

Användning av AI inom socialtjänsten

Sammanfattande rättslig bedömning

Föreliggande promemoria behandlar två frågeställningar:

1. Finns det rättsliga hinder att använda AI i sammanställningar och annan hantering av personuppgifter för handläggning respektive verksamhetsuppföljning inom socialtjänsten?
2. Finns det särskilda handlägningsprocesser eller omständigheter där användande av AI hindras av lagstiftningen, exempelvis socialtjänstlagen (2001:453), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller annan relevant lagstiftning?

För att använda AI behöver man veta hur regleringen för personuppgifter för verksamheten ser ut. Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUF). Dessa författningar kompletterar EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Därutöver finns andra integritetshöjande bestämmelser som måste beaktas av socialtjänsten vid behandling av personuppgifter, till exempel offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelserna om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten hindrar inte en socialnämnd att använda AI (till exempel erfarenhetsbaserade prediktionsmodeller), på historiska uppgifter om en enskild individ som finns i dennes personakt, såsom tidigare, anmälningar, ansökningar, bedömningar eller andra åtgärder, genom ett tillfälligt sammanställningsregister i syfte att åstadkomma en rättssäkrare och mer kunskapsbaserad bedömning vid handläggning av ärende om samma individ. Bestämmelserna hindrar således inte en socialnämnd från att behandla personuppgifter för både ändamålen kvalitetssäkring och handläggning av ärende integrerat eller parallellt.

En socialnämnd får däremot inte söka efter eller sammanställa historisk dokumentation i andra personakter avseende andra individer vid handläggning av ett enskilt ärende, t.ex. för en viss insats, och applicera AI på dessa uppgifter i syfte att få ett bättre och kunskapsbaserat underlag för beslut om åtgärder i det individuella fallet. Anledningen är att sökning inte får ske på uppgifter om en viss typ av bedömning, insats eller resultat vid handläggning av ärende (15 § SoLPUF). Sökning vid handläggning av ärende får enbart ske på namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer. I ett sammanställningsregister däremot får

socialtjänsten söka efter andra uppgifter än bara namn, personnummer och samordningsnummer. Genom att skapa ett separat sammanställningsregister och manuellt eller automatiskt påföra löpande uppgifter om bedömningar, insatser och resultat från handläggningen av olika öppna enskilda ärenden till registret, kan socialnämnden skapa en databas med historiska data för att kvalitetssäkra handläggningen av ärenden. Den samlade kunskapen i sammanställningsregistret i form av AI och prediktionsmodeller kan användas i ärendehanteringssystemet som beslutsstöd.

När det gäller anmälningar och förhandsbedömningar som inte leder till utredningar finns det särskilda bestämmelser kring hur dessa ska hanteras. Med utgångspunkt från en försiktighetsprincip talar övervägande skäl för att gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten inte tillåter registrering av anmälningar som inte har resulterat i en utredning och som inte heller kan dokumenteras i en personakt därför att personen i fråga inte tidigare varit aktuell hos socialtjänsten i ett sökbart sammanställningsregister. Anledningen är att en sammanställning av sådana anmälningar inte uppfyller rekvisiten för undantagen från sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL, nämligen att det rör sig om ”åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning” samt ”handläggning av ärende”.

Innehållsförteckning

1	BAKGRUND	4
2	FRÅGESTÄLLNINGAR	4
3	INLEDA EN UTREDNING	5
4	DOKUMENTATIONSKRAV	6
5	BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER	6
6	ÄNDAMÅL FÖR BEHANDLING M.M.	7
7	KÄNSLIGA PERSONUPPGIFTER M.M.	8
8	SAMMANSTÄLLNINGAR AV PERSONUPPGIFTER.....	8
9	TILLÅTNA SÖKBEGREPP	10
10	GALLRING	10
11	SEKRETESS INOM SOCIALTJÄNSTEN	10
12	ANVÄNDNING AV AI I SOCIALTJÄNSTEN.....	11
13	FÖRSIKTIGHETSPRINCIP VID TOLKNING.....	13
14	GDPR OCH SOCIALTJÄNSTEN	13
15	VAD GÄLLER FÖR ATT ANVÄNDA AI FÖR VERKSAMHETSUTVECKLING GENERELLT I SOCIALTJÄNSTEN?	14
16	VAD GÄLLER FÖR ATT ANVÄNDA AI FÖR HANDLÄGGNING GENERELLT I SOCIALTJÄNSTEN?	16

17 VAD GÄLLER FÖR ATT ANVÄNDA AI SPECIFIKT NÄR DET GÄLLER ANMÄLNINGAR OCH FÖRHANDBEDÖMNINGAR OM BARN OCH UNGA I SOCIALTJÄNSTEN?	17
--	-----------

1 Bakgrund

Flera kommuner utforskar i dagsläget möjligheten att använda artificiell intelligens (AI) i sina arbetsprocesser för att öka effektiviteten, kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten. Med AI avses datorsystem som kan utföra arbetsuppgifter som tidigare ansetts kräva mänsklig intelligens, såsom igenkänning av tal och bilder, översättning av språk, inläring, problemlösning och beslutsfattande.¹

AI är ett nytt och oprövat inslag i socialtjänsten, men med en tydlig potential för att främja en mer kunskapsbaserad och rättssäkrare socialtjänst. Det finns dock en osäkerhet inom socialtjänsten i vilken utsträckning AI får användas i handläggningen av verksamhetens ärenden, bland annat som beslutsstöd. Osäkerheten kommer sig av att socialtjänsten rymmer ett stort mått av känsliga och andra ömtåliga personuppgifter samt begränsningar i lagstiftningen för att få sammanställa sådana uppgifter i sökbara register. En annan bidragande orsak till osäkerheten är att regleringen av behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är jämförelsevis ålderstigen.²

2 Frågeställningar

Mot denna bakgrund efterfrågar Sektionen för socialtjänst vid SKR ett kunskapsunderlag för att vägleda kommunerna om utrymmet för att kunna använda AI inom socialtjänsten.

Den övergripande frågeställningen är om det finns några rättsliga hinder för att använda AI inom socialtjänstens verksamheter? Frågan behöver belysas ur flera perspektiv och har brutits ner i följande delfrågor:

- Finns det rättsliga hinder att använda AI i sammanställning och hantering av personuppgifter för *handläggning* respektive *verksamhetsuppföljning* inom socialtjänsten?
- Finns det särskilda handlägningsprocesser eller omständigheter där användande av AI hindras av lagstiftningen, exempelvis socialtjänstlagen (2001:453; SoL), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) eller annan relevant lagstiftning?

Promemorian behandlar inte användning av AI i den individuella behovsbedömningen som stipuleras i 4 kap. 1 § SoL vid handläggning av enskilda ärenden. Inte heller berörs automatiserat beslutsfattande i kommuner som utreds av *Utredningen om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner* (dir. 2020:02).

¹ Statens medicin-etiska råd, Kort om Artificiell intelligens i hälso- och sjukvården, 2020, s. 1.

² Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUF). Författningarna har varit föremål för en genomgripande översyn av två statliga utredningar, se SOU 2009:32 och 2014:23. Utredningarnas förslag till ny reglering har inte resulterat i ny lagstiftning.

3 Inleda en utredning

I 11 kap. 1 § SoL stadgas att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Det finns ingen formell reglering eller begränsning av sättet för hur ett ärende kan uppkomma inom socialtjänsten. Det avgörande är om någonting kan föranleda en åtgärd av nämnden. En ansökan kan göras både skriftligen och muntligen. Om socialnämnden får kännedom om förhållanden kring enskild, men den erbjudna hjälpen avvisas, kan nämnden oftast inte vidta någon åtgärd. Bedömningen av om en utredning ska inledas eller inte benämns förhandsbedömning. En förhandsbedömning som enbart grundar sig på en kontakt med den som saken rör innebär inte att en utredning har inletts.

Beträffande orosanmälningar om barn som far illa ska beslut att inleda eller inte inleda utredning fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in (11 kap. 1 a § SoL). Om socialtjänsten däremot gör ett hembesök för att se om ett barn far illa eller inhämtar uppgifter från någon utomstående, t.ex. en annan myndighet, så anses en utredning inledd.³ Så blir t.ex. fallet om kontakt tas med t.ex. lärare eller fritidspersonal, som får lämna upplysningar. Det sagda får betydelse för att bestämma dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 5 § SoL.⁴

Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande att inte inleda en utredning ska detta dokumenteras.⁵ Det ska vara ett formellt beslut som dokumenteras på sedvanligt sätt.⁶ Om å andra sidan förhandsbedömningen leder till ett beslut att inleda en utredning, så föreligger även här en dokumentationsskyldighet. Av dokumentationen ska det framgå att en utredning inleds.⁷ Utredningen ska enligt förarbetena till SoL ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.⁸ Utredningen ska utmynna i förslag till beslut i ärendet.⁹ Ett beslut att inleda eller inte inleda en utredning kan inte överklagas eftersom sådana beslut inte finns med i uppräkningslistan av vilka beslut som kan överklagas i 16 kap. 3 § SoL.

Om inga åtgärder behöver vidtas måste utredningen avslutas och det öppnade ärendet avskrivas. Att så sker bör komma till tydligt uttryck i handlingarna. JO har i ett ärende¹⁰ uttalat, att förvaltningens tjänstemän inte rent faktiskt bör påbörja en utredning innan socialnämnden (motsvarande) har beslutat att en utredning ska inledas. Ett sådant beslut kan naturligtvis fattas av den som har fått nämndens befogenhet att göra det.

³ JO 2000/01 s. 285 resp. JO 1999/2000 s. 238.

⁴ Jfr prop. 1979/80:1 del A s. 400.

⁵ Av 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS framgår att om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska detta dokumenteras med uppgifter om att en utredning inte inleds, skälen för nämndens beslut, beslutsdatum, och namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet. Av det allmänna rådet i samma bestämmelse framgår att om den enskilde inte redan har en personakt, bör beslutet att inte inleda en utredning antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning

⁶ Prop. 2012/13:10 s. 59. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.

⁷ 5 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS

⁸ Prop. 1979/80:1 del A s. 562.

⁹ JO i beslut den 7 februari 1992, dnr 2557-199.

¹⁰ Dnr 2118-1995, beslut den 17 oktober 1996.

4 Dokumentationskrav

Av 11 kap. 5 § SoL följer att handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras. Med handläggning av ärende avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas. Av detta följer att det inte föreligger någon skyldighet att dokumentera rådgivning, t.ex. alkoholrådgivning och familjerådgivning.

Utöver handläggning av ärenden ska dokumentation ske av sådant rent faktiskt handlande som utgör genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling. Om inga eller otillräckliga anteckningar förs om sådana åtgärder finns inget underlag för att bedöma om en insats kan upphöra eller om nya insatser kan bli aktuella.

Enligt 11 kap. 5 § SoL ska dokumentationen utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Skyldigheten att dokumentera omfattar inte bara de åtgärder som har vidtagits i ärendehandläggningen och i genomförandet av stödinsatser, vård och behandling, utan även de bedömningar som har legat till grund för åtgärderna. Dokumentationen ska 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. Uppgifterna kan också utnyttjas i flera andra för socialtjänsten viktiga sammanhang, t.ex. som underlag för kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik.

Av 7 kap. 3 § SoL följer att dokumentationsbestämmelserna i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL i tillämpliga delar gäller för sådan enskild verksamhet som enligt SoL står under Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn.

5 Behandling av personuppgifter

Socialtjänstens hantering av personuppgifter regleras i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPUL, och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPUF.

SoLPUL och SoLPUF kompletterar EU:s dataskyddsförordning (dataskyddsförordningen) samt lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Det innebär att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gäller för socialtjänstens behandling av personuppgifter, om inte annat framgår av SoLPUL eller SoLPUF.

Vad som menas med begreppet socialtjänst i detta sammanhang anges närmare i 2 § SoLPUL. Där görs en uppräkningslista i nio punkter som bland annat täcker verksamhet enligt SoL, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM), verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Av samma bestämmelse framgår att också tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av den verksamhet som täcks av de nio punkterna hänförs till begreppet socialtjänst. Uppräkningen av verksamheter med mera som

innefattas i begreppet socialtjänst är uttömmande.¹¹ Även privata utförare omfattas av bestämmelserna i SoLPUL och SoLPULF.

SoLPUL och SoLPULF innehåller inga särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter utan hänvisar endast till vad som följer av OSL, SoL och LSS. Det innebär att uppgifter kan lämnas ut elektroniskt mellan olika verksamheter inom socialtjänsten om personuppgiftsbehandlingen som sådan är tillåten samt sekretessen för uppgifterna bryts, t.ex. genom den enskildes samtycke. Däremot är direktåtkomst mellan olika verksamheter med sekretessgränser mellan sig inte möjligt i socialtjänsten därför att det inte finns några sekretessbrytande bestämmelser som tillåter det.¹² Det saknas vidare bestämmelser som motsvarar hälso- och sjukvårdens möjligheter att i ett system för sammanhållen journalföring göra uppgifter från flera olika vårdgivare tillgängliga för varandra genom direktåtkomst.

Beträffande samkörning har av integritetshänsyn införts begränsningar för privat verksamhet. Av 21 § SoLPULF framgår att ett boende, en öppen verksamhet eller en annan enhet i privat verksamhet inte får hämta personuppgifter från annat boende, annan öppen verksamhet eller annan enhet inom privat verksamhet för behandling av uppgifter genom samkörning. För en socialnämnd (motsvarande) är möjligheten till samkörning inte lika begränsad. Det innebär för en socialnämnd att samkörning är tillåten om den är förenlig med SoLPUL, dataskyddsförordningen och andra integritetshöjande bestämmelser. I praktiken finns det emellertid hinder som innebär att en socialnämnd inte kan samköra personregister hos andra nämnder eller kommuner, bland annat offentlighets- och sekretesslagstiftningen. En ytterligare begränsning är så kallade sammanställningsregister av känsliga personuppgifter, se avsnitt 8.

6 Ändamål för behandling

SoLPUL innehåller bara en (1) ändamålsbeskrivning. Enligt 6 § första stycket SoLPUL får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Enligt 6 § andra stycket SoLPUL får personuppgifter även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt lagen. Frågan om när det är nödvändigt att behandla personuppgifter i en viss verksamhet för att arbetsuppgifter ska kunna utföras inom verksamheten har lämnats obesvarad av lagstiftaren. Det innebär att den som bedriver en verksamhet själv måste ta ställning till när det är nödvändigt att behandla personuppgifter i verksamheten.

SoLPUL innehåller alltså inte en reglering, likt den i PDL, av för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas. Att det bara finns en ändamålsbeskrivning i lagen motiverade regeringen med att socialtjänsten är en komplex verksamhet som inte kan beskrivas i en uttömmande ändamålslista.¹³ Regeringen menade att en lösning i form av en enda ändamålsbestämning är

¹¹ Prop. 2000/02:80 s. 136.

¹² Däremot torde gällande rätt inte hindra en socialnämnd (motsvarande) att ge enskilda individer elektronisk åtkomst till sina personakter efter en menprövning av nämnden, om nämnden så bestämmer.

¹³ Prop. 2000/01:80 s. 142 och 175. Se även Integritetsskyddsmyndighetens beslut avseende Gnosjö kommun och kameraanvändning (2020-11-24, dnr DI-2019-7782).

mer flexibel och ställer inte hinder i vägen eller försvårar en förändrad verksamhet. I stället finns en beskrivning av tillåtna ändamål för olika aktörer inom socialtjänsten i SoLPUF.

Av 12 § 1 stycket SoLPUF preciseras dock för vilka ändamål en kommunal myndighet får behandla personuppgifter. Paragrafen innehåller tio ändamålsbestämmelser. Enligt det första ändamålet får en kommunal myndighet behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i SoL och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (12 § 1 stycket 1). Paragrafen fortsätter sedan att räkna upp handläggning av olika ärenden inom t.ex. individ- och familjeomsorg, LSS, LVU och LVM för att nämnda några exempel.

Av 12 § 1 stycket 10 SoLPUF framgår dessutom att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten. Det följer av att det framgår av 2 § 2 stycket SoLPUL att med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet.

SoLPUL innehåller ingen indelning av personuppgifter i primära och sekundära ändamål. Det innebär att personuppgifter kan samlas in direkt för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring utan att först ha registrerats i t.ex. en personakt, om det är nödvändigt.

7 Känsliga personuppgifter

Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter, samt uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får enligt 7 § SoLPUL behandlas endast om uppgifterna har ”lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.”

Här kan noteras den tidigare lydelsen i lagrådsremissen: ”...lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.” Lagrådet kritiserade bestämmelsen och ansåg att det inte inbegrep socialtjänstens ”faktiska verksamhet”, trots att en stor del av socialtjänsten utgörs av sådan.¹⁴ I enlighet med vad Lagrådet anförde ändrades ordalydelsen till ”...är nödvändiga för verksamheten.” Det innebär att personuppgifter får samlas in vid sidan om handläggningen av enskilda ärenden, t.ex. för uppföljningsändamål genom enkäter.

Känsliga personuppgifter får också behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt.

8 Sammanställningar av personuppgifter

Av förarbeten framgår att förutom personakter så görs inom socialtjänsten även olika typer av sammanställningar av uppgifter om enskilda. Sammanställningarna kan vara både automatiserade och manuella och sökbara på ett eller flera kriterier. I sådana sammanställningar av personuppgifter i socialtjänsten får det som huvudregel inte tas in känsliga personuppgifter

¹⁴ Prop. 2000/01:80 s. 272.

eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden (7 a § SoLPUL). Sådana uppgifter får enbart dokumenteras i personakter. Med ömtåliga personliga förhållanden avses förutom vad som utgör känsliga personuppgifter även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma i socialtjänsten och vars behandling kan anses kränkande för den personliga integriteten, exempelvis uppgifter om försörjningsförmåga eller familjeförhållanden.¹⁵

Sammanställningar utgör enligt förarbetena till SoLPUL personregister i mer inskränkt bemärkelse och är upprättade för att underlätta administrationen, Som exempel nämns i lagmotiven sammanställningar över vidtagna åtgärder som innebär myndighetsutövning samt beslut som en åtgärd grundar sig på.¹⁶ Även personakter bildar personregister, men i sammanhanget avses med sammanställningsregister mer snäva sammanställningar om enskilda. Det kan enligt förarbetena handla om inkomna rapporter ordnade i personföljd och servicekort som exempel.¹⁷ Det är tillräckligt att sammanställningen är sökbar enligt ett kriterium för att den ska omfattas av bestämmelserna.

Sammanställningsregister får således inte innehålla några fullständiga ärenden eller personakter utan enbart uppgifter för att underlätta administration av olika slag. Av betydelse är också att dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper respekteras vid upprättande av sammanställningsregister, bland annat principen om uppgiftsminimering. Se vidare avsnitt 14.1.

Från huvudregeln finns emellertid undantag för sammanställningsregister för följande ändamål:

1. uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på,
2. uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring,
3. tillsynsverksamhet som bedrivs av Inspektionen för vård och omsorg,
4. administration som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt
5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Uppräkningen är uttömmande.¹⁸ Regeringen motiverade undantagen med att det rör sig om tillfälliga sammanställningar av uppgifter, som förstörs efter en viss tid.¹⁹

I sammanhanget anförde regeringen att undantagen gör det också möjligt att för sådana ändamål använda modern informationsteknik genom att bearbeta redan insamlade personuppgifter. Enligt regeringens mening kunde inte hänsynen till enskildas personliga integritet anses utgöra hinder mot att tillåta att uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden får antecknas i ett så kallat sammanställningsregister för sådana mer övergripande ändamål.

Regeringen underströk dock att ett sammanställningsregister endast får bli tillgängligt för ett begränsat antal personer. Det fick ankomma enligt regeringen på Socialstyrelsen att, enligt SoL

¹⁵ Prop. 2002/03:36 s. 18.

¹⁶ Prop. 2002/03:36, s. 19. Just den typen av sammanställning är tillåten enligt 7 a § SoLPUL.

¹⁷ Prop. 1979/80:1, s. 438.

¹⁸ Prop. 2002/03:36 s. 28.

¹⁹ Prop. 2002/03:36 s. 26.

och socialtjänstförordningen (2001:937), meddela ytterligare föreskrifter, om det anses påkallat. SoLPULF innehåller emellertid inga ytterligare skyldigheter eller rättigheter utöver SoLPUL beträffande sammanställningsregister. Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Dessa föreskrifter behandlar, tvärtemot regeringens önskemål, inte alls sammanställningsregister.

Utredningen om rätt information i vård och omsorg (SOU 2014:23) har föreslagit att reglerna om sammanställningsregister ska utgå i ett förslag till ny socialtjänstdatalag. Utredningens förslag i denna del har inte realiserats i ny lagstiftning.

9 Tillåtna sökbegrepp

Enligt 15 § SoLPUF får vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Bestämmelsen om tillåtna sökbegrepp inkluderar inte behandling av personuppgifter för ändamålen i 12 § 10, nämligen tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration (se avsnitt 6.4 ovan). Det innebär att det är tillåtet med andra sökbegrepp än de angivna, om ändamålen är något av de som räknas upp i p. 10. Se vidare avsnitt 16 beträffande sökbegränsningar.

10 Gallring

Bestämmelser om gallring av personakter och sammanställningar finns i 12 kap. 1 § SoL. En personakt ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten (två år hos privata utförare). Motsvarande gäller för uppgifter i en sammanställning; dessa ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Om en anmälan som inte lett till en utredning läggs till befintlig personakt innebär det att akten kommer sparas längre. Handlingar som inte ger upphov till något ärende och varken läggs till personakt eller finns i en sammanställning omfattas inte av reglerna om gallring. Kommunfullmäktige får besluta om regler för gallring av sådana handlingar eftersom det inte finns någon annan regel som bestämmer detta.²⁰ Det innebär i sin tur att anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till en utredning kan sparas olika länge beroende på vad kommunen beslutat och beroende av om de kan sparas i befintlig personakt eller inte.

11 Sekretess inom socialtjänsten

Offentlighet och sekretess är inte i fokus för denna framställning, men berörs kort. Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, så kallad stark sekretess. Bestämmelsen finns i 26 kap. 1 § OSL. (Bestämmelser om tystnadsplikt för privata utförare finns i SoL). Många av de uppgifter som förekommer i anmälningar och förhandsbedömningar skyddas av den här sekretessbestämmelsen oavsett om en utredning inleds

²⁰ Se 16 § arkivlagen (1990:782).

eller inte. Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det avser allt från en persons adress och namn till ekonomisk situation och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd.²¹

Handlingar och uppgifter som omfattas av sekretess får inte lämnas ut till allmänheten utan stöd i sekretessbrytande bestämmelse. De får inte heller lämnas ut mellan kommunala nämnder, ens inom samma kommun, om det inte finns stöd för det. Varje nämnd i en kommun utgör en egen myndighet. Det innebär att om två verksamheter ligger i olika nämnder föreligger en sekretessgräns mellan verksamheterna.²² I det fallet krävs i princip att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som kan tillämpas för att information ska kunna lämnas ut mellan nämnderna. Som exempel kan nämnas att två stadsdelsnämnder i samma kommun inte utan vidare får ta del av anmälningar och förhandsbedömningar hos varandra. Men om exempelvis en utredning som gäller ett barn har inletts kan den ena nämnden hos den andra nämnden ha rätt att med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL i kombination med 10 kap. 28 § OSL ta del av alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Om verksamheterna ligger inom samma nämnd kan det behöva göras en bedömning om verksamheterna kan anses så olika att de utgör självständiga verksamhetsgrenar. I det fallet finns det en sekretessgräns mellan verksamhetsgrenarna.²³ Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL hindrar inte att uppgift om att beslut fattats enligt 11 kap. 1 a § andra stycket SoL eller uppgift om att sådan utredning som avses i den bestämmelsen redan pågår lämnas till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § samma lag, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.²⁴

I 26 kap. 5 § OSL finns särskilda bestämmelser om skydd för anmälare. Även om det råder en stark sekretess för uppgifter hos socialtjänsten så kan uppgifter om anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning komma att lämnas ut till andra myndigheter. Förutom att anmälningar kan begäras ut av andra socialnämnder som har pågående barnavårdsutredning kan uppgifter komma att lämnas ut till eller granskas av Socialstyrelsen och IVO för specifika syften.²⁵

12 Användning av AI i socialtjänsten

Det finns stora förväntningar om att AI ska bidra till att lösa framtidens utmaningar inom olika samhällssektorer. Samtidigt medför AI många etiska och samhällseliga utmaningar. AI har klassats som en av de framväxande teknologier som har störst nyttopotential, men också medför högst risk för negativa konsekvenser²⁶, inte minst när det gäller den personliga integriteten.

²¹ Proposition 1979/80:2, Del A, s. 84, RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 44.

²² 8 kap. 1 § OSL.

²³ 8 kap. 2 § OSL.

²⁴ 26 kap. 9 a § OSL.

²⁵ Socialstyrelsen, Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, 2019, s. 37.

²⁶ World Economic Forum. (2017). The Global Risks Report 2017 12th Edition.

Mot denna bakgrund finns det ett generellt förbud i dataskyddsförordningen för behandling av personuppgifter som innefattar automatiserade beslut som inbegriper profilering (artikel 22). Med profilering avses i dataskyddsförordningen varje form av automatisk behandling av personuppgifter som används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4.4.). Förbudet mot automatiserade beslut eller automatiserat beslutsfattande som inbegriper profilering har ett flertal undantag.²⁷

Att ett beslut enbart grundas på ”automatiserad behandling” innebär att ingen människa deltar i beslutsprocessen.²⁸ Automatiserat beslutsfattande berörs inte i denna framställning. I de fall en automatiserad process tar fram vad som i praktiken är en rekommendation till en fysisk handläggare på en myndighet angående en enskild och handläggaren tar hänsyn till andra faktorer innan det slutgiltiga beslutet fattas är det emellertid inte fråga om beslut som ”enbart” grundas på automatiserad behandling.²⁹ Med andra ord: om en handläggare på en myndighet deltar i beslutsprocessen behöver det inte anses som ett automatiserat beslut i dataskyddsförordningens mening, även om personen i fråga har utnyttjat automatiserad behandling som inbegriper profilering för att komma fram till sitt beslut.³⁰ Det går däremot inte att undvika att omfattas av artikel 22.1 i dataskyddsförordningen enbart genom att påstå att en fysisk person deltar i beslutsprocessen. För att kunna klassificeras som mänsklig inblandning måste myndigheten se till att granskningen av beslutet sker på ett meningsfullt sätt snarare än enbart som en symbolisk gest.³¹

Problemet med AI är att det inte finns en etablerad definition av begreppet.³² De senaste åren har utvecklingen inom AI accelererat, och det rapporteras dagligen om nya tillämpningar inom snart sagt alla områden i samhället. Viktiga faktorer bakom de framsteg som skett är kraftfullare datorprocessorer, den snabbt växande tillgången på data (Big Data) samt utvecklingen av allt effektivare algoritmer. De flesta i dag kända tillämpningar av AI är av den typ som kallas för snäv AI. Här är syftet att automatisera en specifik uppgift som i dag utförs av människor, oftast med målet att öka snabbheten, skalbarheten och tillförlitligheten.³³ Den andra ytterligheten är det som kallas generell AI, där syftet är att skapa datorprogram som i likhet med människor förstår och resonerar på en mer generell nivå.

Denna promemoria är avgränsad till tillämpningar inom snäv AI. För enkelhetens skull används som exempel för den fortsatta framställningen användning av historiska uppgifter om enskilda i socialnämndens (motsvarande) handläggning av nya ansökningar eller anmälningar om samma

²⁷ Se artikel 22 i dataskyddsförordningen samt Rikard Karlsson, Den digitala statsförvaltningen – Rättsliga förutsättningar för automatiserade beslut, profilering och AI, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2020 s. 51.

²⁸ Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01 s. 21.

²⁹ Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01 s. 21

³⁰ Sören Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. – en kommentar, 2019 s. 369.

³¹ Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01 s. 21–22.

³² Statens medicin-etiska råd, Kort om Artificiell intelligens i hälso- och sjukvården, 2020, s. 1.

³³ Statens medicin-etiska råd, Kort om Artificiell intelligens i hälso- och sjukvården, 2020, s. 1.

individer för en säkrare och rättssäkrare bedömning i ärendet. Syftet är att fånga alla aspekter på behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, både sammanställningar av personuppgifter och handläggning av ärende, och kombinationen av dessa, liksom användning av känsliga och ”ömtåliga” personuppgifter.

13 Försiktighetsprincip vid tolkning

SoLPUL har i olika sammanhang varit föremål för kritik, se bland annat SOU 2014:23. Kritiken består i att lagen är svår att förstå och tillämpa för socialtjänsten. Enligt Integritetsskyddsmyndigheten (f.d. Datainspektionen) är det ibland till och med oklart om en viss typ av behandling av personuppgifter ens är tillåten enligt nuvarande lagstiftning.³⁴ Av den anledningen bör en *försiktighetsprincip* vara vägledande vid tolkning av bestämmelserna i SoLPUL och SoLPULF.

14 GDPR och socialtjänsten

En socialnämnd måste beakta bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Av särskild betydelse är de grundläggande dataskyddsprinciperna i artikel 5. Förordningen kräver att personuppgifter behandlas utifrån dessa grundläggande principer. Som exempel kan nämnas att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet). Personuppgifterna får som huvudregel inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (lagringsminimering).

En särskild form av behandling av personuppgifter som ansetts särskilt integritetskänslig är samkörning. Dataskyddsförordningen berör inte alls samkörning. Av äldre svenska förarbeten framgår att med samkörning mellan två personregister avses en maskinell bearbetning av uppgifter i ett register tillsammans med uppgifter i ett annat register hos den personuppgiftsansvarige eller hos annan personuppgiftsansvarig.³⁵ Även annan direkt överföring av uppgifter från ett personregister till ett annat har räknats som samkörning.

Däremot innehåller förordningen en reglering som ska motverka vidlyftiga vidarebehandlingar av personuppgifter, den så kallade finalitetsprincipen. Principen innebär att personuppgifter som samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Dock, ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i dataskyddsförordningen anses däremot inte vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen som uppgifterna samlades in för. Undantag från finalitetsprincipen gäller också om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artikel 6.4).

³⁴ Integritetsskyddsmyndighetens yttrande den 8 december 2014, dnr 1568-2014, över betänkandet SOU 2014:23.

³⁵ Prop. 1981/82:189 s. 53.

Av beaktandeskäl 50 till dataskyddsförordningen framgår att vid sådan vidarebehandling som inte hindras av finalitetsprincipen krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. Detta är en nyhet i förhållande till det äldre dataskyddsdirektivet.

I dataskyddsförordningen finns ett flertal bestämmelser som tar sikte på den registrerades rättigheter, såsom rätten till information, rätten till rättelse, rätten till registerutdrag etc. För den enskilde är det ofta svårt att förstå hur en automatiserad handläggning eller beslutsprocess går till. I Europeiska kommissionens etiska riktlinjer för tillförlitlig AI framgår att transparens är ett av de krav som tillförlitlig AI bör uppvisa. I detta krav ingår bland annat att informera enskilda om den data som samlas in, väljs ut och analyseras samt hur detta påverkar systemets beslutsprocesser.³⁶

När det gäller rätten för enskilda om tillgång till information om den automatiserade handläggningen eller beslutsprocessen har det förts diskussioner om hur långt denna rätt egentligen sträcker sig, bland annat när det gäller underliggande algoritmer och programkod.³⁷ Någon fördjupning kommer inte att göras i denna fråga. Det kan dock konstateras att det i 5 kap. 1 § dataskyddslagen stadgas att artiklarna 13–15 i dataskyddsförordningen om information till registrerade och den registrerades tillgång till uppgifter om sig själv inte gäller sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av författning. Av bestämmelsen följer att sekretess mot den registrerade har företräde framför rätten att få information och tillgång till information enligt dataskyddsförordningen.

Den information som lämnas om behandlingen av personuppgifter inom socialtjänsten måste vara meningsfull och begriplig samt greppbar. Att all information som lämnas till den enskilde ska vara klar, tydlig, begriplig och i lätt tillgänglig form följer av artikel 12 i dataskyddsförordningen. En av de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen är öppenhet och transparens (artikel 5.1 a) som vilar på förordningens grundläggande ändamål som är att skydda människors värdighet vid behandling av deras personuppgifter.

Av skäl 60 till dataskyddsförordningen anges att den personuppgiftsansvarige, det vill säga en socialnämnd (motsvarande) bör till den enskilde lämna all ytterligare information som krävs för att säkerställa en rättvis och öppen behandling, med beaktande av personuppgiftsbehandlings specifika omständigheter och sammanhang. Dessutom bör den enskilde informeras om förekomsten av profilering samt om konsekvenserna av sådan profilering. Det innebär att information om profilering bör lämnas till den enskilde oavsett om profilering ligger till grund för ett sådant automatiserat beslut som avses i artikel 22.1 i dataskyddsförordningen (se avsnitt 12.1).

15 Vad gäller för att använda AI för verksamhetsutveckling generellt i socialtjänsten?

³⁶ Europeiska kommissionen, Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI – kommissionens expertgrupp på hög nivå för AI-frågor, p. 58 och 75–78.

³⁷ SOU 2018:25 s. 164.

Som framgår av både SoLPUL och SoLPUF får en socialnämnd (motsvarande) behandla personuppgifter för ett flertal ändamål. Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras (6 § SoLPUL). I 12 § 1 stycket SoLPUF preciseras i 10 punkter för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Bland annat får socialnämnden behandla personuppgifter för ändamålen ”tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten” (10 punkten). En privat utförare får dock inte behandla personuppgifter för dessa ändamål med undantag för administration av verksamheten (18 § SoLPUF).

En fråga är vad som avses med ”uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring” i 12 § 2 stycket SoLPUF. Förarbetena till SoL och SoLPUL är tyst i frågan. Det förekommer en mängd olika begrepp för att beskriva arbete med kvalitet inom vård- och omsorg. Kvalitetsutveckling, kvalitetssäkring, uppföljning, utvärdering, verksamhetsuppföljning, systematiskt kvalitetsarbete och öppna jämförelser är några exempel. Dessa begrepp har inte legaldefinitioner och används utan någon klar distinktion och med överlappande betydelser i olika sammanhang. Gemensamt är att begreppen omfattar åtgärder som syftar till och är ägnade att förbättra kvaliteten och därmed bidra till en god och säker vård och omsorg.

I förarbetena till PDL poängteras att uppföljning inte är något självändamål. Syftet med uppföljning är att generera kunskap som i sin tur används för att på olika sätt förbättra eller förändra verksamheten i fråga.³⁸ I förarbetena till SoL och LSS uttalar regeringen att kvalitet är ett svårfångat begrepp. Vad som utgör god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov, intressen och förväntningar påverkar uppfattningen om vad som är god kvalitet.³⁹

I sin tillsynsverksamhet följer Socialstyrelsen upp att verksamheterna inom vård och omsorg har ändamålsenliga kvalitetssystem för egenkontroll. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) menas med kvalitet ”att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter” (2 kap. 1 § föreskrifterna). God kvalitet i hälso- och sjukvård och socialtjänst beskrivs här alltså i termer av att verksamheterna kan svara mot målen i gällande lagstiftning.

Socialstyrelsens föreskrifter kan tjäna som ett riktmärke för vilka åtgärder som kan ingå i begreppen ”uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring” inom både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det behöver inte innebära alltid en återanvändning av vård- och omsorgsdokumentation utan kan också handla om personuppgifter som på olika sätt hämtas in och analyseras med stöd av AI för de särskilda syftena uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. I förarbetena till PDL uttalar regeringen att ibland är uppgiftsinsamlingen för dylika ändamål ”integrerad med det individinriktade arbetet.”⁴⁰

³⁸ Prop. 2007/08:126 s. 174.

³⁹ Prop. 1996/97:124 s. 52 och prop. 2004/05 39 s. 25.

⁴⁰ Prop. 2007/08:126 s. 58.

16 Vad gäller för att använda AI för handläggning generellt i socialtjänsten?

När det således i 12 § 1 stycket SoLPUF anges att en socialnämnd (motsvarande) får behandla personuppgifter för bland annat ändamålet ”kvalitetssäkring” (10 p), är bedömningen att bestämmelserna om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten inte lägger hinder för att den behandlingen får ske integrerat eller parallellt med ändamålet ”handläggning av ett ärenden...” (1 p). Detta under förutsättning att behandlingen, eller behandlingarna, är ”nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras” (6 § SoLPUL) samt att uppgifterna som behandlas ”har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten” (7 § SoLPUL).

Som framhållits förbjuder inte SoLPUL att en och samma personuppgift används för flera olika ändamål (se avsnitt 6.5) eller samlas in primärt för t.ex. kvalitetssäkring (se avsnitt 6.4), så länge nödvändighetskravet är uppfyllt.

Det sagda innebär att det är tillåtet för en socialnämnd (motsvarande) att ta del av (historiska) uppgifter om en enskild individ i dennes personakt, t.ex. tidigare anmälningar, ansökningar, förhandsbedömningar, skyddsbedömningar eller åtgärder genom att skapa ett tillfälligt sammanställningsregister på vilken nämnden applicerar någon form av AI, såsom erfarenhetsbaserade prediktionsmodeller (kvalitetssäkring), i syfte att åstadkomma en rättssäkrare och mer kunskapsbaserad bedömning av en ny ansökan från *samma individ* (handläggning av ärende). Beträffande bedömningar av anmälningar, se avsnitt 17.

Enligt 15 § SoLPUF får vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer får alltså användas som sökbegrepp både vid handläggning av ärende och för sammanställningar av personuppgifter. Bestämmelsen om tillåtna sökbegrepp inkluderar inte behandling av personuppgifter för ändamålen i 12 § 10, det vill säga tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration.

Frågan är hur 12 § 10 p. ska tolkas. Får sökbegrepp inte alls användas i sammanställningar för ändamålen tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration eller är det fritt att använda vilka sökord som helst i sådana sammanställningar? Som framhållits tyder uttalanden i förarbetena på att det inte finns några sökbegränsningar för de ändamål som anges i 12 § 10. Regeringen anför att den enskilde handläggarens sökmöjligheter borde kunna begränsas mycket kraftigt medan den personkrets som arbetar med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik borde kunna begränsas till vad som är ytterst nödvändigt.⁴¹ Regeringen gör här en åtskillnad mellan handläggning av ärende med kraftigt begränsade sökmöjligheter, och å andra sidan personal som arbetar med sekundära behandlingar. Av Datainspektionens tillsynsbeslut framgår vidare att inspektionen också tolkar

⁴¹ Prop. 2000/01:80 s. 147.

bestämmelsen på detta vis.⁴² Det innebär att det är tillåtet med andra sökbegrepp än de angivna, om ändamålen är något av de som räknas upp i p. 10.

En fråga i sammanhanget är om en socialnämnd (motsvarande) får söka efter och sammanställa tidigare dokumentation i andra personakter avseende *andra individer* än den individ som är föremål för handläggning i ett sammanställningsregister, t.ex. för en viss insats, och applicera AI på dessa uppgifter i syfte att få ett bättre och kunskapsbaserat underlag för beslut om åtgärder. Problemet är att sökning inte får ske på en viss typ av bedömning, insats eller resultat. Sökning enligt 15 § SoLPUF får enbart ske på namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer. Förordningen torde dock inte förbjuda sökning av ärendeslag med olika ärendebeteckningar som indikerar vad för slags insats det rör sig om och på så sätt på ett automatiserat sätt använda strukturerade uppgifter i ett beslutsstöd i ett enskild fall. Kruxet är att åstadkomma en sådan informationsstruktur som möjliggör sådan användning av historiska data. Sammanställningen bör vara tillfällig och raderas av systemet så snart en rekommendation presenterats för handläggaren.

Ett annat alternativ såsom i exempel 2 nedan är att vissa utsedda medarbetare söker efter uppgifter om bedömningar, insatser och resultat i ärendehanteringssystemet och tillför uppgifterna till ett separat sammanställningsregister som sedan kan användas för att säkra kvaliteten i handläggningen med hjälp av AI. Anledningen är att i ett sammanställningsregister får man söka efter andra uppgifter än bara namn, personnummer och samordningsnummer. Genom att skapa ett separat sammanställningsregister och manuellt eller automatiskt påföra löpande uppgifter om bedömningar, insatser och resultat från handläggningen av olika enskilda ärenden till registret, kan socialnämnden skapa en databas med historiska data för att kvalitetssäkra handläggningen av framtida ärenden med hjälp av AI.

17 Vad gäller för att använda AI specifikt när det gäller anmälningar och förhandsbedömningar om barn och unga i socialtjänsten?

Om socialnämnden (motsvarande) inleder en utredning ska anmälan, förhandsbedömningen och utredningen dokumenteras i personakten. Men om nämnden inte inleder utredning är det inte lika självklart var förhandsbedömningen eller skyddsbedömningen och beslutet ska dokumenteras. Om barnet redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning antingen dokumenteras i personakten eller antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handlingen som låg till grund för förhandsbedömningen.⁴³ JO har i ett ärende bedömt att om det finns en personakt bör nämnden lägga handlingen till personakten.⁴⁴

En särskild fråga är om anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till ett beslut om utredning får samlas i ett sammanställningsregister, oavsett om den enskilde har en personakt eller inte hos socialtjänsten. Enligt 7 a § SoLPUL råder ett förbud att sammanställa känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden (se avsnitt 8). Förbudet har undantag. Bland annat får känsliga eller ömtåliga uppgifter sammanställas om

⁴² Integritetsskyddsmyndighetens beslut 2005-01-24, dnr 1453-2004 respektive 584-2004.

⁴³ Socialstyrelsens allmänna råd till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

⁴⁴ JO:s beslut den 18 juni 2008, dnr 1923-2007.

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

I förarbetena ges som exempel på sammanställningar inkomna rapporter ordnade i personföljd och servicekort.⁴⁵ Det är tillräckligt att sammanställningen är sökbar enligt ett kriterium för att den ska omfattas av bestämmelsen.⁴⁶ Det har ifrågasatts om sammanställningsregister är mer känsliga ur integritetssynpunkt mot bakgrund av den tekniska utveckling där även personakterna hanteras elektroniskt och där information från personakterna kan inhämtas sekundsnabbt i jämförelse med den manuella hantering av personakter som rådde 1980 när förbudet infördes.⁴⁷

I förarbeten till SoL samt till SoLPUL uppmärksammades frågan om regleringen av sammanställningsregister spelat ut sin roll med hänsyn till de sökmöjligheter som modern teknik ger. Remissinstanser pekade på att anmälningar som inte lett till en utredning enligt gällande regelverk inte kan registreras på sökbart sätt, med risk att enskilda i behov av hjälp inte skulle uppmärksammas.⁴⁸ Redan i betänkandet Dokumentation och socialtjänstregister (SOU 1995:86) påpekades att bestämmelsen försvårar för socialtjänsten att upptäcka om en person är i behov av hjälp. Där slogs fast att ett nytt regelverk om personregister inte kan ha som mål att hindra användningen av rationella kontorshjälpmedel i socialtjänsten utan att regleringen istället måste ta sikte på att reglera systemens användning, förvaring av uppgifter, sammanställning, kryptering, skydd mot otillbörlig åtkomst med mera⁴⁹

Regeringen bedömde dock att förbudet skulle behållas eftersom det har tillkommit för att värna enskildes personliga integritet och för att i något avseende lätta upp förbudet menade regeringen att det måste kunna presenteras ett starkt behov till det som får anses väga tyngre än behovet av att skydda den enskildes personliga integritet samt att den nya teknikens sökmöjligheter till och med kan tala för att behovet av ett förbud är större än när bestämmelsen infördes.⁵⁰

Det har resulterat i att landets kommuner – för att inte bryta mot sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL – diarieför anmälningar som inte lett till någon utredning (och där individen saknar sedan tidigare en personakt) i kronologisk ordning i en eller flera pärmar, så kallad kronologisk pärm.⁵¹ Dilemmat är att handlingar med känsliga uppgifter inte bör diarieföras i det allmänna diariet. Av 5 kap. 3 § OSL framgår att om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras enligt 1 § - så är fallet med personakter vilket framgår av 2 § OSL. Anmälningar som inte leder till en utredning får således inte diarieföras, inte heller samlas

⁴⁵ Prop. 1979/80:1, s. 438.

⁴⁶ Se Socialutskottets betänkande 2000/01: SoU18.

⁴⁷ SOU 1999:109, s. 131.

⁴⁸ Prop. 2000/01:80 s. 160 f.

⁴⁹ SOU 1995:86, s. 142.

⁵⁰ Prop. 2000/01, s. 160 f.

⁵¹ Socialstyrelsen, Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, 2019, s. 19.

i ett sammanställningsregister. En socialnämnds registrering av anmälningar i en så kallad aktualiseringsmodul ansågs inte uppfylla registreringskyldigheten i ett ärende från JO.⁵²

Osäkerheten består i att det är oklart om den lagändring som gjordes 2013 i SoL, som ålade socialnämnder (motsvarande) att fatta ett särskilt beslut om förhandsbedömning (se avsnitt 3), ger socialnämnden en rätt att ordna alla anmälningar på ett sökbart sätt eftersom det inte klargjordes i förarbeten om förhandsbedömningen i och med de nya reglerna blev att anse som en ny typ av ärende inom socialnämnden (12 § 1 stycket 1-9 SoLPUF) som innefattar myndighetsutövning mot enskilda (7 a § SoLPUL) och därmed får sammanställas.

Begreppet *myndighetsutövning* finns i många författningar men har ingen klar definition. I den nya förvaltningslagen (2017:900) förekommer begreppet inte längre. I specialmotiven till regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda och myndigheternas självständighet hänvisas till den äldre förvaltningslagens (ÄFL) definition (prop. 1973:90 s. 397). Tillämpningen av de särskilda förfarandereglerna avgränsades enligt 3 § ÄFL till fall då fråga var om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Vad som avsågs med myndighetsutövning kom därmed att definieras i ÄFL, även om uttrycket myndighetsutövning inte kom att användas i lagen. Denna definition ligger till grund för hur begreppet myndighetsutövning avgränsas även i andra författningar, t.ex. regeringsformen, brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen (2017:725).

Det är oklart om ett beslut om förhandsbedömning, i förhållande till enskilda, innebär en sådan ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”, när beslutet innebär att ingen utredning inleds. Ett sätt att se på saken är att det inte rör sig om myndighetsutövning eftersom något beslut om förmån eller skyldighet inte fattats. Å andra sidan kan ett beslut att inte inleda en utredning visa sig ha varit felaktig, varvid den enskilde gått miste om en förmån som han eller hon annars skulle ha fått och därför lidit rättsförlust på grund av beslutet.

Lika oklar är begreppen *ärende* och *beslut* inom socialtjänsten och förvaltningsrätten. Av förarbetena till SoL framgår att en utredning omfattar all verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende.⁵³ I förarbeten till den nya förvaltningslagen kopplas begreppet ärende till att ett beslut ska avsluta myndighetens handläggning av ärendet. Av förarbetena framgår att det är svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. En viss vägledning kan hämtas från 41 § förvaltningslagen. I bestämmelsen stadgas vilka beslut som får överklagas med stöd av förvaltningslagen, nämligen beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form.⁵⁴ Beslutet ska påverka mottagarens handlande i en given situation.⁵⁵ Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar” ”rekommendationer” eller

⁵² JO 2004/05 s. 391.

⁵³ Prop. 1979/80:1 s. 562.

⁵⁴ RÅ 2004 ref. 8.

⁵⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller bortse ifrån – är alltså överklagbart enligt 41 § förvaltningslagen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.⁵⁶

Å ena sidan har förhandsbedömningen och det beslut som ska fattas enligt 11 kap. 1 a § SoL ingen direkt verkan på den enskilde och det finns inget krav på att vårdnadshavare och barn ens underrättas om en utredning inte inleds. Skyldigheten att underrätta inträder i lagen först när det fattas beslut om att inleda utredning (11 kap. 2 § 3 stycket SoL). Å andra sidan har regeringen understrukit i förarbetena till SoL att beslut om förhandsbedömning ska vara ett formellt beslut och inte enbart ett ”ställningstagande”.⁵⁷ Socialstyrelsen konstaterar i en utredning att det finns flera osäkerhetsfaktorer kring socialtjänstens behandling av personuppgifter när det gäller anmälningar om barn som inte lett till utredning och föreslagit ändringar i bland annat 7 a § SoLPUL.⁵⁸

Med utgångspunkt från en försiktighetsprincip talar således övervägande skäl för att registrering av anmälningar som inte kan dokumenteras i en personakt träffas av sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL. Anledningen är att en sådan sammanställning inte uppfyller rekvisiten för ett av undantagen från sammanställningsförbudet, nämligen att det rör sig om ”åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning”. Inte heller rör det sig om ”handläggning av ärende” (12 § SoLPUL).

Det innebär att sådana anmälningar inte kan underkastas AI eller användas som beslutsstöd vid handläggning av enskilda ärenden. Anmälningar är betydelsefulla uppgifter för en kunskapsbaserad socialtjänst. En särskild kategori utgör så kallade orosanmälningar för barn och unga. Enligt 14 kap. 1 c § SoL bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden. För att kunna ge alla barn stöd och skydd som de har rätt till behövs det en kunskap om hela kedjan, från anmälningar och ansökningar, utredningar, insatser och vad insatserna leder till. Tidigare anmälningar som inte resulterat i en utredning är också betydelsefulla i sammanhanget för en riskbedömning. Utan dessa anmälningar finns inget tillräckligt kunskapsunderlag.

Läget är ett annat om den enskilde har gjort en *ansökan* hos socialtjänsten. Då inleds ett ärende. Om ansökan är ofullständig och om socialnämnden ska vägleda personen om vad som brister är det fortfarande ett ärende. Socialnämndens vägledning blir då i stället ett led i handläggningen av ärendet.

Som framhållits i avsnitt 7.2 löd det ursprungliga lagförslaget i 7 § SoLPUL beträffande vilka personuppgifter som får behandlas att dessa ”...lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.” Lagrådet kritiserade bestämmelsen och ansåg att det inte inbegrep socialtjänstens ”faktiska verksamhet”, trots att en stor del av socialtjänsten utgörs av sådan. I enlighet med vad Lagrådet anförde ändrades ordalydelsen till ”...är nödvändiga för verksamheten.”

⁵⁶ Se RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2018 ref. 23.

⁵⁷ Prop. 2012/13:10 s. 59.

⁵⁸ Socialstyrelsen, Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, 2019.

En stor del av den offentliga verksamheten bedrivs i form av faktiskt handlande eller faktiskt verksamhet, vilket ska särskiljas från det ovan beskrivna begreppet ärende. På sådan verksamhet är inte förvaltningslagen tillämplig. I stället korresponderar det faktiska handlandet till stor del med myndigheternas dagliga serviceverksamhet, som regleras i förvaltningslagen. Typiska exempel på faktiskt handlande är när en lärare genomför en lektion eller när en läkare utför en operation. Förfarandet blir dock annorlunda då läraren examinerar en student eller då läkaren debiterar en patient. Då rör det sig om handläggning av ärende och myndighetsutövning. Exempel på faktisk handlande inom socialtjänsten skulle vara uppsökande verksamhet, rådgivning och kunskapsinhämtning av olika slag, t.ex. genom enkäter.

Frågan är om förhandsbedömningar av anmälningar som inte resulterar i en utredning ska betraktas som en del i socialtjänstens ”faktiska verksamhet” som Lagrådet uttryckte sig. Beslutet utgör inte ett ärende, inte heller myndighetsutövning. Men det kräver ett handlande av socialnämnden enligt SoL i form av ett formellt beslut.

En sådan tolkning ger vid handen att sådana anmälningar får sammanställas i ett sammanställningsregister för ändamålet ”kvalitetssäkring”. Enligt 7 § SoLPUL får ju känsliga personuppgifter behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende ”eller är nödvändiga för verksamheten.” Som konstaterats avses med ordalydelsen ”nödvändig för verksamheten” enligt förarbetena socialtjänstens faktiska verksamhet, nämligen att handla genom att bedöma varje anmälan enligt krav i SoL. Det öppnar för möjligheten att samla de anmälningar som inte resulterar i en utredning i ett sammanställningsregister för ändamålet ”kvalitetssäkring” (7 a § SoLPUL). Behandling av personuppgifter för ändamålet kvalitetssäkring utgör ett undantag från sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL. Givet att nödvändighetskravet i 6 § SoLPUL är uppfyllt. Det torde inte råda någon tvekan om att sådana anmälningar är nödvändiga för socialtjänstens förhandsbedömningar av nya anmälningar om en och samma individ.

Det skulle innebära att anmälningar som inte lett till en utredning kan användas som beslutsstöd i socialtjänstens förhandsbedömning eller skyddsbedömning av anmälningar. Det erinras dock att rättsläget är oklart och att den extensiva tolkning som förespråkas här inte har varit föremål för varken tillsynsmyndighetens eller domstols prövning.

Enligt 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av [...] beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Formuleringen innebär att personuppgifter lagligen får behandlas inom ramen för uppgifter som med stöd av kommunallagen har getts till kommunala myndigheter och kommunala bolag genom beslut i fullmäktige.⁵⁹ Personuppgiftsbehandling som saknar tydligt stöd i lagen och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, t.ex. orosanmälningar som inte har resulterat i en utredning, skulle därmed kunna samlas in och sammanställas genom ett fullmäktigebeslut.⁶⁰

⁵⁹ Prop. 2017/18:105 s. 58 och prop. 017/18:298 s. 49.

⁶⁰ Enligt 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en

Såvitt är känt har ingen kommun utnyttjat detta rättsliga stöd i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för att behandla personuppgifter som inte vinner stöd i en svensk registerförfattning.

På uppdrag av Sektionen för socialtjänst, SKR.

Manólis Nymark

uppgift av allmänt intresse som följer av ... av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Formuleringen omfattar även uppgifter som med stöd av kommunallagen har getts till kommunala myndigheter och kommunala bolag genom beslut i fullmäktige. Se prop. 2017/18:105 s. 58 och prop. 017/18:298 s. 49.