80). Regeringen är mot denna bakgrund inte beredd att i nuläget föreslå någon ändring.

Enligt regeringen bör i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten erinras om att gallring skall ske med beaktande av bestämmelser i personuppgiftslagen. Regeringen erinrar om att det i 9 § personuppgiftslagen läggs fast vissa grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Bland annat anges att personuppgifter inte skall bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får dock bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål under en längre tid än vad som nu sagts. Enligt regeringen bör vidare, med hänsyn till den stora praktiska betydelse som socialtjänstlagens regler om bevarande och gallring har, en hänvisning härtill göras i lagtexten.

Förbud mot att i s.k. sammanställningsregister anteckna uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden

Regeringen föreslår i fråga om förbudet mot att i s.k. sammanställningsregister anteckna uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden (59 § i den nuvarande socialtjänstlagen) att det inte skall hindra att personuppgifter behandlas hos socialnämnden för uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik.

I skälen för sitt förslag framhåller regeringen att enligt 59 § i den nuvarande socialtjänstlagen gäller att uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden inte får tas in i sådana personregister hos socialnämnden som utgör sammanställningar av uppgifter (prop. s. 160). Dock får det i sådana register tas in uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten och som innebär myndighetsutövning och den bestämmelse på vilken ett beslut om en sådan åtgärd grundats. Bestämmelsen i 59 § gäller inte innehållet i de personakter som ingår i socialnämndernas personregister, utan endast sådana av socialnämnd förda register som utgör sammanställning av uppgifter om klienterna. Regeringen påpekar att till register av förevarande slag räknas även alla former av manuella register.

Vidare erinrar regeringen om att Socialstyrelsen med stöd av 50 § socialtjänstförordningen har meddelat föreskrifter om personregister inom socialtjänsten (SOSFS S 1981:26). Enligt föreskrifterna får i s.k. sammanställningsregister endast tas in uppgifter som i allmänhet framstår som neutrala, t.ex. namn, personnummer, adress, civilstånd och övriga familjeförhållanden, uppgift om vårdnadshavare, förmyndare eller god man samt nära anhörig eller

annan liknande uppgift, yrke, arbetsgivare, bostadsförhållanden samt inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Mot bakgrund av att bestämmelsen om förbud mot s.k. sammanställningsregister i socialtjänstlagen infördes för snart 20 år sedan finns det enligt regeringen skäl att fråga om inte bestämmelsen har spelat ut sin roll. Enligt regeringens mening finns det emellertid inte fog för att vare sig göra ett generellt undantag från eller ta bort förbudet (s. 161).

Regeringen påpekar att Socialdatautredningen har föreslagit en viss utvidgning av undantaget från förbudet i den nämnda bestämmelsen i de situationer där personuppgifter behandlas hos socialnämnden för uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik. I sådant fall rör det sig enligt regeringen om tillfälliga sammanställningar av uppgifter som förstörs efter en viss tid. Regeringen anför att ett sådant undantag också gör det möjligt att för sådana ändamål använda modern informationsteknik genom att bearbeta redan insamlade personuppgifter. Enligt regeringens mening kan inte hänsynen till enskildas personliga integritet anses utgöra hinder mot att tillåta att uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden får antecknas i s.k. sammanställningsregister för sådana mer övergripande ändamål. Regeringen föreslår därför ett undantag från förbudet i sådana situationer. Det är enligt regeringen viktigt att ett sådant sammanställningsregister endast blir tillgängligt för ett begränsat antal personer. Regeringen anför att det får ankomma på Socialstyrelsen att enligt socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen meddela ytterligare föreskrifter, om det anses påkallat.

Motionerna

I motion 2000/01:So47 av Kenneth Johansson m.fl. (c) anfördes att riksdagen bör tillkännage, med avslag på regeringens förslag till lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om personlig integritet och behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Enligt motionärerna är det märkligt att regeringen föreslår kraftigt utvidgade möjligheter till behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samtidigt som den i andra sammanhang försvarar personuppgiftslagens orimliga effekter med hänvisning till den enskilda människans rätt till personlig integritet. Motionärerna anser att regeringens förslag endast handlar om missriktad social ingenjörskonst där man genom att stärka myndighetsutövningen begår övergrepp på människors rätt till en privatsfär. Uppgifter om den enskildes sexuella läggning, politiska eller religiösa övertygelse är enligt motionärerna vanligen inga avgörande uppgifter för att socialtjänsten skall kunna fullfölja sina utredningar. För de ärenden där det anses nödvändigt med dessa typer av uppgifter bör det finnas en tydlig reglering som anger precisa villkor för denna hantering. Motionärerna anför att regeringen bör, med ovanstående i beaktande, återkomma i denna fråga. I avvaktan på detta bör riksdagen nu avslå regeringens förslag.

I motion 2000/01:So50 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp) uttrycker motionärerna sin tveksamhet till att myndigheter skall ha möjlighet att registrera känsliga personuppgifter. Om enskilda individer vet att känsliga personuppgifter registreras hos de sociala myndigheterna finns enligt motionärerna skäl att anta att personer som är i kontakt med socialsekreterare m.fl. i mindre utsträckning än i dag kommer att anförtro vederbörande känsliga uppgifter. En önskad effekt av detta är ett minskat förtroende för de sociala myndigheterna. Motionärerna anför att om känsliga personuppgifter skall få registreras, måste lagstiftningen på ett detaljerat och preciserat sätt uttryckligen föreskriva vad som är tillåtet. Enligt motionärerna uppfyller inte regeringens förslag detta krav. Motionärerna anser att när det handlar om viktiga integritetsfrågor bör regeringen anstränga sig mer än vad den har gjort i stället för att påstå att en mer detaljerad reglering är omöjlig och föreslå en "gummiparagraf". Att bestämmelsen är smidig för socialtjänsten står klart. Respekten för den enskildes integritet måste enligt motionärerna i detta fall väga tyngre. Regeringens förslag bör därför avslås avseende behandlingen av känsliga personuppgifter inom socialtjänsten (*yrkande 5*). Riksdagen bör också ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om skyddet för den personliga integriteten (*yrkande 6*). Motionärerna anser därutöver att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett mer genomarbetat lagförslag, där större hänsyn tas till säkerhets- och integritetsaspekterna (*yrkande 7*).

Vidare framhåller motionärerna att en komplikation i sammanhanget är att en ny lag om hur behandling av personuppgifter inom socialtjänsten måste träda i kraft den 1 oktober 2001. Ett sätt att lösa problemet är enligt motionärerna att övergångsreglerna till personuppgiftslagen ges förlängd giltighetstid till dess att regeringen har kunnat återkomma med ett mer genomarbetat förslag. Detta bör ges regeringen till känna (*yrkande 8*).

I motion 2000/01:So51 av Bo Lundgren m.fl. (m) erinras om att Moderata samlingspartiet vid upprepade tillfällen framfört synpunkten att bestämmelser som rör integritetskänsliga personuppgifter skall regleras i lag och inte genom föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Motionärerna instämmer därför i Lagrådets påpekande att den föreslagna lagen har fått alltför mycket karaktär av ramlag. Fler bestämmelser om behandling av personuppgifter bör enligt motionärerna således beslutas av riksdagen genom lag. Motionärerna anser att regeringens förslag vad gäller möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter gällande ändamålen med behandling av personuppgifter, begränsningar i sökbegrepp, samkörning och direktåtkomst av personuppgifter som behandlas automatiserat bör avslås (*yrkande 13*).

Vidare anser motionärerna att registrering av känsliga personuppgifter precis som på andra områden inte skall vara tillåtet. Däremot kan enligt motionärerna personuppgifter som rör hälsa vara nödvändiga att registrera för att möjliggöra en god omsorg eller när det kan vara nödvändigt ur arbetsskyddssynpunkt. Motionärerna anför att regeringens förslag bör avslås vad gäller behandlingen av känsliga personuppgifter som rör ras eller etniskt ursprung,

politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller sexualliv (*yrkande 14*). I övrigt bör regeringen återkomma med en precisering i lag vad avser registrering som rör hälsa (*yrkande 15*).

I motion 2000/01:So52 av Chatrine Pålsson m.fl. (*kd*) anförts att det kan finnas skäl – för att socialtjänsten skall kunna klara sina uppgifter – för att behandla även personuppgifter som är känsliga i personuppgiftslagens mening. Men den typen av uppgifter bör enligt motionärerna inte vara sökbara eller vara avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Motionärerna anser att sådana personakter som innehåller denna typ av integritetskänsliga uppgifter därför inte skall tillföras registerhanteringen enligt lagen. Enligt motionärerna bör riksdagen besluta om lagstöd för att dokumentera sådana uppgifter i personakter av detta slag (*yrkande 3*). Riksdagen bör i övrigt avslå regeringens förslag vad avser 7 § första stycket 2 i den föreslagna lagen (*yrkande 4*).

Utskottets ställningstagande

Som framgår av regeringens proposition förekommer redan i dag i stor omfattning behandling av både känsliga och andra personuppgifter inom socialtjänsten. Socialtjänsten övergår vidare, liksom privat och övrig offentlig verksamhet, i allt större utsträckning till modern informationsteknik. Någon särskild författningsreglering av socialtjänstens behandling av personuppgifter finns emellertid inte i dag. I den utsträckning sådan behandling inte regleras i tillstånd från Datainspektionen gäller de allmänna bestämmelserna i datalagen eller personuppgiftslagen. Datalagens bestämmelser och tillstånd från Datainspektionen gäller i dag övergångsvis och upphör att gälla den 1 oktober 2001. Personuppgiftslagens bestämmelser slår då fullt igenom också inom socialtjänstens område. Utskottet delar regeringens uppfattning att det finns ett behov av att på detta integritetskänsliga verksamhetsområde nu införa en särskild författningsreglering som, där avvikelser och preciseringar behövs, kompletterar personuppgiftslagens allmänna bestämmelser.

Utskottet konstaterar, liksom Lagrådet, att den nu föreslagna lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten endast innehåller två paragrafer med materiellt innehåll som avser att reglera sådan behandling. Eftersom denna lag avser att reglera behandling av personuppgifter inom hela socialtjänsten, kan den endast innehålla de bestämmelser som generellt skall gälla inom detta mångfasetterade område. Utskottet vill framhålla att regeringens förslag till ny socialtjänstlag också innehåller bestämmelser av betydelse för socialtjänstens behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser gäller möjligheterna att behandla uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden i s.k. sammanställningsregister (12 kap. 1 §), bevarande och gallring av personuppgifter (12 kap. 2 och 4 §§) samt uppgiftsskyldighet (12 kap. 5–10 §§). Nämnade särskilda lagregler föreslås således också att tillämpas inom en övervägande del av socialtjänstens område.

Den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten innehåller vidare en bestämmelse med bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa avseenden utfärda föreskrifter. Detta gäller bl.a. användningen av sökbegrepp och samkörning av personuppgifter. Härvid vill utskottet dock framhålla att den ovan nämnda bestämmelsen i förslaget till ny socialtjänstlag om möjligheten att behandla uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden i s.k. sammanställningsregister innebär begränsningar när det gäller användning av sökbegrepp och samkörning av personuppgifter. Behov av att utnyttja det nämnda bemyndigandet torde därför endast uppkomma i den begränsade del av socialtjänsten som inte omfattas av förslaget till ny socialtjänstlag. Utskottet vill också erinra om att personuppgiftslagen innehåller bestämmelser som, utöver de särskilda lagbestämmelser som nu föreslås, kommer att gälla för socialtjänstens behandling av personuppgifter. Detta gäller t.ex. kravet på ändamålsbestämning i 9 § första stycket c personuppgiftslagen. Bestämmelsen innebär att i den utsträckning det i lag, förordning eller annan föreskrift inte har uttryckts något ändamål för viss behandling av personuppgifter, ankommer det på den personuppgiftsansvarige att uttrycka ett sådant ändamål. Detta kommer således också att gälla inom socialtjänstens område.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringens förslag innebär att behandlingen av personuppgifter inom socialtjänstens område i tillräcklig omfattning regleras av lagbestämmelser. Utskottet vill vidare erinra om att ingenting hindrar att riksdagen ånyo ges möjlighet att ta ställning till ett lagförslag om behov av detta skulle uppstå, även om bemyndiganden nu ges i vissa avseenden att meddela föreskrifter under lagnivå. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag till lagteknisk utformning och avstyrker motionerna i berörda delar. När det gäller vad som anförs i motion 2000/01:So50, yrkande 8, om att övergångsreglerna till personuppgiftslagen bör ges längre giltighetstid än till den 30 september 2001, vill utskottet framhålla att detta på grund av artikel 32.2 i EG:s dataskyddsdirektiv inte är möjligt.

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter innehåller regeringens förslag en bestämmelse som med avvikelse från förbudet i 13 § personuppgiftslagen generellt tillåter sådan behandling inom socialtjänstens område. Förslaget innebär inte någon särskild begränsning när det gäller vilka kategorier känsliga personuppgifter som skall få behandlas. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det naturligtvis är av stor vikt att enskilda ges ett tillräckligt skydd för sin personliga integritet när det gäller behandling av personuppgifter inom myndigheternas verksamhet, i synnerhet om avsikten är att känsliga personuppgifter skall få behandlas. Det är emellertid också av avgörande betydelse för många enskilda att socialtjänsten kan utföra sina arbetsuppgifter. Utskottet delar regeringens uppfattning att detta innebär att socialtjänsten måste ges möjlighet att behandla samtliga kategorier av känsliga personuppgifter. När det gäller kategorin av känsliga personuppgifter som rör politiska åsikter vill utskottet erinra om att möjligheten att behandla

sådana uppgifter ytterst begränsas av bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. I den utsträckning behandling av sådana uppgifter i register inte är begränsad redan på grund av den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 1 § i den nya socialtjänstlagen, är den således tillåten först om uppgifter om personen i fråga behandlas på annan grund. Därutöver gör utskottet bedömningen att socialtjänstens behov av att behandla känsliga personuppgifter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter inte kan tillgodoses inom ramen för den enskildes samtycke eller med stöd av undantaget i 16 § första stycket c personuppgiftslagen som rör rättsliga anspråk. Enligt utskottets mening finns det således ett behov av att med stöd av 20 § personuppgiftslagen, dvs. av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, nu särskilt föreskriva att socialtjänsten får behandla känsliga personuppgifter.

Däremot innebär regeringens förslag en begränsning i möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter, liksom för övrig behandling av personuppgifter enligt lagen, såtillvida att behandlingen skall vara nödvändig för att socialtjänsten skall kunna utföra sina arbetsuppgifter. Av betydelse för en övervägande del av socialtjänstens verksamhet är emellertid också den ovan nämnda begränsningen i förslaget till 12 kap. 1 § i den nya socialtjänstlagen som avser möjligheten att i s.k. sammanställningsregister behandla uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden. Förslaget till nämnda bestämmelse, som i huvudsak motsvaras av den nu gällande bestämmelsen i 59 § socialtjänstlagen, innebär att känsliga personuppgifter – i personuppgiftslagens mening – inte får förekomma i register i sådan verksamhet som omfattas av socialtjänstlagen. Den föreslagna bestämmelsen innebär därutöver en begränsning när det gäller behandling i register av uppgifter som inte är känsliga i personuppgiftslagens mening, men ändå avser ömtåliga personliga förhållanden. I bestämmelsen föreskrivs vidare vissa särskilt angivna undantag från denna huvudregel.

Utskottet vill dock framhålla att den föreslagna begränsningen i 12 kap. 1 § socialtjänstlagen i fråga om möjligheterna att i s.k. sammanställningsregister behandla bl.a. känsliga personuppgifter enbart omfattar den del av socialtjänsten som omfattas av socialtjänstlagen. Eftersom den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten har ett vidare tillämpningsområde än socialtjänstlagen, anser utskottet att begränsningen i möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter i register – bl.a. att låta sådana uppgifter vara sökbara eller avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier – bör framgå redan av lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. En sådan begränsande regel bör därmed få motsvarande innehåll som förslaget till 12 kap. 1 § i den nya socialtjänstlagen när det gäller möjligheterna att i register behandla känsliga personuppgifter.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringens förslag när det gäller socialtjänstens möjlighet att behandla känsliga personuppgifter i huvudsak är

väl avvägt när det gäller behovet av integritetsskydd respektive behovet av att socialtjänsten skall kunna utföra sina arbetsuppgifter. Utskottet vill också framhålla att avsikten med regeringens förslag inte är att, utom i ett visst avseende, utvidga socialtjänstens nuvarande möjligheter att behandla känsliga personuppgifter. Som framgått ovan förordar utskottet dock, i enlighet med vad som anförs i motion 2000/01:So52, en annan lagteknisk lösning för regleringen av möjligheterna och begränsningarna i att behandla sådana uppgifter. Utöver vad som nu anförts avstyrker utskottet de aktuella motionerna i berörda delar.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i övrigt när det gäller behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Stockholm den 26 april 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Peter Pedersen (v) och Maria Larsson (kd).

Avvikande mening

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

I flera av de motioner som avlämnats med anledning av regeringens förslag, i den del det avser behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, har kritik framförts när det gäller lagförslagets brist på detaljreglering och tydliggörande av integritetsskyddets omfattning. Utskottet vill framhålla att förslaget till lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten avser att reglera personuppgiftshandling i en mycket integritetskänslig verksamhet med ett stort antal registrerade personer. Det kan i många fall handla om personer som också i övrigt tillhör en utsatt grupp i samhället. Enligt utskottets mening är det därför av stor vikt att den särskilda lagreglering som nu skall införas på detta område är så detaljerad som möjligt och därmed på ett tydligt sätt uttrycker gränserna för vilken behandling av personuppgifter som är tillåten och vilka krav i övrigt som skall ställas på sådan behandling. Utskottet vill härvid erinra om den målsättning som riksdagen har lagt fast att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag (jfr bet. 1990/91:KU11, rskr. 1990/91:160).

När det gäller det nu aktuella lagförslaget kan det konstateras att det endast innehåller två paragrafer av materiell karaktär som avser att reglera behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten. Dessa paragrafer framstår i sin tur närmast som undantag från de restriktioner som annars gäller för behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Vidare ges i förslaget till 11 § regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter när det gäller bl.a. vilken behandling som skall anses tillåten, sökbegrepp, direktåtkomst och samkörning av personuppgifter. I dessa för integritetsskyddet viktiga hänseenden är avsikten således att regler skall ges i förordningsform eller rent av i myndighetsföreskrifter. Den enda i lag uppställda gränsen härvidlag föreslås vara att behandlingen skall vara nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras. Mot denna bakgrund delar utskottet Lagrådets uppfattning att lagen har fått alltför mycket karaktär av ramlag. Enligt utskottets mening borde regeringen i det förslag som nu har underställts riksdagen ha tagit in fler regler som reglerar behandlingen av personuppgifter inom detta integritetskänsliga verksamhetsområde. Utskottet anser därför att regeringen bör återkomma till riksdagen med kompletterande förslag på lagbestämmelser med materiellt innehåll.

I samtliga nu aktuella motioner efterfrågas vidare en mer restriktiv reglering än vad regeringens förslag innebär när det gäller möjligheterna att inom socialtjänsten behandla känsliga personuppgifter. Regeringens lagförslag innehåller en bestämmelse som med avvikelse från förbudet i 13 § person-

uppgiftslagen generellt tillåter behandling av känsliga personuppgifter inom socialtjänsten. Av propositionen framgår att som en begränsning i sådan behandling skall gälla vissa bestämmelser i socialtjänstlagen som rör möjligheterna att i s.k. sammanställningsregister anteckna uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden. Enligt utskottets mening är denna begränsning emellertid inte tillräcklig. I enlighet med vad som anförs i motionerna vill utskottet ifrågasätta nödvändigheten av att inom socialtjänstens område behandla andra känsliga personuppgifter än sådana som rör hälsa. Därutöver anser utskottet att i den utsträckning behandling av uppgifter som rör hälsa skall vara tillåten måste en ytterligare precisering av detta göras i förhållande till vad som gäller enligt det nu lämnade förslaget. Enligt utskottets mening bör en sådan precisering göras med beaktande av att känsliga uppgifter i första hand bör behandlas med stöd av samtycke från den enskilde. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen bör avslå regeringens förslag till 7 § första stycket 2 lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. I avvaktan på att regeringen återkommer till riksdagen med ett mer begränsat förslag i detta avseende får socialtjänsten hämta stöd för behandling av känsliga uppgifter i de allmänna bestämmelser som gäller på detta område.

Innehållsförteckning

Till socialutskottet	1
Utskottet	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Gällande förhållanden	2
Dokumentationsskyldighet m.m. inom socialtjänsten	2
Register	2
Gallring samt uppgifts- och underrättelseskyldighet	3
Regeringens förslag	3
Författningsreglering	3
Lagteknisk utformning	4
Ändamålen med behandlingen av personuppgifter	5
Känsliga personuppgifter	7
Vissa frågor om behandling av personuppgifter som föreslås bli reglerade i den nya socialtjänstlagen (12 kap.)	7
Motionerna	9
Utskottets ställningstagande	11
Avvikande mening	15