

Att göra anmälningar som gäller barn sökbara

Rättsliga förutsättningar för
personuppgiftsbehandling

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

ISBN	978-91-7555-496-9
Artikelnummer	2019-5-15
Publicerad	www.socialstyrelsen.se , maj 2019

Förord

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2018 Socialstyrelsen i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid anmälningar avseende barn som inte leder till utredning. I uppdraget ingår även att lämna förslag på de författningsändringar som är nödvändiga för att hålla sådana anmälningar sökbara. Författningsförslagen ska bl.a. utgå ifrån vad som är mest lämpligt utifrån avvägningar avseende barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess. I den här rapporten redovisas uppdraget.

Socialstyrelsens analys av befintligt regelverk visar att reglerna är svårtolkade och att det behövs tydligare regler för att socialnämnden ska kunna hålla anmälningar som inte lett till utredning ordnade på ett sökbart sätt. I rapporten presenterar Socialstyrelsen författningsförslag som innebär att uppgifter om anmälan som gäller barn som inte leder till utredning samt uppgifter om bedömning av behovet av omedelbart skydd och beslut att inte inleda utredning om ett barn ska kunna sammanställas på ett sökbart sätt.

Rapporten riktar sig till regeringen, men kan även vara av intresse för kommunernas socialnämnder.

Uppdraget har genomförts i samverkan med Datainspektionen och i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Barnombudsmannen.

Unni Björklund, jurist, har varit projektledare. I projektgruppen hos Socialstyrelsen har jurist Elin Torebring, jurist Charlotte Gilén, utredare Helena Stålhammar, utredare Eva Kågström samt utredare Birgitta Svensson deltagit i arbetet. Ansvarig enhetschef har varit Mariana Näslund Blixt. Socialstyrelsen vill tacka alla som med stort kunnande och engagemang har deltagit i arbetet.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Behov av en tydligare reglering	7
Socialstyrelsens författningsförslag	7
Författningsförslag	9
Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	9
Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	10
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	11
Inledning	13
Bakgrund	13
Uppdraget	13
Uppdragets genomförande	15
Juridisk analys	15
Förslaget om författningsändringar	15
Samverkan och samråd	16
Socialtjänstens ansvar för barn och unga	17
Anmälningar av barn som far illa	17
Hur många barn återkommer?	19
Rättighetsskydd för enskilda	21
Regeringsformen	21
Europakonventionen	23
EU:s rättighetsstadga och dataskyddsförordningen	25
Barnrättsperspektiv på anmälningar och mottagande av anmälningar	25
Juridisk analys av förutsättningar för personuppgiftsbehandling av anmälningar och förhandsbedömningar	29
Tillåten och otillåten behandling av personuppgifter i socialtjänsten	29
Sekretess, registrering och förvaring av anmälningarna	36
Sammanfattning av rättsläget	43
Behovet av en reglering	44
Resultatredovisning av hearing och intervjuer	44
Etiska rådet	46
Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall	46
Andra exempel på socialnämndens behov att ta del av anmälan och förhandsbedömning	47
Personuppgiftsbehandling av anmälningar i Norge och Danmark	48

Norge.....	48
Danmark	49
Överväganden och förslag	50
Barn men inte unga omfattas	50
Förslaget inkluderar förhandsbedömningar	50
Förslaget omfattar alla uppgifter i anmälan och förhandsbedömningen	51
Ändamålsbestämmelsen och sökbegreppen behöver revideras	52
Sekretess för sammanställningar av anmälningar	53
Behov av särskilda regler om gallring	53
Alternativa lösningar på problemet med sökbarhet	54
Integritetsanalys och proportionalitetsbedömning	58
Kartläggning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen.....	58
Slutsats av integritetsanalysen	63
Rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen	64
Proportionalitetsbedömning	66
Sammanfattande bedömning.....	68
Konsekvenser av förslagen.....	70
Konsekvenser för samhället.....	70
Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	71
Konsekvenser för barn.....	73
Konsekvenser för jämställdhet för kvinnor och män	75
Författningskommentar	76
Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	76
Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	77
Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	78
Referenser	80

Sammanfattning

Socialnämnden har ett omfattande ansvar att uppmärksamma och skydda barn som far illa. Till följd av reglerna om personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten sätts i många kommuner anmälningar om oro för barn som inte leder till utredning in i en eller flera pärmar i kronologisk ordning (hädanefter *den kronologiska pärmen*). Där kan det vara svårt att söka bland anmälningarna. Den som söker efter en anmälan i pärmen får del av information, som många gånger är integritetskänslig, rörande andra personer.

Behov av en tydligare reglering

Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga framgår att innan socialnämnden beslutar om att inte inleda en utredning bör uppgifter som finns i förekommande personakt beaktas. Även tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden bör beaktas, om det är möjligt. Samtidigt finns i 7 a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL, ett förbud mot att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden, som även omfattar manuella sammanställningar.¹ I 7 a § andra stycket SoLPuL finns uppräknat ett antal undantag från förbudet. Inget av undantagen ger socialnämnden möjlighet att sammanställa register över anmälningar som gäller barn som inte lett till någon utredning och inte tillhör något pågående ärende. Uppräkningen av undantag är avsedd att vara uttömmande.²

Socialstyrelsen har utrett om det idag finns några möjligheter att hålla samtliga anmälningar som inte leder till utredning sökbara. Den juridiska analysen inkluderar även vilka krav reglerna om diarieföring ställer på hur anmälningarna hålls ordnade.

Analysen av befintligt regelverk visar att reglerna är svårtolkade och att det behövs tydligare regler för att socialnämnden ska kunna hålla anmälningar som inte lett till utredning ordnade på ett sökbart sätt. Dessutom är det till följd av reglerna i SoLPuL svårt för socialnämnden att hålla handlingarna ordnade på ett sådant sätt att kraven på diarieföring uppnås. Regelverket är inkonsekvent då det är möjligt att hålla en del anmälningar som inte leder till utredning sökbara i personakt men inte andra där någon personakt inte finns sedan tidigare.

Socialstyrelsens författningsförslag

Socialstyrelsen föreslår att ett nytt undantag ska införas i 7 a § SoLPuL som möjliggör sammanställningar som innehåller uppgifter om känsliga person-

¹ Prop. 2002/03:36, s. 19 f.

² Prop. 2002/03, s. 28.

uppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden. Undantaget föreslås omfatta uppgifter om anmälan som gäller barn samt uppgifter om bedömning av behovet av omedelbart skydd och beslut att inte inleda utredning om ett barn (det som brukar kallas förhandsbedömningen).

Baserat på den juridiska analysen och på kommunernas svar i hearing anser Socialstyrelsen att förslaget måste inkludera både anmälan och dokumentation av förhandsbedömning som inte lett till utredning. Dessa handlingar förvaras tillsammans och socialnämnden har ett behov av att ta del av även bedömningen av anmälan.

Utöver det nya undantaget i 7 a § SoLPuL föreslår Socialstyrelsen som följd av detta en revidering av ändamålen och sökbegreppen som regleras i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuLF. Socialstyrelsen bedömer även att en särskild gallringstid för den typ av sammanställningar som föreslås bör övervägas.

Integritetsanalys och proportionalitetsbedömning

Den typ av sammanställningsregister som föreslås kan anses omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen såväl som artikel 8.1 Europakonventionen. Socialstyrelsen anser att ett särskilt undantag för sammanställningar över anmälningar och förhandsbedömningar i syfte att skydda barn är ett sådant ändamål som är godtagbart och nödvändigt. Regleringen är att anse som proportionerlig både utifrån barnskyddsperspektiv och utifrån integritetsaspekter. Socialnämnden har det yttersta ansvaret att skydda barn som far illa och förslaget innebär att nämnden får ett verktyg att kunna identifiera fler av de barn som behöver nämndens skydd och stöd.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 7 a § i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

I sammanställningar av personuppgifter får det inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.

Undantag från första stycket gäller för

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, och
 5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.
4. administration som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt,
 5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, *och*
 6. *uppgifter om anmälan som gäller barn enligt 14 kap. 1 § första stycket och 1 c § socialtjänstlagen (2001:453) samt uppgifter om bedömning av behovet av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt andra stycket samma lag.*

Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får aldrig tas in.

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 12 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 §

Anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna skall dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört.

Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten *ska* gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna *ska* dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket *första meningen*.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten *ska* gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. *Uppgifter i en sådan sammanställning som avses i 7 a § andra stycket 6 samma lag ska dock gallras tre år efter det att uppgifterna fördes in i sammanställningen.*

Gallringen *ska* vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Regeringen föreskriver att 12 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. 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 socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,

2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,

3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980), och

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980),

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten, och

11. bedömning av behov av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt 11 kap. 1 a § andra stycket samma lag.

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

Regeringen föreskriver att 15 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 får 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.

I verksamhet som avses i 12 § 11 får en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person- eller samordningsnummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar.

Inledning

Bakgrund

Frågan om myndigheters behandling av personuppgifter innefattar ofta avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten och privatlivet å ena sidan och viktiga samhällsintressen å den andra. I regeringsformen (RF) anges bl.a. att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 § RF). Var och en ska gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Den enskildes rätt till respekt för privat- och familjelivet är också skyddad enligt artikel 8.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), som har inkorporerats i svensk rätt. Även i EU:s stadga om grundläggande rättigheter uttrycks rätten till respekt för privat- och familjeliv, artikel 7. I stadgan finns dessutom en särskild bestämmelse om rätt till skydd för personuppgifter, artikel 8. Sedan 25 maj 2018 utgör EU:s allmänna dataskyddsförordning (dataskyddförordningen) en grundläggande reglering på området.³

Regeringens nationella samordnare Cecilia Grefve har som ett av tio förslag till regeringen framfört behovet av ledning kring vilka möjligheter socialnämnden har att hålla anmälningar om oro för barn sökbara utan att det strider mot regler om personuppgiftsbehandling, mot bakgrund av att frågan är central för barns skydd [1]. Socialstyrelsen och SKL har tidigare lyft att anmälningar om oro för barn som inte lett till en utredning hos socialnämnden vanligen inte hålls ordnade på ett sökbart sätt hos socialtjänsten. Detta till följd av reglerna om personuppgiftsbehandling i socialtjänsten, vilket innebär att det kan vara svårt att beakta tidigare inkomna anmälningar.⁴ I SKL:s handlingsplan ”Stärkt skydd för barn och unga” framhålls vikten av att en lagändring sker så anmälningarna kan hållas sökbara [2].

Uppdraget

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2018 fått följande uppdrag;

Socialstyrelsen ska analysera de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid anmälningar om misstanke om att barn far illa eller riskerar fara illa som inte leder till utredning. Socialstyrelsen ska vidare lämna förslag på de författningsändringar som är

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

⁴ Se *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*. Betänkande av Socialdatautredningen (SOU 1999:109), s. 235, särskilt yttrande av Socialstyrelsen och dåvarande Svenska Kommunalförbundet. Se även Socialstyrelsens yttrande över utredningen om rätt information i vård och omsorgs slutbetänkande *Rätt information på rätt plats i rätt tid* (SOU 2014:23) och PM från SKL 2016-03-31 ärendenr 16/01520.

nödvändiga för att hålla sådana anmälningar sökbara. Nödvändiga avvägningar ska göras, särskilt avseende barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess. Författningsförslagen ska utgå från vad som är mest lämpligt utifrån ovannämnda avvägningar. En integritetsanalys och en proportionalitetsbedömning ska vidare göras av konsekvenserna av de författningsförslag som lämnas. I uppdraget ingår även att analysera och göra en uppskattning av vilka ekonomiska konsekvenser författningsförslagen kan medföra för kommunerna, bland annat i form av implementeringskostnader men även på lång sikt. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Datainspektionen och i samråd med Barnombudsmannen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 maj 2019.

Uppdragets genomförande

Uppdraget består av två delar – dels att analysera de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid anmälningar om misstanke om att barn far illa som inte leder till utredning, dels att lämna förslag på de författningsändringar som är nödvändiga för att hålla sådana anmälningar sökbara.

En tidig avgränsning som gjordes i uppdraget är att Socialstyrelsen utgått ifrån att det förslag som ska tas fram ska innebära möjlighet att hålla anmälningarna sökbara inom den socialnämnd anmälningarna inkommer till, inte att hålla anmälningar sökbara på en nationell nivå. Av regleringsbrevet följer att Socialstyrelsens ska göra en integritetsanalys och proportionalitetsbedömning av förslaget. Analysen och bedömningen är avgränsad till att fokusera huvudsakligen på vad som är en proportionerlig reglering i förhållande till skyddet för den enskildes integritet.

Juridisk analys

Den juridiska analysen redogör för gällande rätt och möjliga rättsliga hinder och oklarheter med särskilt beaktande av de perspektiv som framgår av regleringsuppdraget.

Förslaget om författningsändringar

Utifrån den juridiska analysen och den inhämtade kunskapen om socialtjänstens behov har Socialstyrelsen utarbetat ett förslag om de författningsändringar som behövs för att hålla anmälningar sökbara. Övergripande ramar som finns för intrång i den personliga integriteten måste beaktas utifrån bl.a. Europakonventionen, regeringsformen och dataskyddsförordningen. Vilka möjliga juridiska lösningar som finns för att kunna hålla anmälningarna sökbara behöver beaktas. Förslaget ska enligt uppdraget utgå från vad som är mest lämpligt utifrån avvägningar avseende barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess och en integritetsanalys samt proportionalitetsbedömning ska göras av konsekvenser av förslaget.

Intervjuer och hearing

Socialstyrelsen har arrangerat hearing med kommuner för att få in kunskap om hur socialnämnderna idag hanterar anmälningar som inte lett till utredning och hur deras behov ser ut att kunna hålla anmälningarna sökbara. Kompletterande intervjuer har även genomförts över telefon.

Fråga till etiska rådet

Socialstyrelsens etiska råd har yttrat sig i frågor om barnskydd i förhållande till barn och vuxnas personliga integritet. Rådet är ett internt rådgivande organ till Socialstyrelsen som behandlar etiska frågor inom myndighetens verksamhetsområde.

Analys och uppskattning av ekonomiska konsekvenser

Socialstyrelsen har utifrån förslaget genomfört en analys och uppskattning av ekonomiska konsekvenser som förslaget kan innebära för kommunerna.

Integritetsanalys och proportionalitetsbedömning

Förslaget innehåller en integritetsanalys och proportionalitetsbedömning.

Samverkan och samråd

I regleringsbrevet framgår att samverkan ska ske med Datainspektionen samt att uppdraget ska genomföras i samråd med Barnombudsmannen och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Under hösten 2018 genomfördes informationsmöten med Datainspektionen, Barnombudsmannen och SKL. Möte för samråd med SKL ägde rum den 21 mars 2019 och med Barnombudsmannen 26 mars 2019. Samverkan med Datainspektionen har skett löpande. Utöver dessa kontakter har Socialstyrelsen genomfört ett möte med Socialchefsnätverket.⁵ Vidare har Socialstyrelsen inhämtat information från myndigheter i Danmark och Norge om deras regelverk för personuppgiftsbehandling av anmälningar om att barn far illa.

⁵ SKL:s strategiska chefsnätverk som bl.a. är ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte, rådgivande till SKL:s arbete samt en förankrings- och informationskanal mellan SKL och medlemmarna.

Socialtjänstens ansvar för barn och unga

Anmälningar av barn som far illa

Socialnämnden har ett omfattande ansvar för barn och unga. Det kommer till uttryck i bl.a. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, där det föreskrivs att socialnämnden i nära samarbete med hemmen ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Samhället behöver stödja och skydda barn som annars riskerar en ogynnsam utveckling. För att nämnden ska kunna ta sitt ansvar behöver den uppmärksammas på barn som kan behöva stöd och hjälp. Vissa myndigheter, anställda och yrkesverksamma är enligt 14 kap. 1 § SoL skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att barn far illa. För alla andra är det en rekommendation som följer av 14 kap. 1 c § SoL.

Lagen anger inte närmare i vilka situationer eller vid vilken misstankegrad ett barn kan misstänkas fara illa. Detta har lyfts som en svårighet med anmälningsskyldigheten samtidigt som det ansetts omöjligt att ange exakta kriterier för när en anmälan ska göras⁶. Det går ändå utifrån förarbeten att få en bild av vilken typ av uppgifter som kan förkomma i en anmälan. I förarbeten framgår att det kan röra sig om fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller familjer där det förekommer allvarliga relationsproblem. Barn kan även fara illa på grund av sitt eget beteende (missbruk, kriminalitet eller annat självdestruktivt beteende) eller för att de utsätts för hot, våld eller andra övergrepp av jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik kan anses fara illa. Psykisk ohälsa eller liknande hos barn och unga, exempelvis depression, självskadebeteende eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning faller däremot utanför socialtjänstens kompetensområde, om det inte även finns en social problematik. Inte heller renodlade inlärningsproblem är ett ansvar för barn- och ungdomsvården.⁷

Anmälan ska eller bör göras redan vid misstanke om att ett barn fara illa.⁸ I förarbeten framgår att även svårbedömda eller obestyrkta uppgifter ska anmälas om de tyder på att barn kan behöva stöd eller hjälp från socialnämnden och sedan är det nämndens ansvar att ta ställning till anmälan.⁹ Det betyder att uppgifter av olika grad av riktighet och allvarlighet kan komma att anmälas.

⁶ Se proposition 2012/13:10 *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 47.

⁷ Prop. 2012/13:10 s. 47.

⁸ 14 kap. 1 § första stycket och 1 c § SoL.

⁹ Se proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 106.

Bedömning av anmälan hos socialnämnden

En anmälan om att ett barn misstänks fara illa leder inte alltid till att nämnden inleder en utredning om barnets behov av stöd och hjälp. Bedömningen av om en utredning ska inledas eller inte kallas *förhandsbedömning*. Beslut ska fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan kommit in. När en anmälan kommit in ska socialtjänsten genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd, en så kallad *skyddsbedömning*.¹⁰ Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent. I normalfallet bör informationen i anmälan ge tillräckligt med information för skyddsbedömningen och även för bedömningen av om en utredning ska inledas. Handläggaren kan i vissa fall behöva ta kontakt med den som berörs av anmälan och eventuellt även med anmälaren.¹¹ Skyddsbedömningen kan leda till att en utredning inleds omgående. Om det i anmälan eller under en förhandsbedömning framkommer uppgifter om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående ska en utredning alltid inledas utan dröjsmål.¹² Tidsgränsen på fjorton dagar för förhandsbedömningen kan förlängas om det finns synnerliga skäl för det. Ett beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.¹³

Om anmälan behöver förtydligas kan nämnden ta förnyad kontakt med anmälaren. Nämnden kan också inom ramen för förhandsbedömningen kontakta den eller de personer som anmälan rör, informera om innehållet i anmälan och ge honom eller henne möjlighet att bemöta uppgifterna. Om några uppgifter hämtas in från utomstående personer har däremot enligt JO en utredning inletts.¹⁴ Även upprepade kontakter med familjen är något som talar för att en utredning bör inledas utifrån risken att inte barnets behov annars synliggörs.¹⁵ Innan socialnämnden beslutar om att inte inleda en utredning bör uppgifter som finns i förekommande personakt beaktas. Även tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden bör beaktas, om det är möjligt.¹⁶

Dokumentation av anmälningar

När en anmälan inkommer ska socialnämnden dokumentera uppgifter om vad saken gäller, vem eller vilka som uppgifterna avser, vem som har lämnat uppgifterna om de inte har lämnats anonymt, när och hur uppgifterna har lämnats till nämnden, och namn och befattning eller titel på den som har tagit emot uppgifterna. Det ska också framgå vilka andra uppgifter av betydelse för saken som har lämnats till nämnden.¹⁷ Om nämnden efter en förhandsbedömning av anmälan beslutat att inte inleda en utredning, ska det dokumente-

¹⁰ 11 kap. 1 a § första stycket SoL.

¹¹ Prop. 2012/13:10, s. 60.

¹² 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.

¹³ 11 kap. 1 a § andra stycket SoL.

¹⁴ Jfr JO:s ämbetsberättelser 1995/96 s. 312 och 1999/2000 s. 238 samt JO:s beslut den 3 oktober 2011, dnr 1909-2010.

¹⁵ Prop. 2012/13:10, s. 59.

¹⁶ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

¹⁷ 4 kap. 1 § SOSFS 2014:5.

ras 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. Om förhandsbedömningen gäller ett barn, och barnet inte själv har kommit till tals, ska anledningen till detta dokumenteras.¹⁸ Också skyddsbedömningen ska dokumenteras och motiveras så att det framgår vad som ligger till grund för bedömningen och vilket behov barnet har av skydd.¹⁹ Dokumentation ska innehålla uppgifter om vilken bedömning som har gjorts av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd, vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning, när bedömningen har gjorts, och namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen.²⁰ I 11 kap. 6 § SoL regleras att dokumentation hos socialtjänsten ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska det antecknas.

Om socialnämnden inleder en utredning ska anmälan, förhandsbedömningen och utredningen dokumenteras i personakt. Men om nämnden inte inleder utredning är det inte lika självklart var skyddsbedömningen och beslutet ska dokumenteras, utan en fråga som nämnden själv får ta ställning till. 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.²¹ JO har i ett ärende bedömt att om det finns en personakt bör nämnden lägga handlingen till personakten.²² Om barnet *inte* redan har en personakt bör beslutet att inte inleda en utredning antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handlingen som låg till grund för nämndens förhandsbedömning.²³ Om en personakt inte finns måste handlingen diarieföras, samtidigt som nämnden inte får bryta mot sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPuL. I praktiken sker det ofta genom att handlingarna diarieförs i kronologisk ordning i en eller flera pärmar.²⁴

Hur många barn återkommer?

Sverige har inte någon nationell statistik över hur många anmälningar som inkommer till socialtjänsten eller hur många unika barn som aktualiseras genom anmälningar varje år. I Socialstyrelsens kartläggning från 2012, *Anmälningar till Socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader* [3], uppskattades omfattningen av antal anmälningar, antal barn/unga och antal utredningar det undersökta året 2010 till cirka 140 000 anmälningar som rör 60 000 unika barn och ledde till 30 000 inledda utredningar i riket. Genom uppgifter från socialtjänsten i

¹⁸ 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

¹⁹ Prop. 2012/13:10, s. 60.

²⁰ 5 kap. 4 § SOSFS 2014:5.

²¹ Allmänna råd till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

²² JO:s beslut den 18 juni 2008, dnr 1923-2007.

²³ Allmänna råd till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

²⁴ Jfr JO:s beslut den 18 december 1998, dnr 1998-3500 och prop. 2012/13:10, s. 57.

olika delar av landet framkommer att anmälningar om att barn misstänks fara illa har ökat sedan dess [4,5].

Eftersom det saknas nationell statistik är det svårt att fastslå hur vanligt det är att barn som anmäls redan förekommer i tidigare anmälningar som antingen lett till en utredning och sparats i en personakt eller som inte lett till en utredning och sparats i kronologisk pärm. Det finns dock ett fåtal studier över antal barn som aktualiseras genom anmälan eller ansökan mer än en gång inom socialtjänsten. FoU Välfärd i Region Gävleborg har sammanställt statistik för aktualiseringar (ansökan, anmälan) från tio kommuners socialtjänster i Gävleborgs län under helåret 2017 samt genomfört jämförelser över tid (2009-2017) [4]. Andelen barn som aktualiserats två gånger eller fler utgör i studien lite mer än en tredjedel av alla unika barn som aktualiseras hos socialtjänsten och hade under 2017 ökat jämfört med 2016 (från 36 till 38 %). Studien besvarar dock inte frågan om hur många av de barn som aktualiseras mer än en gång som utgörs av anmälningar som inte leder till utredning och således bara finns i kronologiska pärmen.

En rapport från FoU Skåne från 2009 konstaterade att cirka 21 procent, var femte barn eller ungdom i de studerade kommunerna inom två år hade återkommit efter att socialtjänstens ställningstagande vid ett tidigare tillfälle har varit att inte inleda utredning. Något fler barn än ungdomar återkom i förhållande till antal barn och ungdomar vars förhandsbedömningar ingick i undersökningen [6].

Cocozza undersökte i sin avhandling "The Parenting of Society" (2007) samtliga anmälningar som inkommit till socialnämnden i Linköping under år 1998 och vad anmälningarna ledde till. I studien framgår att många barn som anmälts, men där ingen utredning gjordes, återaktualiserades för utredning inom fem år [7].

Att genomföra studier av hur många barn som återaktualiseras på detta sätt inom barn och ungdomsvården är tidskrävande eftersom det ofta förutsätter manuell handräkning och genomsökning av den kronologiska pärmen, där förhandsbedömningar avseende barn som inte tidigare utretts av socialnämnden förvaras på ett sätt så de inte hålls sökbara. Att det är tidskrävande att manuellt gå igenom materialet är något som Cocozza lyfter som en svårighet i sin avhandling och som även framgår av FoU Välfärd i Region Gävleborgs studie.

Rättighetsskydd för enskilda

De avvägningar som Socialstyrelsen enligt regeringsuppdraget ska göra i förhållande till barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess aktualiserar flera olika rättigheter för enskilda, som ibland kan vara i konflikt med varandra. Var och en har rätt till skydd för sitt privatliv och skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Det följer av Europakonventionen, regeringsformen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, dataskyddsförordningen och Europarådets dataskyddskonvention. Barns rätt till privat- och familjeliv skyddas dessutom av barnkonventionen. I barnkonventionen finns flera rättigheter som tar sikte på barns behov av skydd. Det här avsnittet avser att ge en inledande beskrivning av rättigheter som tar sikte på skyddet för den personliga integriteten samt ett barnrättsperspektiv på frågan om registrering av anmälningar om oro för barn på ett sökbart sätt.

Regeringsformen

Skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten

Vid den revidering av regeringsformen som genomfördes 2011 infördes en bestämmelse som utvidgar skyddet mot intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsen finns i 2 kap. 6 § andra stycket RF och har inte någon tidigare motsvarighet. I 2 kap. 6 § första stycket RF framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, mot kroppsvision, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt andra stycket är utöver vad som föreskrivs i första stycket var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Bestämmelsen omfattar inte åtgärder som en enskild vidtar i förhållande till en annan enskild. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.²⁵ Med kartläggning avses t.ex. insamling av statistik av myndigheter eller insamling av uppgifter om en person inför som exempel ett beslut. Med hänsyn till dagens snabba tekniska utveckling ligger det i sakens natur att nya metoder kommer att utvecklas som möjliggör övervakning och

²⁵ Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 250.

kartläggning i andra former än vad som för närvarande är möjligt, som inte går att förutsäga.²⁶

Uttrycket ”enskilda personliga förhållanden” avses här ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.²⁷ Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.²⁸

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är det enligt regeringens mening naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan därför normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen är exempel på en omständighet som kan vara av betydelse vid bedömningen. Även andra omständigheter kan behöva beaktas. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste utifrån förarbetena bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden omvärlden. I sista hand är det riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av så ingripande karaktär att de inte bör kunna begränsas på annat sätt än genom lag och med tillämpning av det kvalificerade förfarandet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.²⁹

Förutsättningar för begränsning av skyddet

Skyddet för den personliga integriteten får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag. Detta får, enligt 21 § samma kapitel, endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får vidare inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det

²⁶ Prop. 2009/10:80, s. 180 ff.

²⁷ Prop. 2009/10:80, s. 177. Regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografisk bild samt uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, t.ex. uppgift om anställning, omfattas av uttrycket.

²⁸ Prop. 2009/10:80, s. 249 f.

²⁹ Prop. 2009/10:80, s. 185.

ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Det obligatoriska lagområdet

Även författningsändringar utanför det grundlagsskyddade området kan behöva formen av lag. Enligt 8 kap. 2 § andra punkten RF ska föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden falla under det s.k. obligatoriska lagområdet. Detta innebär att sådana föreskrifter ska meddelas genom lag.

I förarbetena till SoLPuL görs ingen bedömning av om det finns moment i författningen som innebär att det krävs lagstöd enligt 8 kap. RF. De argument som framförs för att regleringen ska ske i lag är att verksamheten inom socialtjänsten innefattar en omfattande hantering av personuppgifter som är känsliga från integritetssynpunkt som berör ett mycket stort antal enskilda individer samt att det i samband med införandet av personuppgiftslagen framhölls att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag. Regler om att det allmänna registrerar personuppgifter om enskilda innebär dock inte i sig några skyldigheter för den enskilde och utgör inte heller alltid ett ingrepp i enskildas förhållanden på det sätt som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 RF.³⁰

Europakonventionen

I propositionen till den ändring av grundlagen som gjordes 2011 i 2 kap. 6 § andra stycket RF framhålls att även utanför det grundlagsskyddade området är utrymmet för åtgärder som innebär begränsningar i enskildas rätt till respekt för privatlivet begränsade med anledning av de krav som följer av Europakonventionen. Det innebär bl.a. att det även utanför området för det grundlagsreglerade integritetsskyddet ställs krav på att inskränkningar av rättighetsskyddet enligt konventionen ska vara proportionella i förhållande till det eftersträlvande målet och att de har stöd i nationella normer som har beslutats i konstitutionellt föreskriven ordning. Sådana normer måste också uppfylla sedvanliga krav på rättssäkerhet.³¹

Artikel 8.1 i Europakonventionen stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Artikel 8.2 tillåter inskränkningar med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

³⁰ Proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 132 f samt proposition 1997/98:44 *Personuppgiftslag*, s. 40 f., bet. 1997/98:KU 18 s. 43, rskr. 1997/98:180. Se även betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) s. 198 ff. för en redogörelse över registerlagstiftning i förhållande till 8 kap. RF.

³¹ Prop. 2009/10:80, s. 177.

Europadomstolen har i flera rättsfall kommit fram till att artikel 8 kan vara tillämplig vid myndigheters registrering och lagring av personuppgifter.³² Av domstolens praxis framkommer att staten har ett ansvar att skydda personuppgifter från obehörig åtkomst.³³

Rättsfallet *Khelili mot Schweiz* berörde registrering av personuppgifter under en längre tid i ett myndighetsregister på lösa grunder. Fallet gällde klassificering av en fransk kvinna som "prostituerad" i databasen för den lokala polisen i en stad under femton år. Ändamålet med den här klassificeringen, likväl som i många andra rättsfall i domstolens praxis som handlar om registrering personuppgifter, var att samla in personuppgifter utifrån intressen att förhindra brott eller skydda säkerhetsintressen samt för att skydda andras rättigheter. Domstolen ansåg att registreringen, som pågick under årtal, varken var motiverad eller nödvändig i ett demokratiskt samhälle. I rättsfallet tog domstolen hänsyn till både det faktum att klassificeringen tycktes ha skett på vaga grunder och att polisen dessutom bekräftat att en rättelse skulle ha skett. Det spelade även in i domstolens bedömning att personuppgifterna var föremål för automatisk behandling vilket underlättade tillgången till uppgifterna.³⁴

Skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8 innebär samtidigt att staten har positiva skyldigheter att upprätta en rättslig ram som ger barn som utsätts i sina hem för våld, vanvård eller är brottsoffer tillräckligt skydd och effektiva rättsmedel. Den här positiva skyldigheten berör, utöver artikel 8, också artikel 2 (rätt till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr). Det framkommer bl.a. av målet *Eremia mot Republiken Moldavien* som väcktes av en mamma och hennes båda döttrar om att myndigheterna hade underlåtit att skydda dem mot det våld och de övergrepp som maken/pappan utsatte dem för, samt målet *Z m.fl. mot Förenade kungariket* där sociala myndigheter misslyckats med att skydda ett antal syskon från att utsättas för en behandling i sitt hem som innebar sådan omänsklig eller förnedrande behandling som avses i artikel 3 i Europakonventionen. Ett tredje exempel är målet *Söderman mot Sverige* som gällde en flicka vars styvpappa hade försökt filma henne när hon duschade, där det i Sverige saknades effektiva straff- eller civilrättsliga rättsmedel mot detta.³⁵

Det finns rättsfall som berört frågor om barns rättigheter i förhållande till vuxnas rättigheter i situationer när barnets intressen varit svåra att förena med den vuxnes, exempelvis vid sociala myndigheters omhändertagande av ett barn mot förälders vilja. Domstolen har då bedömt att barnets intresse måste vara av största vikt.³⁶ Domstolen har ansett att konventionsstaterna har

³² Se bl.a. Europadomstolens dom av den 6 juni 2006 i mål nr 62332/00, *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* och Europadomstolens dom av den 26 mars 1987 i mål nr 9248/81, *Leander mot Sverige*.

³³ Europadomstolens dom av den 3 april 2007, i mål nr 20511/03, *I. mot Finland*.

³⁴ Europadomstolens dom av den 18 oktober 2011 i mål nr 16188/07, *Khelili mot Schweiz*.

³⁵ Europadomstolens dom av den 28 maj 2013 i mål nr 3564/11, *Eremia mot Republiken Moldavien*, Europadomstolens dom av den 12 november 2013 i mål nr 5786/08, *Söderman mot Sverige* [stor avdelning] och Europadomstolens dom av den 10 maj 2001 i mål nr 29392/95, *Z m.fl. mot Förenade kungariket* [stor avdelning].

³⁶ Se Europadomstolens dom av den 27 april 2010 i mål nr 16318/07, *Moretti och Benedetti mot Italien*, och Europadomstolens dom av den 18 juni 2013 i mål nr 28775/12, *R.M.S. mot Spanien*.

skyldigheter i fråga om barns rättigheter, och dessa ska tolkas i ljuset av barnkonventionen.³⁷

EU:s rättighetsstadga och dataskyddsförordningen

Artikel 6 i EU:s rättighetsstadga (stadgan) anger att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Artikel 7 anger vidare att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8.1 regleras en särskild rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikel 8.2 framgår sedan att uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

Artikel 24.1-3 stadgan anger särskilt barnets rättigheter. Av artikel 24.1 framgår att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Av artikel 24.2 följer att alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Av artikel 52.1 stadgan framgår att varje begränsning till dessa rättigheter ska vara föreskriven i lag, och att sådana begränsningar, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

I skäl 1 till dataskyddsförordningen konstateras att skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter är en grundläggande rättighet. Vidare konstateras med hänvisning till artikel 8.1 i stadgan och artikel 16.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att var och en har rätt till skydd för personuppgifter som rör honom eller henne. Samtidigt är rätten till skydd för personuppgifter enligt skäl 4 inte absolut utan ska förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen. I skäl 4 konstateras vidare att dataskyddsförordningen respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som fastställts i stadgan.

Barnrättsperspektiv på anmälningar och mottagande av anmälningar

I tidigare översyner av lagstiftningen har ingen skillnad gjorts mellan att registrera anmälningar och rapporter gällande vuxna respektive barn på ett sökbart sätt.³⁸ Det finns dock goda skäl att göra en åtskillnad. Anmälningar om

³⁷ Europadomstolens dom av den 4 oktober 2012 i mål nr 43631/09, Harroudj mot Frankrike, punkt 42.

³⁸ Se avsnittet "Vad är en sammanställning?".

barn som far illa är reglerade sedan långt tillbaka i tiden³⁹ vilket innebär att en mängd inkommande handlingar i form av anmälningar ständigt kan förväntas inkomma till nämnden. Det finns, som nämnts, särskilda krav på hur dessa ska dokumenteras och bedömas så att socialnämnden ska ta sitt ansvar för barns behov av stöd och skydd. Socialnämnden har ett ansvar för barn som skiljer sig från och går längre än ansvaret för vuxna. Sverige har även genom barnkonventionen åtagit sig att säkerställa alla barns rättigheter enligt konventionen.

Den 13 juni 2018 fattade riksdagen beslut om att inkorporera konventionen om barnets rättigheter i svensk lag från och med den 1 januari 2020. FN:s barnrättskommitté har identifierat fyra grundläggande principer i barnkonventionen (artiklarna 2, 3, 6 och 12). Principerna ska enligt barnrättskommittén vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen, men har också en självständig betydelse.

Konventionsstaterna är skyldiga att säkerställa att alla människor under 18 års ålder åtnjuter alla de rättigheter som framställs i konventionen, utan åtskillnad av något slag (artikel 2), inklusive på grund av deras ”ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt”. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska enligt artikel 3 i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa ska användas som vägledning i alla frågor som rör barnet eller barnen, och även vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen eller i andra avtal gällande mänskliga rättigheter. Fokus måste ligga på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa.⁴⁰

Principen om barnets bästa finns i SoL och LVU. SoL och LVU går i vissa avseenden längre än barnkonventionens skrivningar om barnets bästa. Barnets bästa ska beaktas i alla ärenden som rör barn men vara avgörande vid beslut och åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn och i alla beslut enligt LVU.⁴¹

Barnets rätt till överlevnad och utveckling och rätten att skyddas från alla former av våld och övergrepp

Barnets rätt till överlevnad och utveckling och statens skyldigheter att till det yttersta av sin förmåga säkerställa denna rättighet (artikel 6) kan kopplas till 5 kap. 1 § SoL om att socialnämnden ska verka för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden. Rätten till överlevnad och utveckling är nära kopplad till rätten att skyddas från alla former av våld och övergrepp som anges i artikel 19 i konventionen. Staten ska, enligt artikel 6.2 till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets utveckling. I förhållande till artikel 19 ska staten vidta alla lämpliga lagstiftnings, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot våld. Med alla for-

³⁹ 1 kap. 17-18 §§ 1924 års barnavårdslag (1924:361).

⁴⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet.

⁴¹ 1 kap. 2 § och 11 kap. 10 § SoL samt 1 § och 36 § LVU.

mer av våld avses i artikel 19.1 fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har i sina rekommendationer till Sverige 2015 uttryckt oro för att allt fler barn utsätts för våld och vanvård och att de inte får tillräcklig vård och hjälp till följd av bl.a. otydliga vårdkedjor. Kommittén har uppmanat Sverige att skapa ett sammanhållet och samordnat system för skydd av barn och att ytterligare stärka sina insatser för att medvetandegöra och öka kunskapen om våld mot barn och att i det arbetet involvera barnen själva.⁴²

Det finns även fler artiklar i barnkonventionen som handlar om att barn har rätt till skydd från företeelser som kan kopplas till socialnämndens ansvar för barn och unga (exempelvis artikel 33 skydd mot narkotika, artikel 34 skydd mot sexuellt utnyttjande och artikel 36 skydd mot annat utnyttjande).

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter och bli hörd

Anmälningar kan innehålla uppgifter om vad ett barn tidigare har framfört muntligt eller på annat sätt, exempelvis till personal i hälso- och sjukvården eller skola/förskola. Den 1 januari 2013 förtydligades bestämmelsen i SoL om barnets rätt att uttrycka sina åsikter.⁴³ Ett av skälen till ändringarna var att utformningen av bestämmelsen bättre skulle stämma överens med barnkonventionen (artikel 12). En bestämmelse om att barnet ska få relevant information, att hans eller hennes inställning så långt det är möjligt ska klarläggas och att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad har funnits i SoL sedan 2007. Enligt den nya lydelsen av bestämmelsen ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter. Om barnet inte framför sina åsikter ska barnets inställning så långt som möjligt klarläggas på annat sätt. Detta kan enligt förarbetena ske genom inhämtande av uppgifter från barnets närstående eller någon annan företrädare för barnet. Inställningen kan även klarläggas genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört. Behovet av att klarlägga barnets inställning är enligt förarbetena särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd.⁴⁴

Rätten till privat- och familjeliv

I artikel 16 finns rättigheten som innebär att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga ingrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Enligt barnrättskommittén får rätten till privatliv och konfidentialitet ökad betydelse under ungdomsåren. Rättigheten handlar bl.a. om rätt att ta del av uppgifter i personakt och att stater bör vidta åtgärder för att stärka och säkerställa respekt för datasekretess.⁴⁵

⁴² CRC/C/SWE/CO/5, s. 27 och 28.

⁴³ 11 kap. 10 § SoL.

⁴⁴ Prop. 2012/13:10, s. 38.

⁴⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 20 (2016)

Intressekonflikter mellan rättigheter i barnkonventionen

I förhållande till frågan om att registrera anmälningar som inte lett till utredning på ett sökbart sätt kan det sägas finnas en intressekonflikt mellan barnets rätt till sitt privat- och familjeliv (artikel 16) och intresset rätt till skydd (artiklarna 6, 19, 32, 33, 34, 36, 37 och 38). Det kan även sägas finnas en intressekonflikt mellan intresset av skydd för barnet å ena sidan och den vuxnes intresse av att bestämma över barnet och dess uppfostran å andra sidan (jfr artikel 6 med artiklarna 5 och 18 i barnkonventionen). Mer generellt kan det uttryckas som att intresset av skydd kan stå mot rätten till ett privat- och familjeliv. Föräldrar har ett ansvar för barnet som bl.a. innebär en relativt långtgående rätt att bestämma över barnet.⁴⁶ Barnets bästa ska som nämnts användas som vägledning vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen eller i andra avtal gällande mänskliga rättigheter.

⁴⁶ Se även *Barnkonventionen blir svensk lag*. Betänkande av Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19), s. 252.

Juridisk analys av förutsättningar för personuppgiftsbehandling av anmälningar och förhandsbedömningar

Tillåten och otillåten behandling av personuppgifter i socialtjänsten

Allmänt om dataskyddsregleringen

EU:s dataskyddsförordning gäller enligt artikel 2 vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer ingå i ett register. Register definieras i artikel 4 som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Vad som är en personuppgift definieras även i artikel 4. Lite förkortat är personuppgifter uppgifter som kan knytas till en levande person.

I artikel 5 fastställs principer för behandling av personuppgifter; laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering, integritet och konfidentialitet.

EU:s dataskyddsreglering baserar sig på att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. I dataskyddsförordningen räknas de rättsliga grunderna upp i artikel 6.1. Behandling är enligt denna bestämmelse laglig endast om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Uppräkningen i artikel 6.1 är uttömmande. Om ingen av de grunderna är tillämpliga är behandlingen inte laglig och får inte utföras. Detta gäller all behandling av personuppgifter, även sådan ostrukturerad behandling som tidigare kunnat ske utan stöd av rättslig grund enligt missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen (1998:204), PuL. De rättsliga grunderna kan överlappa varandra så flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga på en och samma behandling.⁴⁷ Medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling (artikel 6.2).

Enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen gäller som huvudregel att behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, känsliga personuppgifter, är förbjuden.⁴⁸ För behandling av känsliga personuppgifter måste det finnas något tillämpligt undantag i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Av artikel 9.2 b och h i dataskyddsförordningen framgår att behandling av känsliga personuppgifter får ske om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter på områdena social trygghet och socialt skydd. Det får då ske i den omfattning det är tillåtet enligt medlemsstaternas nationella rätt, eller för att tillhandahålla social omsorg eller förvaltning av social omsorg och dess system på grundval av nationell rätt.

Regleringen på socialtjänstens område

Dataskyddsförordningen är bindande och tillämpas direkt i varje medlemsstat. Nationell rätt får endast reglera frågor där dataskyddsförordningen medger kompletterande nationell reglering. I svensk rätt regleras socialtjänstens behandling av personuppgifter i SoLPuL som kompletterar bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning.⁴⁹ I SoLPuL regleras bland annat inte krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter. I dessa delar blir bestämmelser i dataskyddsförordningen tillämpliga.

Tillämpningsområdet för SoLPuL

Enligt 1 § SoLPuL ska lagen tillämpas inom socialtjänsten om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt ett eller flera särskilda kriterier. Dataskyddsförordningen är som nämnt tillämplig vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt på manuell behandling som ingår i eller kommer ingå i ett register. Med register avses enligt artikel 4.6 en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad, eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett mål enligt den tidigare gällande PuL tolkat vad som krävs

⁴⁷ Proposition 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 46.

⁴⁸ Det avser personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

⁴⁹ Se 4 § SoLPuL.

för att ett manuellt sökbart register ska anses utgöra en ”strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt ett eller flera särskilda kriterier”. Domstolen menade att tillgängligheten i regel måste ha åstadkommits genom något särskilt arrangemang för sökning bland uppgifterna, t.ex. i form av kortregister, sökmarkörer eller liknande. Det ska finnas möjlighet till sökning av olika personuppgifter på ett betydligt effektivare sätt än i form av en genomgång och granskning dokument för dokument. *En sortering av ett antal dokument i en viss ordning kan inte utan ytterligare åtgärder anses uppfylla kravet i lagtexten.*⁵⁰ I Datalagskommitténs betänkande *Integritet – Offentlighet – Informationsteknik* (SOU 1997:39) har tolkningen gjorts att eftersom den svenska, engelska, franska och tyska direktivtexten i persondatadirektivet talas om kriterier i plural så innebär det att registret måste vara sökbart på mer än ett kriterium.⁵¹

Det är i sammanhanget viktigt att notera att tillämpningsområdet som anges i 1 § SoLPuL förefaller inkludera fler typer av register än dataskyddsförordningen och PuL eftersom det är tillräckligt att en behandling är manuellt sökbar enligt ett enda kriterium.⁵²

Tillåten behandling av personuppgifter enligt SoLPuL

Enligt 6 § första stycket SoLPuL får personuppgifter behandlas bara 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 denna lag. Det framgår av tredje stycket samma bestämmelse. 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 om det är nödvändigt att behandla personuppgifter i verksamheten.

Person- och samordningsnummer samt känsliga personuppgifter

Socialtjänsten får behandla person- och samordningsnummer samt känsliga personuppgifter om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.⁵³ 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.

⁵⁰ RÅ 2001 ref. 35.

⁵¹ SOU 1997:39 s. 342.

⁵² Ursprungligen var tillämpningsområdet likadant som i då gällande PuL; d.v.s. lagen omfattade behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad och även annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Tillämpningsområdet ändrades samtidigt som regeln om sammanställningar i 7 a § SoLPuL infördes. Detta då Socialutskottet i sitt betänkande 2000/01: SoU18 Ny socialtjänstlag m.m. pekat på att tillämpningsområdet i SoLPuL kan medföra en utvidgning av socialtjänstens möjligheter att behandla känsliga uppgifter. Det förbud att i sammanställningsregister ta in ömtåliga personuppgifter för verksamheter som drivs enligt socialtjänstlagen tog sikte på alla sammanställningar oavsett om de är sökbara på ett eller flera kriterier och regeringen ville tydliggöra att det alljämt skulle förbli så när förbudet togs in i 7 a § SoLPuL.

⁵³ Se artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 7 § SoLPuL.

Men känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden får enligt lagen inte tas in i sammanställningar.⁵⁴ 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.⁵⁵ I likhet med många av de uppgifter och handlingar som behandlas av socialnämnden innehåller anmälningar regelmässigt känsliga och i övrigt ömtåliga personuppgifter. I lagen följer sedan en rad undantag som är avsedd att vara uttömmande.⁵⁶ Undantag gäller för

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, och
5. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.

Tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter

Av 12 § SoLPuLF framgår för vilka ändamål en kommunal myndighet får behandla personuppgifter. Att ändamålen inte framgår direkt av lagen har sin grund i att regeringen ansåg det ohanterligt utifrån socialtjänstens mångskiftande verksamhet och inte tillräckligt flexibelt. Samtidigt framhölls vikten av att ändamålen bör vara tillräckligt preciserade för att tillgodose den enskildes integritet, så denne kan få en så klar uppfattning som möjligt om i vilka sammanhang insamlade personuppgifter rörande honom/henne kan användas.⁵⁷ I betänkandet *Rätt information i rätt tid på rätt plats* (SOU 2014:23) bedömdes det som en brist att de tillåtna ändamålen inte framgår direkt av lagen utan får sökas i förordningen. Detta eftersom regelverket är svåröverskådligt och bidrar i övrigt till ett komplicerat förhållande till den grundläggande bestämmelsen i SoLPuL om att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter i socialtjänsten ska kunna utföras.⁵⁸

En kommunal myndighet får enligt 12 § 1 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. Av 12 § 10 framgår dessutom att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Tillåtna sökbegrepp

I 15 § SoLPuLF regleras tillåtna sökbegrepp vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9. En kommunal myndighet får endast

⁵⁴ 7 a § första stycket SoLPuL.

⁵⁵ Se proposition 2002/03:36 *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*, s. 18.

⁵⁶ 7 a § andra stycket SoLPuL. Prop. 2002/03, s. 28.

⁵⁷ Prop. 2000/01:80, s. 142 f, bl.a. lagrådet framhöll det som en brist att ändamålen inte regleras i lagen.

⁵⁸ SOU 2014:23, s. 665 f.

använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar.

Vad är en sammanställning?

För att besvara frågan om det är möjligt att göra anmälningar sökbara är en central frågeställning vad ett sammanställningsregister egentligen är och vad som träffas av förbudet i 7 a § SoLPuL. Huvudregeln att uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden inte får tas in i sammanställningar av uppgifter tillkom 1980, då en bestämmelse infördes i 59 § socialtjänstlagen (1980:620).

Av förarbeten framgår att förutom personakter så görs inom socialtjänsten även olika typer av sammanställningar av uppgifter om klienterna. Sammanställningar utgör personregister i mer inskränkt bemärkelse och är upprättade för att underlätta administrationen, t.ex. sammanställningar över vidtagna åtgärder som innebär myndighetsutövning samt beslutet åtgärden grundar sig på.⁵⁹

Sammanställningar framhålls skilja sig från personakter utifrån integritetssynpunkt då de anses tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än personakter, en uppfattning som har följt med sedan förbudet mot sammanställningsregister infördes i gamla socialtjänstlagen. En annan sak som framhävs är att de lämnar uppgifter om den enskilde utan att samtidigt ge en mer fullständig och objektiv beskrivning av hans eller hennes förhållanden. De anses också vara mer lättillgängliga för ett större antal tjänstemän vid socialförvaltningen än personakterna.⁶⁰ Även personakterna bildar personregister, men i sammanhanget avses mer snäva sammanställningar om klienterna. Det kan enligt propositionen handla om inkomna rapporter ordnade i personföljd och servicekort som exempel.⁶¹ Det är tillräckligt att sammanställningen är sökbar enligt ett kriterium för att den ska omfattas av regeln.⁶²

Det har ifrågasatts om det stämmer att dessa register fortfarande 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.⁶³ I förarbeten till den nu gällande socialtjänstlagen samt till SoLPuL uppmärksammades frågan om regleringen av sammanställningsregister spelat ut sin roll, just utifrån de sökmöjligheter som modern teknik ger. Remissinstanser hade också pekat på att anmälningar som inte lett till utredning utifrån regelverket inte kan registreras på sökbart sätt, med risken att enskilda i behov av hjälp inte skulle uppmärksammas.⁶⁴ Redan i betänkandet *Dokumentation och socialtjänstregister* (SOU 1995:86) påpekades att bestämmelsen försvårar för socialtjänsten att

⁵⁹ Prop. 2002/03:36, s. 19. Just den typen av sammanställning är tillåten enligt 7 a § SoLPuL.

⁶⁰ Prop. 2002/03:36, s. 19; resonemanget i den propositionen är hämtat från proposition 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 438 f., se även t.ex. proposition 2006/07:108 *Utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.*, s. 55.

⁶¹ Prop. 1979/80:1, s. 438.

⁶² Se Socialutskottets betänkande 2000/01: SoU18.

⁶³ SOU 1999:109, s. 131.

⁶⁴ Prop. 2000/01:80 s. 160 f.

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 m.m. Bestämmelsen om förbud mot sammanställningsregister ansågs ha förlorat i relevans i och med den ökande användningen av automatiska databehandlingssystem för både registerändamål, löpande handläggningsstöd och ren dokumentation inom socialtjänsten där alla uppgifter snabbt kan nås med sökning.⁶⁵

Regeringen bedömde att förbudet skulle behållas utifrån att det 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.⁶⁶

Det är mycket som talar för att registrering av anmälningar som inte kan dokumenteras i personakt får anses träffas av sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPuL. När bestämmelsen infördes syftade den uttryckligen till att förhindra sökbarhet gällande exempelvis rapporter om enskilda personer. I praktiken kan all sökbar information hos socialtjänsten vara sammanställningar om den inte kan kopplas direkt till en personakt.⁶⁷ Regeringen gjorde ingen annan bedömning när sammanställningsförbudet följde med från gamla socialtjänstlagen in i SoLPuL, även om remissinstanser specifikt hade lyft problematiken kring anmälningar. Både vid införandet av gamla och nya socialtjänstlagen förs resonemangen kring anmälningar i vid mening, oavsett om anmälningarna gäller vuxna eller barn. Ingen avvägning har där gjorts specifikt mellan barnskyddsintresset och skyddet för den personliga integriteten, då inte den särskilda regleringen av anmälningar om barn som far illa tas upp i sammanhanget. Regeringen har endast pekat på att det behöver presenteras ett tungt vägande behov för att lätta upp regleringen.⁶⁸

Beslut om förhandsbedömning

Av 7 a § andra stycket SoLPuL framgår att undantag från förbudet i första stycket att i sammanställningar av personuppgifter inte ta in känsliga eller i övrigt ömtåliga personliga uppgifter gäller för 1. uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på. 1 januari 2013 trädde flera stora förändringar i SoL ikraft som hade sin bakgrund i Barnskyddsutredningens betänkande *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)* (SOU 2009:68). En sådan förändring var den bestämmelse som tillkom i 11 kap. 1 a § andra stycket SoL som klargjorde att ställningstagande att inte inleda utredning efter att en anmälan som rör barn och unga inkommit ska vara

⁶⁵ SOU 1995:86, s. 142.

⁶⁶ Prop. 2000/01, s. 160 f, ett resonemang som ursprungligen kommer från SOU 1999:109, s. 133.

⁶⁷ I SOU 2014:23 föreslås att den särskilda regleringen av sammanställningar ska upphävas, då det i den lag som föreslås av utredningen ändå inte är tillåtet att göra den typ av sammanställningar som förbudet tar sikte på utifrån de regler som finns om tillåtna ändamål och sökbegrepp.

⁶⁸ Prop. 2000/01, s. 160 f.

ett beslut. I vilken utsträckning denna lagändring kan eller ska föranleda en ändrad hantering av anmälningar som inte lett till utredning kan anses oklart. Tidigare har åtgärden att inte inleda utredning benämnts ställningstagande.⁶⁹ I förarbetena till ändringen anges att ändringen föranletts av att remissinstanser angett att det är oklart om ställningstagande att inleda eller inte inleda utredning är ett egentligt beslut, och regeringen föreslår därför att det i lagen tydligt anges att det ska vara ett formellt beslut som dokumenteras på sedvanligt sätt. I övrigt kommenteras inte ändringen i lagens förarbeten.⁷⁰

Begreppet myndighetsutövning

För att åtgärder som beslutats inom socialtjänsten ska få registreras enligt punkt 1 ska åtgärden innebära myndighetsutövning. 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:s) 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 regeringsformen. Uttrycket myndighetsutövning används också i ett stort antal andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen (2017:725).

I kommunallagen används uttrycket myndighetsutövning bl.a. för att upplysa om den begränsning av möjligheterna att överlåta förvaltningsuppgifter på privata subjekt som följer av regeringsformen (12 kap. 4 § RF) och avses ha samma innebörd som i regeringsformen. I samma syfte används uttrycket även i t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och SoL.⁷¹ Socialstyrelsen anser att det är oklart om ett beslut om förhandsbedömning, i förhållande till vårdnadshavare eller barnet skulle kunna innebära en sådan ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”, även när beslutet innebär att ingen utredning inleds.

Begreppet ärende

Stockholm stad begärde med anledning av lagändringen 2013 samråd med Datainspektionen i frågan om det är möjligt att registrera beslut om att inte inleda utredning utifrån regelverket i PuL och SoLPuL.⁷² Datainspektionen hänvisade i sitt svar att kommunen behöver pröva om en behandling av den

⁶⁹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

⁷⁰ Prop. 2012/13:10 s. 59.

⁷¹ Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 47 f. Se även proposition 1990/91:117 *om en ny kommunallag*, s. 51.

⁷² Förfrågan från Stockholm stad till Datainspektionen, den 9 oktober 2013, dnr 716-147/2013.

här typen av uppgifter får behandlas enligt de ändamål som anges i 12 § SoL-PuLF.⁷³ Där framgår av p. 1 att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bl.a. bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om stödsatser m.m. Frågan är vad som avses med begreppet *ärende* inom socialtjänsten och allmänt förvaltningsrättsligt. Av förarbeten till socialtjänstlagen framgår att en utredning omfattar all verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende.⁷⁴ 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. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.⁷⁵ När det gäller den förhandsbedömning och det beslut som ska fattas enligt 11 kap. 1 a § SoL så får det 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.⁷⁶ Detta har också uttalats av JO.⁷⁷ Samtidigt har som tidigare nämnts regeringen understrukit i förarbetena att beslut om förhandsbedömning ska vara ett formellt beslut.

En möjlighet att göra anmälningar sökbara?

Både vad gäller uttrycket *myndighetsutövning* i 7 a § andra stycket 1. SoL-PuL och uttrycket *ärende* i 12 § 1 SoLPuLF finns oklarheter i förhållande till frågan om lagändringen som skedde 2013 faktiskt innebar en ny möjlighet att hålla alla anmälningar som inte lett utredning sökbara i sammanställningsregister eller på något annat vis.

Sekretess, registrering och förvaring av anmälningarna

Sekretess inom socialtjänsten

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.⁷⁸ Många av de uppgifter som förekommer i anmälningar och förhandsbedömningar skyddas av den här sekretessbestämmelsen oavsett om en utredning inleds eller inte. Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det avser allt från en persons adress och

⁷³ Datainspektionens samråd om registrering av beslut hos socialnämnden, den 20 december 2013, dnr 1588-2013.

⁷⁴ Prop. 1979/80:1 s. 562.

⁷⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

⁷⁶ Se 11 kap. 2 § tredje stycket SoL.

⁷⁷ JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 353, dock innan lagändringen.

⁷⁸ 26 kap. 1 § OSL.

namn till ekonomisk situation och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd.⁷⁹ 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.⁸⁰ 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.⁸¹

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.⁸²

Sekretesskydd för anmälare

I 26 kap. 5 § OSL finns särskilda bestämmelser om skydd för anmälare. Om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs, får socialnämnden besluta att inte lämna ut anmälarens identitet. Möjligheten till sekretesskydd för anmälare gäller enbart om en enskild person har gjort anmälan. Om anmälan har gjorts av en myndighet, en nämndledamot eller av personal som har en lagreglerad anmälningsplikt finns det inget lagstöd för att hemlighålla vilken myndighet som gjort anmälan eller namnet på den som gjort anmälan.⁸³

Uppgiftsskyldigheter som bryter sekretessen

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.

⁷⁹ Proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84, HFD:s avgörande RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 44.

⁸⁰ 8 kap. 1 § OSL.

⁸¹ 8 kap. 2 § OSL.

⁸² 26 kap. 9 a § OSL.

⁸³ JO 1984/1985 s. 272 och JO:s beslut 24 mars 1992, dnr 897-1992.

Lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall reglerar utredningsverksamhet som har syftet att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga att barn far illa, eller vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Enligt förordningen (2007:748) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall är det Socialstyrelsen som ansvarar för utredningsverksamheten. Alla verksamheter som bedriver socialtjänst, offentliga som enskilda, har en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för utredningen till Socialstyrelsen.⁸⁴ Den här verksamheten omfattas av sekretess enligt 26 kap. 10 a § OSL.

Av 13 kap. 1 § SoL framgår att IVO utövar tillsyn över socialtjänsten. Den som står under tillsyn av IVO är skyldig att på IVO:s begäran lämna över handlingar och annat material som rör verksamheten och lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för sin tillsyn (5 §). Inspektionen har bl.a. rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten samt att tillfälligt omhänderta handlingar och annat material som rör verksamheten (6 §).

Av 6 kap. 19 § föräldrabalken framgår att rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda och att socialnämnden ska lämna upplysningar, eller genomföra en utredning om det behövs. I femte stycket står sedan att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL är en socialnämnd som har tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för utredningen skyldig att lämna sådana upplysningar på begäran av den socialnämnd som fått i uppdrag att genomföra en utredning. Anmälningar som inte lett till utredning och finns i kronologiska pärmen skulle med stöd av den bestämmelsen kunna lämnas ut till annan socialnämnd om de är av betydelse för utredningen. I Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds handlägningsstöd *Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge* nämns att anmälningar om barn som far illa som inte lett till utredning eller insatser kan vara relevanta i en sammanställning av risk- och skyddsfaktorer inom ramen för en vårnadsutredning [8].

Kravet på registrering av allmänna handlingar

I förarbetena till den äldre socialtjänstlagen framgår att remissinstanser lyft frågor kring hur den då nya bestämmelsen om sammanställningar skulle förhålla sig till skyldigheten att diarieföra allmänna handlingar.⁸⁵ I sitt remissvar till Barnskyddsutredningens betänkande erinrar JO om att en skriftlig anmälan som kommer in till nämnden är en allmän handling som ska registreras om nämnden inte mer eller mindre omgående beslutar att inleda en utredning och handlingen kan läggas till en personakt som är undantagen från reglerna om diarieföring. JO framhåller att de i tillsynsverksamheten vid återkommande tillfällen fått anledning att rikta kritik mot socialnämnderna för brister i det avseendet.⁸⁶

En grundläggande fråga är om registrering av anmälningar i den kronologiska pärmen kan uppfylla de krav som ställs i OSL på diarieföring utan att

⁸⁴ 5-5 a § lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

⁸⁵ Prop. 1979/80:1, s. 441.

⁸⁶ JO:s yttrande över Barnskyddsutredningens betänkande (SOU 2009:68). Se prop. 2012/13:10 s. 57.

bryta mot bestämmelsen om sammanställningsregister. Allmänna handlingar ska, med vissa undantag, registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Syftet är att ge allmänheten möjlighet att få tillgång till allmänna handlingar så snart de upprättats eller inkommit på så sätt som avses i tryckfrihetsförordningen.⁸⁷ Detta regleras i 5 kap. 1 § första stycket OSL, undantagen följer av andra till fjärde styckena. Av tredje stycket följer bland annat att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Beträffande handlingar som registreras enligt 1 § följer av 5 kap. 2 § OSL att det av registret ska framgå

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen,
3. i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och
4. i korthet vad handlingen rör.

Uppgifter enligt första stycket 3 eller 4 ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten.

Myndigheter har en stor frihet att ordna registreringen på olika vis med hänsyn till verksamheten. Registreringen kan ske manuellt eller med hjälp av automatiserad behandling. Det finns inte något krav i regelverket på en central registrering även om Justitieombudsmannen uttalat en sådan är att föredra från offentlighetssynpunkt.⁸⁸ Registreringen kan ske i speciella diaries, t.ex. för viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. Även sådana diaries behöver vara lättillgängliga för allmänheten.⁸⁹ JO kritiserade Försäkringskassan i ett ärende för brister i diariesföringen av en handling. Handlingen saknade rubrik i Försäkringskassans ärendehanteringssystem (ÄHS), något som medförde att handlingen inte kunde hittas vilket i sin tur fördröjde utlämnandet med flera månader. Den gick inte att återfinna enbart med hjälp av journalens innehållsförteckning utan först efter en mer omfattande efterforskning.⁹⁰

När bestämmelsen om registrering av allmänna handlingar infördes fanns det remissinstanser som kritiserade att alla handlingar som omfattades av sekretess skulle registreras, utifrån bland annat den stora mängd hemliga handlingar som förekommer hos socialtjänsten och försäkringskassorna. Regeringen ville inte göra undantag för vissa typer av hemliga handlingar men framhöll att kraven på registreringen inte behöver vara så högt ställda. Det kan räcka att anteckningar görs på ett aktomslag, dagboksblad eller liknande.⁹¹ En socialnämnds registrering av anmälningar i en s.k. *aktualiseringsmodul* ansågs däremot inte uppfylla registreringskyldigheten i ett ärende från JO. Av ärendet framgår att kommunen ifråga aktualiserar anmälningar i en modul i digitalt verksamhetssystem, för att sedan när beslut fattats

⁸⁷ Se t.ex. prop. 1979/80:2 del A, s. 355.

⁸⁸ JO 1992/93 s. 628.

⁸⁹ Se JO 1990/91 s. 375 och JO 2007/08 s. 565.

⁹⁰ JO:s beslut den 29 augusti 2013, dnr 6544-2012.

⁹¹ Prop. 1979/80:2 del A s. 355

i förhandsbedömningen om en utredning ska inledas eller inte, registrera handlingen i en kronologisk pärm som är diarieförd. JO ansåg att modulen ifråga inte kunde anses utgöra ett diarium då den rent faktiskt var något annat och upprättat i ett annat syfte än för diarieföring och hanteringen av registret inte heller följde sedvanliga gallringsregler.⁹² Frågan om hur systemet förhöll sig till bestämmelserna i bl.a. SoLPuL tar JO inte upp i ärendet och inte heller frågan om hur den kronologiska pärmen förhöll sig till reglerna om diarieföring.

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 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Syftet med diarieföring att ge allmänheten möjlighet till att begära tillgång till allmänna handlingar kan försvåras av hanteringen i kronologiska pärmar. Beroende på hur många anmälningar som inte leder till utredning som inkommer i en viss kommun kan det vara svårt för socialnämnden att ta fram och hitta specifika handlingar i den kronologiska pärmen.

Gallring av den kronologiska pärmen

Regler 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. Om en anmälan som inte lett till en utredning läggs till befintlig personaktakt 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.⁹³ 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.

Behörighet att ta del av anmälningar

Enligt artikel 32.2 dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige i samband med bedömning av lämplig säkerhetsnivå bland annat ta särskild hänsyn till risker i synnerhet från bland annat obehörig åtkomst till personuppgifter. I OSL finns ingen direkt regel om "inre sekretess" inom en myndighet, ifall att verksamheterna är att betrakta som inom samma myndighet. Socialnämnden kan ändå behöva beakta vem som kan ta del av uppgifter inom nämnden. I betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) konstateras att det i allmänhet ansetts vara självklart att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas mellan befattningshavare hos en och samma myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller för verksamhetens bedrivande i övrigt. I vilken utsträckning hemliga uppgifter därutöver kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren har närmast

⁹² JO 2004/05 s. 391.

⁹³ Se 16 § arkivlagen (1990:782).

ansetts vara en etisk fråga. Det har förutsatts att möjligheten att utbyta uppgifter inom en myndighet eller verksamhetsgren utnyttjas med omdöme. Det är denna form av begränsning som brukar betecknas som den inre sekretessen.⁹⁴

Det framgår av 11 kap. 5 § SoL att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att inte obehöriga får tillgång till dem. Med ”obehörig” menas även personal som inte har med uppgifterna att göra i och för sitt arbete. I förarbetena sägs att bestämmelsen ska ses som ett viktigt komplement till reglerna om sekretess och att bestämmelsen syftar till att skydda handlingar med sekretesskyddade uppgifter från dem ”som inte har legitim anledning att ta del av handlingen i sin tjänsteutövning”.⁹⁵ Den här regeln kan ställa krav på vilka som ska vara behöriga att kunna ta del av handlingarna i t.ex. den kronologiska pärmen eller i verksamhetssystem.

Exempel på behörig personal inom socialnämnden

Personal som bedömer anmälningar

Under förhandsbedömningen får inga andra kontakter tas än med anmälaren och den berörda familjen. I övrigt är man hänvisad till den information som eventuellt finns tillgänglig i befintlig akt eller tidigare anmälningar. Alla tidigare anmälningar kan, som framgår av SOSFS 2014:6, vara relevanta vid bedömning av en ny anmälan. I Barnskyddsutredningens betänkande framhölls att det i detta sammanhang är en brist utifrån barnskyddsperspektiv att inte alla anmälningar som inte lett till utredning hålls sökbara.⁹⁶ Vilken personal hos socialnämnden som kan komma ifråga för att genomföra en sådan bedömning kan se lite olika ut. Socialnämnden kan vara organiserade på skilda sätt i olika kommuner. Det kan finnas flera nämnder som har hand om sådan bedömning eller endast en nämnd. Förvaltningen hos nämnden kan organiseras på olika sätt – det kan exempelvis finnas en mottagningsgrupp som bara arbetar med bedömning av anmälningar och i andra kommuner kan samma socialsekreterare som utreder barn även vara de som bedömer om en utredning ska inledas.

När det gäller verksamhet som rör barn och unga finns det bestämmelser som avgränsar behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i 3 kap. 3 a § andra stycket SoL. Socialnämnden ska enligt bestämmelsen använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan för utförande av sådana uppgifter inom socialtjänsten rörande barn och unga som bl.a. innefattar bedömning av om utredning ska inledas. Utifrån den här regeln får endast de handläggare som har en viss nivå av utbildning genomföra de bedömningar som avses i 11 kap. 1 a § SoL. Det innebär att exempelvis administratörer hos nämnden inte får utföra bedömningen även om de kan ha till uppgift att registrera inkommande handlingar hos nämnden.

⁹⁴ Se *Ny sekretesslag*. Huvudbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén (SOU 2003:99), s. 260 ff.

⁹⁵ Prop. 1979/80:1 s. 536.

⁹⁶ SOU 2009:68, s. 327.

Personal som utifrån barnskyddsintresse behöver tillgång till nämndens eget register

I några typer av ärenden socialnämnden har ansvar att utföra som berör barn föreskrivs att en kontroll ska eller bör genomföras mot socialnämndens register, exempelvis vid utredning av familjehem och ansökan om medgivande till adoption.⁹⁷ I dessa ärenden har socialnämnden även tillgång till uppgifter ur misstankeregistret och ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter.⁹⁸

Som framgår i avsnittet om dokumentation av anmälningar kan beslut om att inte inleda utredning dokumenteras på olika sätt beroende av om det finns en personakt upprättad för barnet eller inte. Om det finns en personakt bör beslutet dokumenteras där enligt JO. En konsekvens av detta är att registerkontroll i de ärenden som omnämns ovan i många kommuner visar beslut om att inte inleda utredning i de fall det sedan tidigare finns en personakt, men inte i de fall beslutet sparas i kronologisk pärm för att det saknas en personakt.

Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.⁹⁹ Socialnämnden ska se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.¹⁰⁰ För att systemet med riskhantering ska fungera är det enligt förarbeten väsentligt att socialnämnden i sitt arbete med kvalitetsledningssystem är effektiva när det gäller att analysera möjliga risker, att förebygga fel och försummelser samt att åtgärda missförhållanden i verksamheten. Det är av central betydelse vid upptäckta missförhållanden att omständigheterna utreds och att ansvarsförhållandena och systembrister klarläggs.¹⁰¹ Barnrättskommittén har i flera kommentarer framhållit vikten av datainsamling och analys som en nödvändig del av genomförandet av barnkonventionen, för att samla in tillräckliga och tillförlitliga data om barn, på tillräckligt detaljerad nivå för att göra det möjligt att upptäcka diskriminering eller ojämlikheter i förverkligandet av rättigheterna.¹⁰²

Den systematiska kvalitetsuppföljningen kan inkludera mottagandet och bedömningen av anmälningar om barn som far illa. En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetsssäkring och administration av verksamheten om behandlingen är nödvändig

⁹⁷ Se 4 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:47) om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:48) om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption.

⁹⁸ 4 § 8 förordningen (1999:1135) om misstankeregister och 11 § 8 förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

⁹⁹ 3 kap. 3 § första och tredje stycket SoL.

¹⁰⁰ 3 kap. 3 a § första stycket SoL.

¹⁰¹ Prop. 2012/13:10, s. 126 f.

¹⁰² Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6). Se även Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 (2011) Barnets rätt till frihet från alla former av våld.

för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.¹⁰³ Det är även tillåtet att sammanställa känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden för uppföljning, utvärdering och kvalitets-säkring om det är nödvändigt för verksamheten.¹⁰⁴ Som framgår i avsnittet ”Hur många barn återkommer?” så kan det vara tidsödande att följa upp anmälningar som sparats i kronologisk pärm då det ofta förutsätter manuell räkning innan uppgifterna kan sammanställas, till följd av regelverket som mer generellt förhindrar sammanställning av dessa handlingar.

Sammanfattning av rättsläget

Det finns flera osäkerhetsfaktorer kring socialtjänstens behandling av personuppgifter när det gäller anmälningar om barn som inte lett till utredning.

För det första är det oklart i vilken utsträckning de kronologiska pärmarna uppnår kraven på diarieföring i OSL. Åtminstone försvårar den hantering som finns idag möjligheterna för allmänheten att begära att ta del av allmän handling som registreras på det här sättet. En annan svårighet är att om anmälningarna är sökbara på ett enda kriterium riskerar kommunen att bryta mot sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPuL. Det är också oklart om den lagändring som gjordes 2013, som ålade socialnämnden att fatta ett särskilt beslut om förhandsbedömning, kan tolkas som en möjlighet 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 som innefattar myndighetsutövning mot enskilda.

Nuvarande regelverk kan leda till uppenbara inkonsekvenser vid tillämpningen, eftersom det är möjligt att hålla en del anmälningar och förhandsbedömningar som inte leder till utredning sökbara i personakt men inte andra där någon utredning inte tidigare har inletts. Det leder i sin tur till att dessa sökbara anmälningar på ett enkelt sätt kan beaktas vid ny förhandsbedömning eller vid registerkontroll, medan andra är svåra att hitta. Om en anmälan som inte lett till utredning tillförs en befintlig personakt förlängs dessutom gallringstiden för hela personakten.

Samtidigt har socialnämnden ett omfattande ansvar att uppmärksamma barn som far illa och bör om möjligt i en förhandsbedömning söka information även bland tidigare anmälningar som inte lett till utredning. När socialsekreterare söker bland tidigare förhandsbedömningar i pärmar ser de inte bara uppgifter om det barn som nu är aktuellt, utan även många integritetskränkande uppgifter om andra personer. Det oklara rättsläget riskerar att försvåra för socialnämnden att uppfylla ansvaret för barnen och uppmärksamma de barn som behöver stöd och skydd. Det finns också en risk att oklarheten ger upphov till andra lagstridiga ageranden, då det är svårt för kommunerna att göra rätt oavsett hur de registrerar anmälningarna.

¹⁰³ 6 § SoLPuL och 12 § 10 SoLPuLF.

¹⁰⁴ 7 § och 7 a § 2 SoLPuL.

Behovet av en reglering

I detta kapitel redovisar Socialstyrelsen resultatet från hearing och telefonintervjuer med kommuner. Därefter sammanfattas resonemang som lyftes under konsultation med etiska rådet och synpunkter som inkommit från sakkunniga på Socialstyrelsen, som inhämtats från andra myndigheter eller framgår av forskning.

Resultatredovisning av hearing och intervjuer

Alla kommuner som tillfrågats är positiva till en reglering som möjliggör sökbarhet av anmälningar som inte lett till utredning och till ett tydligare regelverk.

Konsekvenser för barn

Kommunerna beskriver genomgående risken för godtycke och risken för en ojämlig hantering av anmälningar om det inte går att söka efter alla anmälningar. De barn socialsekreterare i kommunen minns går lättare att hitta i den kronologiska pärmen, medan andra barn riskerar att missas. Detta anser kommunerna blir ojämnt. Hanteringen blir också ojämlig och godtycklig över landet då det skiljer sig åt både i vilken utsträckning kommuner söker i och har möjlighet att söka i den kronologiska pärmen. I små kommuner med låg personalomsättning är sannolikheten högre att socialsekreterarna minns barn och familjer. I stora kommuner kan det vara omöjligt att minnas alla namn och antalet pärmar omöjliggör manuell sökning.

Många kommuner framhåller att sökning manuellt i den kronologiska pärmen innebär en risk för onödigt integritetsintrång för barn som anmälts, då socialsekreteraren ser anmälningar över flera barn som inte är aktuella.

Det är enligt flera av kommunerna särskilt viktigt att känna till om ett barn och familj tidigare haft kontakt med socialnämnden för att anpassa sitt bemötande utifrån den tidigare kontakten. Familjer förväntar sig att socialnämnden vet om att de har varit där tidigare och det blir inte bra för någon om socialsekreteraren inte känner till det. Det är viktigt för att kunna ge barn och föräldrar ett respektfullt bemötande samt för att visa barnet att en anmälan tas på allvar.

Ett perspektiv som lyfts är att det är svårt att se hur det kan vara till nackdel för barn om socialsekreterarna kan söka efter anmälningar som inte lett till utredning. Möjligen kan det upplevas negativt av tonåringar som inte vill bli utredda. För föräldrarna kan det vara till nackdel att kunna söka efter anmälningarna, men här menar kommunerna att barnets skydd väger tyngre. Ett problem som sökbarhet inom kommunen inte kan lösa är hur socialnämnden ska upptäcka barn som behöver skydd eller stöd i familjer som flyttar till en annan kommun.

"Pusslet" – behovet av att kunna söka

Tidigare anmälningar kan vara avgörande för om utredning inleds i en del fall. Det framgår av kommunernas svar att det kan handla om att se "pusslet" eller "mönstret" och att få en bättre helhetsbild av barnets kontakter med socialtjänsten. Ett antal kommuner med väldigt många anmälningar är övertygade om att de missar barn som anmäls flera gånger. Barnen kan ha liknande namn och personalomsättning kan bidra till att personalen inte känner igen barnen. En del kommuner framhåller att de behöver kunna se helhetsbilden för att komma in i tid för att stödja barnen. Det kan handla om små barn som inte förmår uttrycka sitt behov av hjälp. Även när det gäller barn som anmäls för flera mindre förseelser, som exempel många snatterier, kan ett mönster framgå och motivera en utredning. Flera nämner att det är särskilt viktigt att se hela underlaget för att kunna inleda utredning utifrån barnets behov trots att det är mot vårdnadshavares eller barnets vilja. Vårdnadshavare och barn som är positiva till stöd kan ta hjälp från nämnden eller annan verksamhet efter en anmälan, men det är viktigt att se om situationen verkar mer allvarlig än den först framstod som hos de som är negativt inställda till stöd. En risk som nämns är om man utgår för mycket från tidigare anmälningar och övertolkar det som står.

I stora kommuner med många anmälningar är det inte möjligt att söka i den kronologiska pärmen. Det finns kommuner som på två år får över 40 pärmar med anmälningar och förhandsbedömningar. Några kommuner uppger att de endast söker när de känner igen ett namn i en anmälan. Av de mindre kommuner som deltagit i hearing och intervjuer har flera svarat att de regelbundet söker i den kronologiska pärmen, men för en del av dessa kommuner tar det en stor del av arbetstiden. Arbetet skulle effektiviseras mycket om anmälningarna hölls ordnade på sökbart sätt.

Alla kommuner som deltagit svarar att de vill se all information som finns om barnet i de fall de söker efter tidigare aktualisering. De vill se både alla tidigare anmälningar och hur anmälningarna bedömts i förhandsbedömningen. Har socialnämnden träffat familjen, ringt eller skickat brev? Har någon pratat med barnet? Vem har tidigare anmält? Är det samma orsak till anmälan? Hur motiveras att utredning inte inleddes? All tidigare information kan vara viktigt underlag i ny bedömning av om utredning ska inledas. Några kommuner lyfter att de även i utredningar kan söka noga efter tidigare anmälningar, exempelvis om de ska ansöka om vård enligt LVU.

Teknikfrågor

Samtliga kommuner har svarat att personnummer och namn är tillräckliga sökbegrepp. Kommunerna har även uppgett att de föredrar att uppgifterna från anmälningar och förhandsbedömning som inte lett till utredning får sparas i ett separat register i förhållande till personakten.

Hur länge behövs anmälningarna?

Under hearing och intervjuer ställdes frågan om hur länge anmälningar och förhandsbedömningar sparas i kronologiska pärmen. Det framkom att de sparas olika länge. Det finns exempel på allt från ett antal månader till över fem

år. En övervägande andel av de tillfrågade kommunerna gallrar den kronologiska pärmen efter två till tre år. De flesta anser även att handlingarna som sparas där behövs mellan två och tre år. Det uppges exempelvis att det är *”rimligt att spara anmälningar i två år för att de det angår inte ska förföljas av det hur länge som helst”* eftersom det bedömts att utredning inte ska inledas. Samtidigt svarar flera av de tillfrågade kommunerna att de inte riktigt vet hur länge anmälningarna behövs och en del uppger att de behöver kunna leta mer än två-tre år bakåt i tiden.

Någon tillfrågad kommun sparar anmälningarna och förhandsbedömningarna fem år men tar bara del av dem två år tillbaka i tiden utifrån en integritetsbedömning.

Om det finns en personakt sedan tidigare är det möjligt att spara anmälan på ett sökbart sätt där. En del kommuner har riktlinjen att inte lägga anmälningar som inte leder till utredning i personakten av hänsyn till den enskilde, då det leder till att gallringsfristen förlängs för uppgifterna i hela personakten.

Etiska rådet

Socialstyrelsens etiska råd har konsulterats gällande frågan om hur barnskydd förhåller sig till den personliga integriteten. Barnskydd väger enligt ledamöter i rådet betydligt tyngre än integritet. I förhållande till systemet med anmälningar framhålls att socialnämnden med samlad kunskap från flera anmälningar om ett barn troligen kan göra en bättre bedömning än utifrån en enskild anmälan. På så sätt kan socialnämnden ge ett bättre skydd och identifiera fler barn i behov av skydd. Ledamöterna i etiska rådet resonerar även kring förhållningssätt till att anmälningar kan vara osäkra till sitt innehåll. Argumentet lyfts att lagstiftaren redan bedömt att barnskyddet väger tyngre än personlig integritet genom uppmaningen att anmäla och genom socialnämndens befogenheter att utreda barn oavsett barn och vårdnadshavares samtycke. Paralleller dras till systemet med remisshantering i hälso- och sjukvården och möjligheten att läsa i journalen som framhålls som bra instrument. Rättvis principen och likställighetsprincipen talar för att det ska finnas ett likformigt system där barn får ett likvärdigt skydd i olika kommuner oberoende av kommunens storlek eller personalomsättning. Både vad gäller barns och vuxnas integritet framhålls att integriteten inte skyddas på ett bra sätt i pärmar.

Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall

Socialstyrelsen har i arbetet med rapporten inhämtat synpunkter från utredare som arbetar på myndigheten med de utredningar som regleras i lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. I de s.k. dödsfallsutredningarna kartlägger utredarna bland annat fall där ett barn avlidit till följd av ett brott, vanligtvis att barnets dödsats av någon närstående.

I Socialstyrelsens dödsfallsutredningar begär man in handlingar från olika myndigheter som det aktuella barnet och dennes familj haft kontakt med. Inte

sällan framkommer det i handlingarna att det funnits oro för barnets välbefinnande eller föräldrarnas omsorgsförmåga långt tidigare än händelsen som lett fram till barnets död. Ibland kommer den informationen fram i barnavårdsutredningar som genomförts hos socialnämnden. Men när ingen utredning inletts eller barnet inte haft en personakt hos nämnden sorteras anmälningarna in i de kronologiska pärmarna. Normalt sett får Socialstyrelsen i dödsfallsutredningar inte dokumentation från de kronologiska pärmarna på grund av att anmälningarna är svåra att hitta eller för att de redan har gallrats. Den informationen kommer istället fram i handlingar från aktörer som gjort anmälan exempelvis från hälso- och sjukvården, skola etc.

Barn som lever med försummelse eller våld är ofta utsatta under lång tid av sin uppväxt. Då socialnämnden inte får registrera inkomna anmälningar som inte leder till utredning och där barnet inte har någon personakt, kan det vara svårt för nämnden att över tid se helheten samt vilka barn som återkommande far illa eller riskerar fara illa. Om socialnämnden gör fel bedömning kan det ytterst få väldigt allvarliga konsekvenser för dessa utsatta barn.

Andra exempel på socialnämndens behov att ta del av anmälan och förhandsbedömning

I IVO:s tillsyn finns ett exempel på mycket allvarliga konsekvenser av att socialnämnden inte uppmärksammat barn som farit illa. I ärendet var en av de identifierade bristerna att handläggare hos nämnden inte hittade tidigare anmälningar som inte lett till utredning för det barnet, då anmälningarna förvarades i den kronologiska pärmarna.¹⁰⁵

Studien *Rättighetsbärare eller problembärare?* som genomförts av forskarna Maria Heimer, Elisabet Näsman och Joakim Palme undersöker barns rätt till delaktighet, skydd och stöd i den sociala barnavården. Frågorna som undersöks utgår ifrån att det kan finnas en konflikt mellan barns och föräldrars rätt till delaktighet, då de kan ha olika intressen. Studien visar att socialnämnden kan gå föräldrarnas problembeskrivning till mötes på bekostnad av barnets delaktighet i syfte att få till stånd frivilliga insatser. I studien fann man också att utsatta barns röst relativt sett är starkare i förhandsbedömningsfasen i jämförelse med utredning och insats, men att den information som där samlas in och informationen i anmälan inte alltid kommer med i utredningen och att det är vanligt att barnen sedan återaktualiseras. I studien konstateras att i de fall tidigare oro inte beaktats i utredningen kan mottagningen, vid ny anmälan, beakta detta och inleda en ny utredning. [9]

¹⁰⁵ Se IVO:s tillsyn i barnärendet i Karlskrona, dnr 8.5 – 16859/2014-6.

Personuppgiftsbehandling av anmälningar i Norge och Danmark

Norge

I Norge har offentliga myndigheter, samt en rad yrkesutövare med tystnadsplikt i sitt yrke, ansvar att kontakta den kommunala myndigheten barnevernet när det finns anledning att tro att ett barn blir utsatt för misshandel, andra former av allvarlig omsorgssvikt eller när ett barn har visat ihållande allvarliga beteendeproblem.¹⁰⁶ Som i Sverige kan även privatpersoner att anmäla utan att de är skyldiga till det. Barnevernstjenesten har sedan ansvar att handlägga anmälningarna (bekymringsmeldinger). När det gäller behandling av personuppgifter av anmälningar hos barnevernet regleras det i barnevernloven § 4-2. När barneverntjeneste tar emot en anmälan ska den snarast, och senast inom en vecka, avgöra om anmälan ska utredas vidare eller inte.¹⁰⁷ Anmälningarna registreras enligt uppgift från Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som ett ärende i den kommunala barneverntjenestens bedömningssystem (fagsystem), vanligtvis elektroniskt. Om barneverntjenesten bordlagt anmälan utan utredning ska det motiveras skriftligt och journalföras i barnets akt. Motiveringen ska innehålla en professionell bedömning. Att lägga ned uppenbart grundlösa anmälningar behöver dock inte motiveras.¹⁰⁸

Anmälningar ska sparas i barneverntjenestens vanliga ärendehanteringssystem (saksbehandlingssystem) i 5 år i aktivt arkiv (arkiv som är i dagligt bruk hos barneverntjenesten) och därefter ska de långtidslagras (bortsettings-/fjernarkiv eller historisk arkiv).¹⁰⁹ Närmare regler om krav på dokumentationen finns i saksbehandlingsrundskrivet, bl.a pkt. 3.2.8.1.

DigiBarnevern

Genom det statligt-kommunala samarbetsprojektet *DigiBarnevern* ska det i Norge utvecklas ett nytt digitalt ärendehanteringssystem (saksbehandlingssystem) för det kommunala barnevernet, med ett integrerat ramverk i form av ett professionellt kvalitetssystem för barnevernet.

Kvalitetssystemet kommer innehålla verktyg som checklistor och hjälptexter samt ett antal dokumentmallar som kommer att vara normativa för barnvårdstjänstens tillämpning och dokumentation. Det är en förutsättning att kommunerna önskar använda de nya digitala lösningarna. Ett mål med DigiBarnevern är att de nya digitala lösningarna kommer att bidra till ökad syste-

¹⁰⁶ Loven om barneverntjenester § 6-4.

¹⁰⁷ Jämför barnevernloven §§ 4-3 og 4-2.

¹⁰⁸ Jämför barnevernloven § 4-2 annet ledd.

¹⁰⁹ Framkommer enligt uppgift från Bufdir av brev från Barne- og likestillingsdepartementet daterat 5 juli 2010 samt i saksbehandlingsrundskrivet i punkt 4.2.

matik, bättre dokumentation och mer enhetlig praxis. Rapporteringsskyldighet och ytterligare krav på dokumentation kan införlivas i systemet, vilket säkerställer bättre och mer enhetlig dokumentation. På lång sikt avser detta bidra till högre kvalitet inom barnevernet.¹¹⁰

Danmark

I dansk lagstiftning styrs möjligheten att spara och ta del av anmälningar (underrettninger) av journalföringsplikten i offentlighedslovens § 15, arkivlovens regler i § 10 samt arkivbekendtgørelsens § 4 - samt av dataskyddsförordningen. Utöver detta gäller danska regler för utväxling av upplysningar mellan myndigheter som finns i förvaltningslovens § 29 och § 31.

Reglerna innebär att man i Danmark bevarar alla inkommande dokument, som behandlas av en myndighet. Detta görs som en del av dokumentationen för processbehandling och öppenhet i förvaltningen för medborgarna. Det innebär att offentlig myndigheter behåller alla anmälningar, oavsett om de har lett till en undersökning eller inte. Kommunen måste alltså spara alla anmälningar och när en ny anmälan inkommer, kan den ta del av tidigare information som kommunen har, i den utsträckning den är relevant för det nya fallet.

Kommuner i Danmark kan, om det finns ett berättigat intresse, även inhämta upplysningar hos andra förvaltningar och myndigheter. Däremot finns inget centralt register för anmälningar om barn i Danmark.

Ankestyrelsen har dock registrerat alla ärenden om anmälan som ingår i överklagandenämnden, oavsett resultatet. Alla fall är registrerade i ett processbehandlingssystem som är digitalt, vilket innebär att det går att söka efter anmälningar enligt vissa sökkriterier såsom namn eller myndighet - men inte i detalj, och de andra myndigheterna har inte i allmänhet tillgång till att söka den här informationen. Överklagandenämnden hos Ankestyrelsen måste specifikt ha bedömt huruvida lagligt utlämnande kan göras på begäran från andra myndigheter.¹¹¹

¹¹⁰ Uppgift från Bufdir i e-post 2019-03-08, se även <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/utviklingsprosjekter/digibarnevern/> (hämtad 2019-03-12).

¹¹¹ Detta enligt uppgift från Ankestyrelsen.

Överväganden och förslag

I detta avsnitt redovisar Socialstyrelsen överväganden och förslag om den reglering som är nödvändig för att hålla anmälningar som gäller barn sökbara. Förslagen utgår från vad som är mest lämpligt utifrån avvägningar avseende barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess.

Barn men inte unga omfattas

Socialstyrelsens förslag: Anmälningar som gäller barn ska kunna sparas på ett sökbart sätt. Anmälningsskyldigheten och rekommendationen att anmäla gäller barn. Det har inte framkommit något starkt behov att spara anmälningar som gäller unga på motsvarande sätt.

Socialnämnden har ett utökat ansvar för både barn och unga. Flera regler i socialtjänstlagen omfattar såväl barn som unga, exempelvis reglerna om skyddsbedömning och beslut om förhandsbedömning i 11 kap. 1 a § SoL och det är möjligt att omhänderta unga enligt 6 § och 3 § LVU. Uppdraget i regleringsbrevet tar dock sikte på anmälningar som gäller barn. Anmälningsskyldigheten omfattar endast barn, inte unga som fyllt 18 år. Under hearing och intervjuer har inget framkommit som talar för ett starkt behov att registrera anmälningar som gäller unga som fyllt 18 år. Visserligen har kommuner lyft skyldigheten att vid behov omhänderta unga enligt LVU men samtidigt har kommuner framhållit att unga som omhändertas efter 18 års ålder måste ha stora behov och att anmälan i det fallet borde vara tillräckligt allvarlig för att inleda en utredning. Det uppgavs att de flesta som omhändertas efter 18 års ålder tidigare har utretts av nämnden, vilket innebär att personakt redan finns upprättad.

Förslaget inkluderar förhandsbedömningar

Socialstyrelsens bedömning: Utöver anmälan behöver socialnämnden spara också förhandsbedömningen som gäller barn på ett sökbart sätt.

De kommuner som deltog i hearing var eniga i att de behöver ta del av både anmälan och hur den har bedömts. De vill även kunna se vem som gjort anmälan. För att kunna förstå på vilka grunder socialnämnden i ett tidigare

skede har valt att inte inleda utredning framhåller kommunerna att det är viktigt att kunna ta del av vilka kontakter som gjordes vid det första tillfället och motivering till att då inte inleda utredning. Det finns lagstadgat krav på att förhandsbedömningen ska dokumenteras. Det är rimligt att förslaget om reglering inkluderar samma information som idag sparas tillsammans med anmälningarna i den kronologiska pärmen. I Socialstyrelsens allmänna råd i SOSFS 2014:5 rekommenderas att dessa handlingar dokumenteras tillsammans.

Det finns andra argument till varför förhandsbedömningen bör inkluderas i bestämmelsen, trots att detta innebär att mer uppgifter om de registrerade personerna sparas på ett sökbart sätt. En orsak till att sammanställningar anses mer integritetskränkande i förarbeten till 7 a § SoLPuL är att de lämnar uppgifter om den enskilde utan att samtidigt ge en mer fullständig och objektiv beskrivning av hans eller hennes förhållanden. Den förhandsbedömning som gjorts (skyddsbedömning samt beslut om att inte inleda utredning) kan bidra till en mer fullständig beskrivning av den enskildes förhållanden. Om en anmälan exempelvis bedömts som grundlös eller familjen framfört att de anser den vara falsk så kan det vara viktigt att förhandsbedömningen där detta dokumenterats framgår tillsammans med anmälan i register. Eftersom det är låg tröskel för anmälningsskyldigheten så är det viktigt att kunna se anmälan i sitt sammanhang så långt det är möjligt.

Förslaget omfattar alla uppgifter i anmälan och förhandsbedömningen

Socialstyrelsens förslag: Det ska vara möjligt att spara alla uppgifter i anmälan och förhandsbedömningen på ett sökbart sätt.

En tänkbar reglering hade varit att föreskriva att vissa uppgifter om anmälan och förhandsbedömningen fått föras in i sammanställningen, medan andra inte behöver vara sökbara. Socialstyrelsen har utrett möjligheten att i bestämmelsen närmare reglera vilka personuppgifter som får tas med i en sammanställning. En fördel med en sådan reglering hade varit att integritetsintrånget kunnat minskas. Det har dock varit svårt att se att socialnämnden kan sälla bort en del uppgifter som inte är relevanta i en ny förhandsbedömning. Även uppgifter som kan tyckas vara oriktiga eller oviktiga kan senare visa sig ha betydelse. Kommuner som deltagit i hearing och intervjuer har tydligt uppgett att när de söker efter en anmälan som inte lett till utredning så vill de veta allt om vem som anmält och hur bedömningen genomfördes vid det tidigare tillfället då allt kan vara relevant i den nya bedömningen. Som nämnts kan det även vara så att detta bidrar till att ge en mer fullständig bild av den enskildes personliga förhållanden.

Socialnämnden har ett lagstadgat krav att genomföra en omedelbar skyddsbedömning som innebär att de ska bedöma barnets eller den unges behov av skydd samma dag eller senast dagen efter om anmälan kommer in

sent på dagen. Det är i den situationen viktigt att socialnämnden har tillgång till all relevant information för att bedöma barnets behov av skydd. Om socialnämnden inte kan hitta den information de behöver i sammanställningen kan det innebära att de behöver lägga mycket tid på att manuellt söka efter handlingar, som ibland förvaras i arkiv separata från kontoret.

Det finns även ett juridiskt problem i att skilja ut vissa delar av anmälan och förhandsbedömningen. 7 a § SoLPuL omfattar automatiska såväl som manuella register. För det fall socialnämnden endast får registrera en del av anmälan eller förhandsbedömningen på ett sökbart sätt är frågan hur resterande handlingar ska hanteras. Handlingar måste diarieföras enligt OSL vilket idag löses genom den kronologiska pärmen. Men om det samtidigt finns ett sökbart register där det går att hitta information om det datum anmälan inkom så blir den kronologiska pärmen sökbar och svår att separera från den sammanställning som får upprättas enligt det föreslagna undantaget i 7 a §.

Ändamålsbestämmelsen och sökbegreppen behöver revideras

Socialstyrelsens förslag: Bestämmelsen i SoLPuLF som reglerar tillåtna ändamål för personuppgiftsbehandling för kommunala myndigheter inom socialtjänsten behöver inkludera förhandsbedömning som gäller barn. Även bestämmelsen som reglerar sökbegrepp behöver revideras.

Tillåtna sökbegrepp under förhandsbedömningen ska vara uppgifter om namn eller uppgifter om person- eller samordningsnummer.

Det framgår inte tydligt under någon av punkterna i 12 § SoLPuLF att kommunen får behandla personuppgifter i förhandsbedömningen som regleras för barn och unga i 11 kap. 1 a § SoL. Om socialnämnden ska kunna använda den föreslagna sammanställningsmöjligheten i förhandsbedömningen behöver det därför förtydligas att det är möjligt utifrån ändamålen.

Det innebär också att 15 § SoLPuLF som reglerar sökbegrepp behöver ses över så att den hänvisar på rätt sätt till ändamålen. Socialstyrelsen bedömer att det endast finns behov att använda uppgifter om namn eller uppgifter om person- eller samordningsnummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar inom ramen för förhandsbedömningen. Det har inte framkommit något behov av att använda ärendenummer som sökbegrepp.

Sekretess för sammanställningar av anmälningar

Socialstyrelsens bedömning: Det behöver inte införas någon ny regel om sekretess till följd av Socialstyrelsens övriga förslag.

Enligt Socialstyrelsens bedömning ger den befintliga sekretessregleringen ett väl avvägt skydd för både enskilda och allmänna intressen i nu aktuellt avseende. Det behöver inte införas någon ny regel i OSL.

Utlämnande av uppgifter om anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn från socialnämnderna som Socialstyrelsen identifierat berör situationer där uppgifterna lämnas ut för viktiga barnskyddsintressen eller för tillsyn, alternativt till de barn och vårdnadshavare som berörs av anmälan.

Behov av särskilda regler om gallring

Socialstyrelsens förslag: Det bör införas en särskild gallringsfrist på tre år för sammanställningar över anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn.

Om en ny anmälan som inte leder till utredning förs in i en sådan sammanställning bör det inte leda till att gallringsfristen för befintlig personakt förlängs.

Regler om gallring av sammanställningar finns i 12 kap. 1 § andra stycket SoL. Uppgifter i en sammanställning som avses i SoLPuL ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Den typ av sammanställningar som skulle möjliggöras med Socialstyrelsens förslag skulle omfattas av den här bestämmelsen. Utifrån kommunernas svar i hearing och intervjuer framkommer att uppgifter i den kronologiska pärmen sparas olika länge och att de tillfrågade kommunerna även sinsemellan har olika uppfattning om hur länge uppgifterna behöver sparas. SKL har föreslagit att uppgifterna utifrån barnskyddsintresse bör sparas 5 år, lika länge som personakter och andra sammanställningar. Det föreslås också i de gallringsråd som tagits fram av SKL och Riksarkivet.¹¹² De flesta tillfrågade kommuner har dock uppgett att två eller tre år skulle vara tillräckligt länge och någon kommun har uppgett att de inte söker längre tillbaka än två år i tiden utifrån integritetsskäl även om anmälningarna sparas längre än så.

Uppgifter i anmälningar kan vara vaga, mer eller mindre allvarliga och innehålla uppgifter som är säkra i olika utsträckning, särskilt bland de anmälningar som inte leder till utredning. Det är rimligt att det utifrån integritetssynpunkt görs en åtskillnad mellan de anmälningar där nämnden inte bedömt

¹¹² Se Bevara eller gallra? Gallringsråd nr 5. Råd för den kommunala socialtjänsten m.m., s. 29

att en utredning ska inledas och uppgifter som dokumenteras i en personakt efter att en utredning inletts.

Mot bakgrund av detta gör Socialstyrelsen bedömningen att en gallringstid på tre år bör övervägas. Utifrån principen om lagringsminimering i data-skyddsförordningen är det viktigt att uppgifter inte sparas längre än det finns behov av att ta del av uppgifterna för de avsedda ändamålen. Om det visar sig finnas behov av att spara anmälningarna och förhandsbedömningarna lika länge som andra sammanställningar och som personakter är gallringstiden möjlig att se över, exempelvis i samband med en översyn av reglerna om personuppgiftsbehandling i socialtjänsten.

I sammanhanget är det också viktigt att notera 12 kap. 1 § första stycket SoL som reglerar gallringstid för personakter. Där framgår att uppgifterna i en personakt inte ska gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket (i en sammanställning). Socialstyrelsen bedömer att även den regeln bör ses över i samband med förslag om att göra anmälningar sökbara i sammanställning. Det är idag möjligt att dokumentera anmälningar och förhandsbedömningar som inte leder till utredning där det sedan tidigare finns en personakt *antingen* i personakten *eller* på *eller* i anslutning till den inkomna anmälan (i den kronologiska pärmen). I vårt arbete med rapporten har det framkommit att en del kommuner väljer att dokumentera samtliga anmälningar som inte leder till utredning i den kronologiska pärmen av hänsyn till enskildes personliga integritet. Detta så att gallringstiden på förekommande personakter inte ska förlängas. Om ett lagförslag kommer fram till en annan gallringstid för dessa sammanställningar än för personakter och andra sammanställningar bör inte gallringstiden för uppgifter i dessa sammanställningsregister sammankopplas med förekomsten av en personakt. Då är det även möjligt för Socialstyrelsen att se över hur befintliga allmänna råd i SOSFS 2014:5 bör vara utformade.

Det kan finnas skäl att också dokumentera en anmälan som inte lett till en utredning i befintlig personakt, trots att det innebär att gallringsfristen kommer förlängas. Exempelvis kan det gälla om barnet som anmälan avser har ett pågående ärende hos socialtjänsten som berörs av de förhållanden anmälan avser. Om tidigare uppgifter i personakten tillsammans med den nya anmälan talar för att barnet kan ha behov av stöd eller hjälp ska nämnden istället inleda en utredning, som dokumenteras i personakten med följden att personaktens gallringstid förlängs.

Alternativa lösningar på problemet med sökbarhet

Frågan om personuppgiftsbehandling av anmälningar om oro har uppmärksamats i flera sammanhang och olika lösningar på problematiken har föreslagits. I det här avsnittet redogör Socialstyrelsen för andra lösningar på problemet än den myndigheten föreslår och skälen till att vi inte gått vidare med dessa.

Utreda alla anmälningar

Ett alternativ som har föreslagits är att socialnämnden ska inleda utredning varje gång en anmälan om oro för barn inkommer till nämnden. Det skulle innebära att en personakt öppnas och att anmälan sedan är sökbar.

I betänkandet *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten* (SOU 1999:109) lyftes fram att förbudet mot sammanställningsregister innebär att socialnämnden kan ha svårt att identifiera personer som behöver nämndens hjälp.¹¹³ Utredningen framhöll att det skulle behöva presenteras starka behov som får anses väga tyngre än behovet att skydda den enskildes personliga integritet för att förbudet till någon del ska lättas upp, samtidigt som bestämmelsen inte utan starka integritetsskäl ska hindra att personuppgifter i socialtjänsten behandlas på ett modernt, effektivt och rationellt sätt.¹¹⁴

Enligt utredningen ska det beaktas att bestämmelsens syfte är att förhindra att t.ex. LOB-rapporter¹¹⁵ som inte tas in i en personakt hålls ordnade i personnummerföljd och att socialtjänsten istället när en anmälan kommer in borde lägga upp en personakt och sedan omedelbart avskriva ärendet om det saknas skäl att vidta någon åtgärd;

*"Inget hindrar t.ex. att socialtjänsten, när en anmälan kommer in, lägger upp ett ärende och därmed en personakt och sedan, om man konstaterar att det inte finns någon anledning att vidta någon åtgärd, omedelbart skriver av ärendet. Man får då också en ansvarig handläggare för ärendet, något man inte får om anmälan förvaras t.ex. i en pärm på en socialförvaltning, där den kanske är tillgänglig för många."*¹¹⁶

Regeringen avstyrkte i propositionen till SoLPuL en sådan lösning och bedömde att det vare sig var lämpligt eller ens möjligt enligt socialtjänstlagen att vid varje situation inleda en utredning och sedan avskriva i de fall det inte finns anledning att vidta någon åtgärd.¹¹⁷ Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet (numera SKL) avstyrkte också i ett särskilt yttrande till SOU 1999:109 en sådan lösning, då en utredning är mer integritetskränkande än att göra anmälningarna sökbara. Det framhölls också att det strider mot SoL att alltid inleda utredning, då en utredning inte bör inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller inte bör vidta några åtgärder.¹¹⁸

En liknande lösning föreslås i betänkandet *Våld i nära relationer - en folkhälsofråga* (SOU 2014:49) där bedömningen görs att vissa anmälningar om oro för barn borde kunna leda till en utredning utan förhandsbedömning. Om en utredning inleds och oron visar sig vara obefogad eller felaktig kan utredningen avslutas. I betänkandet framhålls att beslutet att avsluta en utredning blir sökbart i socialnämndens register och därför kan utgöra underlag vid en eventuell ny anmälan om oro. Ett sådant förfarande kan enligt utredningen

¹¹³ SOU 1999:109 s. 132.

¹¹⁴ SOU 1999:109 s. 133.

¹¹⁵ Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

¹¹⁶ SOU 1999:109 s. 133 f.

¹¹⁷ Prop. 2000/01:80 s. 160 f.

¹¹⁸ SOU 1999:109, s. 235 f med hänvisning till prop. 1979/80:1 s. 562.

inte anses vara integritetskränkande för barnet och dess vårdnadshavare utifrån principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals.¹¹⁹ Bl.a. JO avstyrkte utifrån att nämnden endast bör inleda utredning när det är sakligt motiverat och ansåg att frågan om sökbarhet bör kunna lösas på annat vis.¹²⁰

Socialstyrelsen bedömer inte att det är en lämplig lösning på problemet med sökbarhet att nämnden ska inleda utredning av alla anmälningar. Det förutsätter en revidering av 11 kap. 1 § SoL. Det kan finnas goda skäl att inte utreda en anmälan. En utredning innebär en större integritetskränkning för den enskilde och ger nämnden befogenheter i förhållande till familjen att inhämta uppgifter från utomstående samt att samtala med barnet utan vårdnadshavares närvaro oavsett deras samtycke. Fler uppgifter om den enskilde dokumenteras, jämfört med en förhandsbedömning. En utredning innebär en större arbetsinsats av nämnden och bör inte genomföras om så inte är motiverat.

Upphäva regeln om sammanställningsregister och se över SoLPuL som helhet

En annan lösning på problematiken vore en större översyn av SoLPuL som ser över om regeln om sammanställningar har spelat ut sin roll. Betänkandet *Rätt information på rätt plats i rätt tid* (SOU 2014:23) innehöll en större översyn av personuppgiftsregleringen på socialtjänstens område. En ny socialdatalag föreslogs. För att lösa frågan om sökbarhet i förhållande till anmälningar och förhandsbedömningar ville utredningen klargöra att med ärende i socialdatalagens sammanhang skulle avses mer än ett ärende i förvaltningslagens mening – även steget innan skulle omfattas:

”Även när en socialnämnd ännu inte beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska personuppgifter få behandlas. Det innebär exempelvis att socialnämnden får behandla personuppgifter inom ramen för den förhandsbedömning som görs innan nämnden fattat beslut om att inleda eller inte inleda en utredning.”¹²¹

Andra förändringar som föreslogs av utredningen var bl.a. att ändamålen skulle lyftas in i lagen från förordningen samt att den särskilda regeln om förbud mot sammanställningsregister skulle upphävas. Utredningen gjorde bedömningen att det inte är nödvändigt att i den särskilda registerlagstiftning för socialtjänsten som föreslogs reglera en viss typ av sammanställning. Detta då de grundläggande reglerna om när det är tillåtet att behandla de personuppgifter som behövs för ett av de särskilt uppräknade ändamålen alltid gäller. Det innebär att det ändå inte är fritt fram att göra vilka typer av sammanställningar man vill eftersom ändamålen tillsammans med regeln om tillåtna sökbegrepp förhindrar att sammanställningar och sökningar görs med utgångspunkt i exempelvis känsliga personuppgifter.¹²²

¹¹⁹ SOU 2014:49 s. 165 ff.

¹²⁰ JO:s Yttrande över betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49).

¹²¹ SOU 2014:23, s. 657.

¹²² SOU 2014:23, s. 653 samt s. 665 f.

Datainspektionen avstyrkte utredningens förslag i sin helhet, både utifrån brister i förslaget som inverkar på tillämpningen och på den enskildes integritet. I remissyttrandet framhåller Datainspektionen de problem som finns med dokumentation av förhandsbedömningar och att en av de viktigaste uppgifterna vid framtagande av ny lagstiftning för personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten bör vara att lösa den problematik som finns. Myndigheten anser inte utredningen kommit med en ändamålsenlig lösning genom att föreslå att begreppet ärende ska få en annan betydelse än i förvaltningslagen eller socialtjänstlagen. När det gäller förslaget att låta bestämmelsen om sammanställningar utgå från lagstiftningen framhölls att det saknas en redogörelse över vilka behov som finns för socialtjänsten att göra sammanställningar som även innefattar känsliga personuppgifter och uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden och att det i regleringen alltför ingå bestämmelser om vilka personuppgifter det ska vara tillåtet att föra in i sammanställningen.¹²³

Det kan finnas skäl att se över om regeln om sammanställningar är ändamålsenlig och hur den bör vara utformad. Även anmälningar och rapporter som inkommer till socialnämnden om vuxna personer förvaras i kronologisk pärm till följd av reglerna i SoLPuL. På sikt behövs en bättre lösning för hur socialnämnden på ett säkert sätt ska hantera alla de handlingar som inkommer om enskilda personer, något både Socialstyrelsen och SKL tidigare lyft.¹²⁴ Det är dock angeläget att frågan om sökbarhet avseende anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn får en snabb lösning, utifrån de starka behov som talar för det.

Ett nationellt register över anmälningar

Cocozza föreslog i sin avhandling om barnutredningar en nationell databas för processen från anmälan till insats [5]. Det är en lösning som också lyfts i en bilaga till SOU 2009:68.¹²⁵ En fördel som framhållits med en sådan lösning är att barn som får illa och flyttar mellan olika kommuner inte riskerar att falla mellan stolarna. Socialstyrelsen fick 2008 i uppdrag att utveckla statistiken för barn och unga inom socialtjänsten, däribland bedöma förutsättningarna för nationell statistik på individnivå över anmälningar avseende barn. Socialstyrelsen gjorde då bedömningen att integritetsriskerna med ett personnummerbaserat register var allt för stora utifrån anmälningarnas osäkra och känsliga karaktär och att uppgifterna kan innehålla substantiella felaktigheter [10].

Socialstyrelsen bedömer att ett nationellt register förutsätter en större utredning där integritetsintrånget nogt övervägs, bl.a. utifrån det skydd som enskilda tillerkänns i regeringsformen och Europakonventionen.

¹²³ Datainspektionens yttrande över SOU 2014:23, s. 23 ff.

¹²⁴ Den här problematiken lyfts redan i Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundets yttrande till SOU 1999:109, med bedömningen att regeln om sammanställningar borde upphävas.

¹²⁵ SOU 2009:68, bilaga 5, s. 179.

Integritetsanalys och proportionalitetsbedömning

Eftersom regeln i 7 a § SoLPuL finns till för att utgöra ett skydd för enskildas personliga integritet behöver Socialstyrelsens förslag om undantag från den här regeln noga övervägas utifrån vilka konsekvenser undantaget kan få för den personliga integriteten. Regeringen har som nämnt tidigare framhållit att det krävs tungt vägande behov för att lätta upp regleringen i något avseende.

För att kunna svara på frågan om ett författningsförslag är förenligt med reglerna om skydd för den personliga integriteten i grundlagarna och EU-rätten behöver en integritetsanalys med en tillhörande proportionalitetsbedömning genomföras. Vad gäller särskilt regleringen i regeringsformen framgår av förarbetena att en följd av denna reglering bl.a. är att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare.¹²⁶

Kartläggning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen

Automatiserad behandling

Socialstyrelsens förslag innebär att socialnämnden ska få behandla personuppgifter från fler anmälningar om oro för barn samt förhandsbedömningar som gäller barn på ett sökbart sätt än som är fallet idag. Sökbara register kan upprättas digitalt eller manuellt. Anmälningar kan inkomma på olika sätt till nämnden – skriftligt eller muntligt. Det innebär att många anmälningar förutsätter manuell hantering innan eventuell automatisk behandling.

Målet och ändamålet med personuppgiftsbehandlingen

En grundläggande princip vid behandling av personuppgifter är att uppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b dataskyddsförordningen). De personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen (artikel 5.1 c).

Det övergripande målet med mottagande av och bedömning av anmälningar som gäller barn är att socialnämnden ska få kännedom om barn som kan behöva nämndens skydd eller stöd. Att spara anmälningarna och bedömningarna som inte leder till utredning på ett sökbart sätt syftar till att öka socialnämndens möjlighet att identifiera barn som behöver skydd. Det kan finnas anmälningar som i sig inte är tillräckligt allvarliga för att motivera en

¹²⁶ Prop. 2009/10:80 s. 177.

utredning men om det inkommer fler anmälningar om samma barn kan dessa tillsammans visa ett mönster som motiverar en utredning. För att kunna förstå på vilka grunder socialnämnden i ett tidigare skede valt att inte inleda utredning behöver nämnden kunna se vem som anmält tidigare, vad anmälan innehållit för information, vilka kontakter som gjordes vid det första tillfället och motivering till att då inte inleda utredning.

Personuppgifter får enligt 6 § SoLPuL behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras eller för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter, samt uppgifter om lagöverträdelser 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.

Som nämnts regleras ändamålen för kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten i 12 § SoLPuLF. Enligt 12 § 1 SoLPuLF 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. Anmälningar och förhandsbedömningar kan av socialnämnden vara nödvändiga att behandla inom ramen för utredning av barns behov av skydd och stöd. Anmälningar och förhandsbedömningar kan även vara nödvändiga att behandla enligt 12 § 3 och 9 SoLPuLF vid handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i LVU samt ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Enligt lag ska eller bör nämnden för särskilt angivna syften (som familjehemsutredning, vårdnadsutredning) genomföra registerkontroll mot sina egna register. Nämnden får behandla personuppgifter i dessa typer av ärenden enligt 12 § 1-2 SoLPuLF.

Socialnämnden får redan enligt befintlig lagstiftning sammanställa känsliga och i övrigt ömtåliga personuppgifter för uppföljning och kvalitetssäkring om det är nödvändigt för verksamheten. Den föreslagna nya sammanställningsmöjligheten kan förväntas underlätta uppföljning av anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn eftersom. Detta då den här typen av uppföljning till följd av hanteringen i kronpärm idag ofta förutsätter manuell sammanställning och skulle förenklas om anmälningarna är sökbara i verksamhetssystemet. Det är enligt 12 § 10 SoLPuLF tillåtet att behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Socialstyrelsen föreslår att en elfte punkt ska läggas till 12 § SoLPuLF som klargör att nämnden får behandla personuppgifter för bedömning av behov av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt 11 kap. 1 a § andra stycket samma lag (det vill säga inom ramen för förhandsbedömningen).

Socialstyrelsen bedömer att det inte finns något mindre integritetskänsligt alternativ för att uppfylla de aktuella ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.

Personuppgiftsansvarig

Socialnämnden i kommunen är personuppgiftsansvarig. Att ta emot anmälningar och genomföra förhandsbedömningar är inte arbetsuppgifter som kan överlämnas från socialnämnden till någon annan part.

Personuppgifternas karaktär och omfattning

Anmälningar och förhandsbedömningar kan innehålla såväl känsliga som i övrigt ömtåliga uppgifter. De kan innehålla uppgifter om flera personer – barnet, barnets familj, andra närstående eller kompisar och om anmälaren. Det kan gälla uppgifter om fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller familjer där det förekommer allvarliga relationsproblem eller en svår ekonomisk situation.¹²⁷ Det kan finnas uppgifter om missbruk, kriminalitet eller annat självdestruktivt beteende. I anmälan kan framgå uppgifter om psykisk ohälsa eller andra uppgifter om hälsa hos barn eller hos vuxna, exempelvis depression, självskadebeteende eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Som tidigare har beskrivits kan uppgifterna i anmälan vara säkra i olika utsträckning, då anmälan ska göras eller rekommenderas göras redan vid misstanke. Det kan även förekomma helt osanna anmälningar.

Socialstyrelsen har, som nämnts, vid ett tidigare tillfälle gjort en bedömning av i vilken utsträckning anmälningar till socialtjänsten avseende barn är att anse som integritetskänsliga. Det ansågs inte utifrån integritetsskäl motiverat att gå vidare med frågan om ett personnummerbaserat nationellt register med uppgifter om anmälningar till socialtjänsten då uppgifter som inkommer till socialtjänsten i samband med en anmälan är högst osäkra och känsliga, samt kan innehålla substantiella felaktigheter [10].

Eftersom det inte finns någon nationell statistik över anmälningar är det svårt att fastslå omfattningen.¹²⁸

Insamling av personuppgifterna

Anmälningarna och förhandsbedömningarna som avses i aktuellt förslag är handlingar som redan finns hos socialnämnden. Skillnaden är att förslaget innebär att de ska kunna organiseras på ett sökbart sätt. Förslaget innebär även att de flesta av handlingarna kommer hanteras manuellt i mindre utsträckning än som är fallet idag. Att söka i den kronologiska pärmen på det sätt som görs idag är inte träffsäkert och innebär en integritetskränkning för alla de personer som förekommer i tidigare anmälningar som sparats i pärmen. Med den föreslagna bestämmelsen möjliggörs sökning på ett sätt som innebär att färre personers personuppgifter hanteras vid samband med sökningarna.

Spridning av och åtkomst till personuppgifterna

Åtkomsten till register hos socialnämnder har en naturlig begränsning eftersom det finns många kommuner i Sverige. Det innebär att varje register skulle vara tillgängligt för en relativt liten arbetsgrupp. Det finns ingen di-

¹²⁷ När det gäller en del av dessa uppgifter ska dock förekomsten av dessa i en anmälan alltid leda till att en utredning inleds och de borde därför som utgångspunkt inte förekomma i den kronologiska pärmen.

¹²⁸ Se avsnittet "Hur många barn återkommer?".

rektåtkomst mellan olika nämnder. I de stora kommunerna kan dessutom ansvaret att bedöma anmälningar vara uppdelat på flera stadsdelsnämnder inom kommunen. Eftersom den reglering som föreslås rör handlingar som redan finns hos socialnämnderna innebär regeln i sak ingen ny möjlighet att ta del av uppgifter. Uppgifterna finns redan tillgängliga för nämnderna. Syftet med regleringen är att det ska bli möjligt att enklare söka bland uppgifterna. Det är sannolikt att sammanställningsmöjligheten kommer underlätta för socialnämnden att lämna ut uppgifter i de fall de redan är skyldiga att göra det.¹²⁹

Socialstyrelsen har identifierat en situation när åtkomsten till personuppgifterna kan förväntas öka något. Det gäller de tidigare nämnda registerkontroller som görs av socialnämnden i en rad ärenden utifrån barnskyddsintrasse. Eftersom uppgifter i sammanställningsregister, till skillnad från uppgifter i den kronologiska pärmen, får anses vara en del av nämndens register så kommer uppgifterna i sammanställningar att omfattas av dessa registerkontroller. Som beskrivs tidigare i rapporten är dock dessa registerkontroller idag inkonsekventa eftersom en del förhandsbedömningar som inte lett till utredning omfattas om de sparats i personakt, medan andra inte gör det. Kontrollerna utförs inom den egna nämnden i olika ärenden som rör barn.

Anmälningar och förhandsbedömningar omfattas, på samma sätt som andra handlingar som rör personliga uppgifter, av sekretesskyddet i 26 kap. 1 § OSL. Socialstyrelsen bedömer inte att det behövs någon ytterligare sekretessbestämmelse till följd av den här föreslagna regleringen.

Vilka sök- och sammanställningsmöjligheter är nödvändiga för ändamålet och hur kan de begränsas?

Den föreslagna regleringen innebär en ny möjlighet till sammanställning för socialnämnder som Socialstyrelsen bedömer är nödvändig för att de ska kunna uppfylla sitt ansvar att stödja och skydda barn. Utöver den nya möjligheten till sammanställning innebär förslaget ingen skillnad från vad som gäller idag ifråga om sammanställningsmöjligheter. En kommunal myndighet får enligt 15 § SoLPuLF vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Socialstyrelsen föreslår inte några nya sökbegrepp för att uppnå ändamålet. Utifrån tillfrågade kommuners svar i hearing och intervjuer bedömer Socialstyrelsen att det är uppgifter om namn, personnummer och samordningsnummer som socialnämnden behöver använda som sökbegrepp.

Hur länge behöver personuppgifter bevaras?

Uppgifterna i den kronologiska pärmen sparas olika länge i olika kommuner och de i uppdraget tillfrågade kommunerna har gett olika svar på hur länge de bedömer att uppgifterna behöver sparas. De flesta tillfrågade kommuner har svarat att de behöver sparas runt två till tre år. Socialstyrelsen föreslår att

¹²⁹ Se avsnittet ”Sekretess, registrering och förvaring av anmälningarna” för exempel.

regeringen i samband med ett eventuellt lagförslag även tar ställning till särskild gallringstid för sammanställningar över anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn.

De registrerades rättigheter i förhållande till och inflytande över personuppgiftsbehandlingen

De registrerade har rätt att få information om behandlingen i enlighet med artiklarna 13–15 dataskyddsförordningen. Av 11 kap. 6 § SoL följer att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

Hantering av risker för de registrerades rättigheter

I artikel 32 dataskyddsförordningen finns krav på att personuppgiftsansvariga ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med behandlingen.

När personuppgiftsansvariga vidtar dessa åtgärder ska de beakta den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna av varierande sannolikhetsgrad och allvar. Vidare anges att det när det är lämpligt så kan åtgärderna avse pseudonymisering och kryptering av personuppgifter, förmågan att förlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna, förmågan att återställa tillgängligheten och tillgången till personuppgifter i rimlig tid vid en fysisk eller teknisk incident och ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

I artikel 35 regleras konsekvensbedömning avseende dataskydd. Om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Det gäller exempelvis särskilt behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter.

Många av de personuppgifter socialtjänsten behandlar är känsliga eller i övrigt ömtåliga personuppgifter, vilket ställer krav på att en säkerhetsnivå upprätthålls som motsvarar risker med att uppgifterna exempelvis röjs eller utsätts för obehörig åtkomst. Som beskrivits i den här integritetsanalysen kan anmälningar och förhandsbedömningar innehålla många sådana integritetskänsliga uppgifter.

Socialstyrelsen har publicerat en rapport om säker personuppgiftsbehandling i socialtjänsten, där rättsläge och utgångspunkter för en säker hantering

av personuppgifter redovisas. Rapporten är avsedd att användas som ett underlag för vidare diskussion inom socialtjänsten i arbetet med säker personuppgiftsbehandling för socialtjänstens verksamheter. Den innehåller bland annat ett avsnitt om hur den enskildes integritet kan skyddas genom att rätt personer tar del av rätt uppgifter i verksamheten och obehörig åtkomst förhindras. [11]

Enligt 6 § SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Som nämnts finns också en regel i 11 kap. 5 § andra stycket SoL som innebär att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Datainspektionen har i sin tillsyn konstaterat att en nämnd behandlat personuppgifter i strid med 6 § SoLPuL genom att ge behörighet till fler personuppgifter än vad som var nödvändigt för att kunna utföra arbete inom socialtjänsten.¹³⁰

Den som inom socialnämndens verksamhet olovligen bereder sig åtkomst till uppgifter om enskilda personer som registrerats i nämndens verksamhetssystem som de inte får ta del av riskerar att göra sig skyldig till brottet dataintrång.¹³¹

Slutsats av integritetsanalysen

Den föreslagna regleringen innebär en ny sammanställningsmöjlighet ifråga om handlingar som kan innehålla känsliga såväl som i övrigt ömtåliga personuppgifter. Samtidigt innebär regleringen bättre möjligheter än idag för registrerade att ta del av uppgifter om sig själva som finns hos nämnden. Den registrerade får också rätt till information enligt dataskyddsförordningen. Utifrån att handlingarna idag inte hålls ordnade på ett sökbart sätt kan det vara svårt och ibland närmast omöjligt för nämnden att hitta eftersökta handlingar.

Den föreslagna regleringen innebär ingen ny möjlighet att samla in personuppgifter utan avser handlingar som redan förvaras hos socialnämnden och som handläggare i nämnden bör söka bland vid en bedömning av om utredning ska inledas ifråga om barn och unga. En fördel utifrån integritetssynpunkt är att regleringen kan förväntas leda till en mer precis hantering av integritetskänsliga uppgifter om socialsekreterarna istället för att bläddra i en pärm innehållandes uppgifter om många barn och familjer kan söka på personnummer eller namn. För många personer innebär hanteringen idag tvärtom stora risker för onödiga intrång i den personliga integriteten.

¹³⁰ Datainspektionens beslut den 17 februari 2016, dnr 1805-2015.

¹³¹ Se som exempel Svea Hovrätts dom den 16 december 2003 i mål nr B 7095-02, samt Hovrätten för övre Norrlands dom den 26 februari 2019 i mål nr B 1103-18.

Rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF

Socialstyrelsen bedömer att en möjlighet till att upprätta särskilda sammanställningar över anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning omfattas av det grundlagsskyddade området, åtminstone tillsammans med de övriga uppgifter som finns i socialnämndens register.

Det är svårt att uppskatta omfattningen av anmälningarna som inte leder till utredning, men det är ett stort antal anmälningar nationellt och kan röra sig om en viss andel av barnen och familjerna i varje kommun. Det står klart att uppgifter i anmälningar och förhandsbedömningar rör personliga förhållanden. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses ska stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmänna hanteringen av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen ska också stor vikt läggas vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Uppgifter om att barn misstänks fara illa och bedömning av dessa uppgifter hos socialnämnden innebär att både karaktären av uppgifterna och av hanteringen kan anses vara känsliga. Uppgifter i socialnämndens informationssamlingar utpekade också betänkandet som ligger till grund för bestämmelsen som exempel på uppgifter som kan omfattas av reglerna i bestämmelsen, då de kan sägas ha en sådan omfattning att de i praktiken innebär en kartläggning.¹³²

Skyddet för den personliga integriteten får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsas genom lag. Detta får, enligt 21 § samma kapitel, endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Socialstyrelsen gör bedömningen att ändamålet att skydda barn är ett sådant ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att det får anses nödvändigt att socialnämnden har möjlighet kunna söka fram uppgifter som kan vara avgörande för att identifiera barn som behöver nämndens skydd och stöd. Det finns ingen annan myndighet som har det ansvar och de befogenheter socialnämnden har i förhållande till att skydda barn och det är proportionerligt att den myndigheten har de verktyg som behövs för att

¹³² Se *Skyddet för den personliga integriteten*. Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén (SOU 2008:3), s. 272.

kunna utgöra det skyddet. Uppgifterna kan till följd av reglerna om tystnadsplikt och sekretess inte förväntas få spridning utanför socialnämnden i någon stor utsträckning.¹³³

Artikel 8 Europakonventionen

Artikel 8 skyddar ett bredare område än vad som omfattas av det grundlagsskyddade området, och torde därför omfatta den föreslagna sammanställningsmöjligheten. Det är tillåtet att göra inskränkningar i rättigheten med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter vilket i det här fallet kan handla om barns fri- och rättigheter. På samma grunder som bedömningen enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF gör Socialstyrelsen bedömningen att barns rätt till skydd och socialnämndens ansvar att tillgodose detta skydd kan ligga till grund för reglering som innebär en inskränkning i rättigheten i artikel 8. Ändamålet att spara dessa personuppgifter i syfte att kunna identifiera fler barn som behöver skydd ligger också i linje med den positiva skyldighet att skydda barn som artikel 8, tillsammans med artikel 2 och 3 i Europakonventionen innebär. Eftersom det bland de anmälningar som inte leder till utredning kan förekomma uppgifter som är olika säkra och till och med kan vara grundlösa är det samtidigt viktigt att uppgifterna inte får sparas allt för länge hos nämnden och att obehöriga inte ges åtkomst till uppgifterna.

EU:s rättighetsstadga

I stadgan finns i artikel 8.1 en rätt till skydd av personuppgifter och i artikel 24.1 barnets rätt till skydd och omvårdnad som kan sägas stå i konflikt med varandra när anmälningar samlas in hos socialnämnden och kan utgöra underlag vid nya förhandsbedömningar. Artikel 24.2 kräver att i förhållande till åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

I artikel 8.2 står det att personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Den föreslagna regleringen avser att utgöra en sådan laglig grund som avses i stadgan. Var och en har även rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Anmälningar är idag sådana uppgifter som samlas in hos socialnämnden. I och med att den föreslagna regleringen förväntas underlätta möjligheten att söka fram anmälningarna kan det även leda till att socialnämnden får bättre möjlighet att ge enskilda tillgång till uppgifter som är insamlade om dem.

Begränsningar i lag av rättigheter ska göras med beaktande av proportionalitetsprincipen och får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Utifrån barns behov av skydd

¹³³ Se proportionalitetsbedömningen nedan för en mer detaljerad bedömning.

finns ett sådant behov av reglering som motiverar en begränsning av skyddet av personuppgifter.

Rättsligt stöd i dataskyddsförordningen

Socialstyrelsen bedömer att den förslagna behandlingen är att anse som nödvändig på det sätt som avses i 6.1 e) dataskyddsförordningen; *för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.*

Det är i många kommuner omöjligt att söka bland anmälningar i den kronologiska pärmen i den utsträckning socialnämnden har behov att göra det. Att söka i pärmen tar mycket arbetstid för de nämnder som har möjlighet att göra det systematiskt när det kommer in en ny anmälan som ska bedömas. Andra nämnder saknar möjlighet att överhuvudtaget söka i pärnarna eftersom de har en så stor mängd anmälningar sparade där.

Motsvarande krav på att behandlingen ska vara nödvändig fanns i artikel 7 i dataskyddsdirektivet. Europeiska unionens domstol har uttalat att begreppet nödvändigt i dataskyddsdirektivet har en unionsrättslig innebörd. Kravet på nödvändighet enligt dataskyddsdirektivet har inte ansetts innebära att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift om inte personuppgifter behandlas. Trots att en uppgift skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt kan behandlingen anses nödvändig om den innebär effektivitetsvinster.¹³⁴ Villkoren i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är i huvudsak desamma som anges i artikel 7 i dataskyddsdirektivet och som genomfördes i svensk rätt i 10 § PuL.¹³⁵

Socialstyrelsen bedömer utifrån artikel 9 att det finns stöd för att behandla känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningen i aktuellt hänseende. I propositionen *Dataskydd inom socialdepartementets område* har bedömningen gjorts att undantaget avseende hälso- och sjukvård samt social omsorg i artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen innefattar sådan verksamhet som avses i 2 § SoLPuL.¹³⁶ I artikel 9.3 framgår att känsliga personuppgifter får behandlas för de ändamål som avses i punkt 2 h när uppgifterna behandlas av eller under ansvar av yrkesutövare som omfattas av tystnadsplikt. Det gör personalen i socialnämnden utifrån 26 kap. 1 § OSL.

Proportionalitetsbedömning

I proportionalitetsbedömningen vägs integritetsriskerna mot fördelarna som behandlingen bidrar med till det ändamål förslaget avser uppfylla. Fördelarna ska stå i rimlig proportion till nackdelarna.

Befintlig avvägning i socialtjänstlagen

Det finns redan en inbyggd avvägning mellan rätten till personlig integritet och barns rätt till skydd och stöd i socialtjänstlagen. För att socialnämnden ska kunna ta det ansvar för barn som framgår av bland annat 5 kap. 1 § SoL

¹³⁴ Dom av den 16 december 2008, Huber C-524/06, EU:C:2008:724, och SOU 2017:39 s. 105–106.

¹³⁵ Prop. 2017/18:171, s. 79. En skillnad är dock att myndigheter enligt dataskyddsförordningen inte får behandla personuppgifter med stöd av en intresseavvägning när de fullgör sina uppgifter (artikel 6.1 andra stycket i dataskyddsförordningen).

¹³⁶ Prop. 2017/18:171, s. 185.

finns ett stort antal regler som innebär att vårdnadshavares och barns bestämmanderätt och integritet får vika till förmån för barnets rätt till och behov av skydd. Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL innebär i sig en sådan avvägning, där personal som annars har tystnadsplikt åläggs att anmäla och lämna uppgifter till socialtjänstens utredning. I 11 kap. SoL finns flera exempel på den här avvägningen. Nämnden har ett långtgående utredningsansvar det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd. Vid kännedom om något som innebär att nämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd eller stöd kan en utredning genomföras oavsett barnets eller vårdnadshavarens inställning. Utredningar som gäller barn som kan behöva skydd bör enligt förarbetena ha högsta prioritet inom socialtjänsten och ska inledas utan dröjsmål.¹³⁷ Samtidigt ska en utredning inte göras mer omfattande än vad som behövs och utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet.¹³⁸

Socialnämndens olika insatser för barn har som utgångspunkt frivillig medverkan och samtycke och ska utformas i samråd med barnet och hans eller hennes vårdnadshavare.¹³⁹ Socialnämnden har dock möjlighet att under vissa förhållanden ge barn det stöd och skydd de behöver med stöd av LVU även om vårdnadshavaren eller barnet, när han eller hon fyllt 15 år, inte samtycker till nödvändiga insatser. I vissa fall kan ett barn under 18 år få insatser mot vårdnadshavarens vilja med stöd av SoL.

Socialnämnden har det yttersta ansvaret

Det yttersta ansvaret för att skydda barn syns tydligt i regleringen av den inledande fasen av förhandsbedömningen – regeln om omedelbar skyddsbedömning av anmälan. Efter det har nämnden i normalfallet endast 14 dagar på sig innan skyldigheten att fatta beslut om en utredning ska inledas eller inte inträder. En förhandsbedömning ska enligt förarbeten inte vara en mindre utredning och nämnden får under bedömningen endast utgå från uppgifter från anmälaren, från vårdnadshavare och barnet och från tidigare kontakter med nämnden. Det är viktigt att den här bedömningen inte drar ut på tiden och att nämnden inleder utredning så fort det finns skäl för det. Samtidigt kan det utifrån den korta tiden i osäkra fall vara viktigt att nämnden har tillgång till de uppgifter de får använda i sin bedömning, så som tidigare anmälningar och den förhandsbedömning som enligt nuvarande reglering ska dokumenteras.

Patientjournalen är alltid tillgänglig för den vårdenhet som upprättat den

I patientdatalagen (2008:355), PDL, finns möjligheten till direktåtkomst mellan olika vårdgivares journaler men det finns samtidigt ett inbyggt integritetsskydd för patienten med en möjlighet att spärra journalen från åtkomst för andra vårdenheter och processer. I socialtjänsten finns ingen sådan möjlighet till direktåtkomst mellan socialnämnder. Patientjournalen är dock alltid till-

¹³⁷Se prop. 2012/13:10 s. 55 och prop. 1996/97:124 s. 110.

¹³⁸ 11 kap. 2 § andra stycket SoL.

¹³⁹ Jfr 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL.

gänglig för den vårdenhet som upprättat den. En läkare kan exempelvis genom tillgång till journalen inför ett besök se om patienten tidigare besökt samma vårdcentral som läkaren arbetar på och vem patienten då träffat. Under konsultationen med etiska rådet framhölls det som naturligt att socialnämnden på samma sätt borde kunna ta del av uppgifter om tidigare kontakt med familjer. Även de kommuner som deltog i hearingen gav uttryck för att familjer blir förvånade när socialsekreterare hos nämnden inte känner till att de tidigare har haft kontakt gällande en annan anmälan. Om socialnämnden kan se vem som tidigare höll i kontakten med familjen kan det även möjliggöra att familjen i den mån det går får träffa samma socialsekreterare, vilket kan medföra att integritetsintrånget på det viset blir mindre och barnet får ett bättre bemötande.

Vårdnadshavare får inte spärra barnets uppgifter i patientjournalen

Ett exempel på hur barn och vuxnas integritet kan avvägas mot barnets rätt till skydd finns i PDL. En vuxen patient kan motsätta sig att uppgifter om honom eller henne är tillgängliga genom elektronisk åtkomst för den som arbetar vid en annan vårdenhet eller inom en annan vårdprocess hos samma vårdgivare. Men vårdnadshavare till ett barn har inte rätt att spärra barnets uppgifter.¹⁴⁰ Avsikten är att öka hälso- och sjukvårdspersonalens möjligheter att upptäcka barn som får illa och att bedöma om anmälan ska göras till socialnämnden för att barnet ska få det skydd som behövs. Detta behov har ansetts väga över den integritetskränkning som kan uppstå till följd av att vårdnadshavare inte kan spärra sitt barns uppgifter. I takt med barnets stigande ålder och utveckling får barnet själv spärra uppgifterna.¹⁴¹ Det är i jämförelse anmärkningsvärt att socialnämnden, som är den myndighet som har ansvar att skydda barn, inte har möjlighet att ta del av inkomna och dokumenterade uppgifter som inkommit till den egna nämnden om oro för barn.

Sammanfattande bedömning

Socialnämnden har ett behov av att ta del av anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning för att identifiera fler barn som behöver skydd och stöd. Socialnämnden rekommenderas även att göra det i Socialstyrelsens allmänna råd. Eftersom det i många kommuner inte är möjligt att söka i den kronologiska pärmen innebär det i en del fall en risk för barns skydd och en risk att barnets rätt till överlevnad och utveckling samt risk för att en jämlik behandling inte upprätthålls. Barn kan få olika nivå av stöd och skydd i olika socialnämnder, till följd av enskilda socialsekreterares möjlighet att minnas tidigare anmälningar och om det finns praktisk möjlighet att söka i den kronologiska pärmen.

Den föreslagna regleringen innebär fördelar för barn och familjers personliga integritet, då socialnämnden kommer kunna söka efter anmälan och förhandsbedömning på ett träffsäkert sätt. När socialnämnden idag tvingas

¹⁴⁰ 4 kap. 4 § andra stycket PDL.

¹⁴¹ Proposition 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*, s. 242.

bläddra genom flera andra anmälningar och förhandsbedömningar kan det leda till en integritetskränkning för alla de barn och vuxna som förekommer i den kronologiska pärmen. I de kommuner där socialnämnden har möjlighet att systematiskt söka i pärmen vid förhandsbedömning innebär förslaget ingen skillnad i förhållande de enskilda barn och familjer vars anmälan socialnämnden eftersöker.

Att söka bland anmälningar och förhandsbedömningar är alltid en potentiell integritetskränkning för den det berör, men det är tillåtet för socialnämnden att ta del av dessa handlingar redan idag när det är relevant för deras arbete. Socialnämnden har det yttersta ansvaret att skydda barn från att fara illa. Sammantaget innebär den föreslagna regleringen fördelar både för den personliga integriteten och för barns rätt till skydd och stöd och är därför att anse som proportionerlig.

Konsekvenser av förslagen

Konsekvenser för samhället

Eftersom det saknas löpande nationell statistik rörande barn som anmäls till socialnämndens barn och ungdomsverksamhet är det svårt att veta i vilken grad andelen aktualiserade barn och unga ökar eller minskar. Som framgår i avsnittet om hur många barn som återkommer, finns det dock olika regionala rapporter över aktualiseringar som visar att anmälningarna har ökat över tid, vilket innebär att flera anmälningar sparas i den kronologiska pärmen som blir svårare att genomsöka.

Sedan 2009 har FoU Välfärd vid Region Gävleborg årligen följt aktualiseringar av barn och unga i socialtjänsten i länets samtliga tio kommuner [4]. Stockholms stad publicerade 2017 för nionde året i en rapport som redovisar barn och unga i socialtjänsten utifrån antal anmälningar, kön, inledda utredningar och vem som anmäler. Samtliga uppgifter är hämtade från Stockholm stads verksamhetssystem [12]. FoU i Väst har i en studie kartlagt aktualiseringar av barn och unga i åtta av Göteborgsregionens kommuner under 2017 [5]. Några uppgifter finns även redovisade för åren 2014-2016. I slutrapporten "Barnets och ungdomens reform" från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården redovisas en kartläggning över anmälningar, ansökningar, utredningar och insatser för åren 2014 till 2016. Totalt 39 av den nationella samordnarens 50 samarbetskommuner lämnade uppgifter till kartläggningen [1].

I alla rapporter framgår att anmälningarna ökat över tid. Gävleborgs län redovisar mellan 2014 och 2017 en ökning av antalet anmälningar om 38 procent och i Stockholms stad en ökning om 33 procent. Anmälningsstatistiken avser sällan antal unika barn som har anmälts utan enbart det totala antalet anmälningar. Att ta fram uppgifter om unika individer förutsätter i många kommuner ett tidsödande arbete till följd av hanteringen i kronologisk pärm.

Vid en eventuell lagändring underlättas socialnämndens arbete med att ta del av dokumentation om individen om den har förekommit tidigare hos nämnden. Som en följd av detta kan konsekvenser för samhället bli att kostnaderna blir lägre då insatser kan sättas in i ett tidigare skede. Som ett exempel av att göra anmälningarna sökbara ges nämnden möjlighet att vid en ny anmälan upptäcka de fall där barn kan fara illa och tidigare anmälningar finns, men där inte det har lett till utredning. Som tidigare nämnts i rapporten om barn som lever med försummelse eller våld ofta är utsatta under längre tid under sin uppväxt vilket inte alltid är tydligt utifrån enstaka anmälningar. Förslaget innebär att socialtjänsten får ökade möjligheter att identifiera de barn som behöver insatser för att sätta in rätt resurser och i förlängningen undvika skada eller i värsta fall död.

Att anmälningar som rör barn bör göras sökbara har även SKL framfört som angeläget. Ett PM skickades 2016 till socialdepartementet om behovet av en lagändring. I det PM:et framfördes att socialnämnder ska ges en rimlig

möjlighet att tidigt uppmärksamma de barn som är föremål för upprepade anmälningar.¹⁴² Det är viktigt både ur ett barnperspektiv men också ur ett samhällsperspektiv. Att identifiera och uppmärksamma barn så tidigt som möjligt för att förebygga att de inte får illa medför i sin tur att kostnader kan förhindras i samhället men framför allt att lidande för barnet kan minskas och ge förutsättningar för en trygg och säker uppväxt.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Kostnader för uppdatering av verksamhetssystem

Socialnämnderna har idag verksamhetssystem där dokumentation samlas. Det finns totalt sju stycken system som används av landets socialtjänst, varav två dominerar marknaden till 80 %. Merparten av socialtjänsten använder BBIC där det finns ett dokumentationsstöd. Det är framtaget för att underlätta dokumentationen i ett ärende och öka rättssäkerheten. Det utgår från aktuellt regelverk och beskriver den information som ska dokumenteras. Det finns även stöd för att underlätta samverkan med andra professioner inom hälso- och sjukvård, tandvård, förskola och skola.¹⁴³ Vid en ändring av lagen att göra anmälningar sökbara, behöver en justering göras i verksamhetssystemen för att sökningen ska kunna bli möjlig. Uppdateringen är en mindre kostnad för kommunerna då det inte krävs någon nyinvestering. Varje kommun betalar en fast licensavgift för sitt verksamhetssystem och man betalar sin utvecklingskostnad för sig.

Lagförslaget innebär ingen skyldighet att upprätta nya register och uppdatera funktionen i verksamhetssystemen. Utifrån förslaget får kommunerna en möjlighet att upprätta digitala eller manuella register.

Administrativa kostnader som läggs på att söka manuellt

Socialstyrelsen har ett allmänt råd som innebär att tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden bör beaktas, om det är möjligt. Eftersom det inte finns tydligt lagstöd att hålla alla anmälningar som inte leder till utredning sökbara i verksamhetssystemen eller i pärmar, blir arbetsuppgiften stor att manuellt söka i pärmar för socialsekreterarna.

Enligt SKL finns det ca 19 000 socialsekreterare som är anställda i kommunerna.¹⁴⁴ De flesta utbildade socionomer eller har annan högskoleutbildning, exempelvis psykologi, sociologi och pedagogik.

Det finns ingen information om antalet socialkontor i landet men en sökning av näringsgren på SCB gav information om antalet arbetsställen. Nedanstående tabell visas antalet arbetsställen i Sverige i november 2017 fördelat

¹⁴² SKL, PM 2016-03-31 Anmälningar som rör barn måste föras sökbara.

¹⁴³ www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic

¹⁴⁴ <https://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/faktaochstatistik/faktaomloner/faktaochstatistikkollektivavtal/socialsekreterare.13141.html>

på näringsgren socialkontor. I siffran ingår inte bara socialsekreterarverksamhet utan även mans- kvinnojour, familjerådgivning, konsumentrådgivning, adoptionsorganisationer, äktenskapsrådgivning och utredning och utvärdering av familjeverksamhet. Det ger ändå en viss vägledning om antalet verksamheter i landets kommuner samt stadsdelsförvaltningar.

Tabell 1. Antal arbetsställen och storleksklass

Antal arbetsställen och storleksklass	0	1-4	5-9	10-19	20-199	200-	Totalt
	628	581	216	161	235	8	1 829

Källa: SCB Antal arbetsställen november 2017 fördelat på näringsgren (SNI-kod) och storleksklass

Det finns ingen samlad statistik som rör hur många barn som aktualiseras till socialtjänsten per år. I nedan tabell visas hur många barn och unga som erhöll en insats under åren 2014-2016. Det är dock individuellt behovsprövade insatser som dokumenteras på individnivå. Många kommuner erbjuder även serviceinsatser utan föregående biståndsprövning och för dessa finns inga beslut att följa upp i verksamhetssystemen.

Tabell 2. Antal barn och unga som erhöll en insats någon gång under 2014-2016 uppdelat på år och kön

	Pojkar	Flickor
2014	16 796	11 913
2015	17 511	12 437
2016	18 174	12 336

Källa: Socialstyrelsen Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2015 och 2016. Publiceringsdatum 2017-09-20

Socialstyrelsen har vid hearing med ett tio-tal kommuner samt även i telefonmöte, också ställt frågor om hur mycket tid som medarbetare vid socialkontoren lägger ner för att söka efter tidigare anmälan i den kronologiska pärmen om ett barn. Från hearingen framgår det att det är en stor spridning på antal anmälningar per månad vid landets socialkontor. Spridning är mellan 20 – 400 anmälningar. Information om tidsåtgång från samtal med kommunernas socialtjänst kontor visar att genomsnittlig tid att söka i den kronologiska pärmen är omkring 30 minuter. I nedan tabell redovisas exempel på månadslön för några personalkategorier vid socialkontoren.

Personalkategori	Månadslön kr	Månadslön inkl sociala avgifter, kr ¹⁴⁵	Timlön inkl. sociala avgifter
Socialsekreterare	33 800	62 192	389
Handläggare	32 900	60 536	378

Källa: SCB lönedatabasen 2017

Socialstyrelsen redovisar en exempelberäkning om den administrativa kostnaden för den tidsåtgång (30 minuter) som en personal i socialtjänsten söker i

¹⁴⁵ Tillväxtverket, Ekonomiska effekter av nya regler. Schablonvärdet om 1,84 % som inkluderar semesterersättning, arbetsgivaravgifter samt en overheadkostnad.

den kronologiska pärmen efter tidigare anmälningar per månad. Antalet anmälningar erhöles i kontakterna med kommunerna vid hearing samt från telefonmöten.

Antalet anmälningar per månad	Socialsekreterare, administrativ kostnad i kr, per månad	Handläggare, administrativ kostnad i kr, per månad
20	3 887	3 784
40	7 774	7 567
80	15 548	15 134
100	19 435	18 918
400	77 740	75 670

Tabellen visar vilken administrativ kostnad som en personal lägger sin tid på att söka manuellt i kronologiska pärmar efter tidigare anmälningar. Vid en förändring om att göra anmälningar sökbara frigörs den tid som personal idag lägger på manuellt arbete. Det blir istället tid som kan användas till exempelvis utredningsarbete. Hanteringen av att kunna söka digitalt efter tidigare anmälningar blir också mer jämlik då det skiljer sig åt mellan en stor och mindre kommun i vilken utsträckning man har möjlighet att söka i den kronologiska pärmen.

Att spara anmälningar i kronologiska pärmar förutsätter att det finns rum för att spara dem i låsbara skåp vid landets socialkontor. Den inköpskostnaden för låsbara skåp försvinner om den manuella hanteringen av anmälningar upphör för att ersättas av e-lösningar.

Sammanfattningsvis ges socialnämnden större möjligheter att söka i sitt verksamhetssystem efter tidigare anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning och där inte en personakt finns. Det ger i sin tur information om de barn som far illa eller riskerar att fara illa så att rätt insatser kan sättas in och förhindra framtida kostnader för samhället.

Kommunal självstyrelse

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Förslaget till författningsbestämmelser innebär inte att någon ny skyldighet åläggs kommuner. Socialstyrelsen bedömer inte att de föreslagna bestämmelserna innebär någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för barn

Barnkonsekvensanalysen utgår från de artiklar i barnkonventionen som beskrivs inledningsvis i rapporten. Det är de fyra grundprinciperna i konventionen att varje barn har samma rättigheter och lika värde (artikel 2), att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn (artikel 3), att varje barn har rätt till liv och utveckling (artikel 6) och att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad (artikel 12). Det är också rätten till privat- och familjeliv (artikel 16), skydd mot övergrepp (artikel 19) samt skydd mot

olika andra typer av företeelser som kan falla inom nämndens ansvar (artiklarna 33-37).

Barns rätt till skydd och till privatliv

Det kan finnas en konflikt mellan artiklarna 6, 19 och 33-37 i förhållande till artikel 16. Konflikter mellan artiklar i konventionen ska lösas med utgångspunkt i artikel 3 – vad som är barnets bästa. För en del barn kan det vara avgörande att socialnämnden kan se tidigare anmälningar och bedömningar som gjorts av dessa för att nämnden ska upptäcka barnets behov av skydd. Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftnings, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot våld och vanvård. Att säkerställa barnets rätt till skydd väger, enligt Socialstyrelsens uppfattning, tyngre än både barns och vuxnas integritet i den utsträckning föreslagen reglering innebär en försämring av skyddet för den personliga integriteten i kommuner det idag inte är möjligt att söka i den kronologiska pärmen. I andra kommuner innebär förslaget en förbättring för barns personliga integritet, då socialnämnden inte längre behöver bläddra i en pärm där flera barn förekommer för att hitta en anmälan och en förhandsbedömning som gäller ett barn.

Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det här förslaget i sig inte innebär att de barn som behöver skydd får det. För att barnen ska få skydd är det en förutsättning att socialnämnden genast inleder utredning när det behövs och att barnen får adekvata insatser utifrån sin situation. Förslaget kan endast förväntas öka möjligheten att identifiera barn som kan behöva socialnämndens skydd.

Barns delaktighet

Anmälningar kan innehålla uppgifter som barnet har lämnat till den som sedan gjort en anmälan till socialnämnden. De kan även innehålla vad ett barn förmedlat på annat sätt till personer i sin omgivning, exempelvis till förskolan, BVC eller hälso- och sjukvården. Alla barn har inte samma möjligheter att uttrycka sig och anmälningar kan vara ett viktigt sätt för dessa barn att ändå komma till tals via anmälaren. I studien *Rättighetsbärare eller problem-bärare?* fann man att utsatta barns röst relativt sett är starkare i förhandsbedömningsfasen i jämförelse med utredning och insats och att tidigare bedömningar därför kan spela roll för om en utredning inleds vid en ny anmälan [9].

Om socialnämnden enklare kan hitta anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning kan det stärka utsatta barns delaktighet.

Ökad möjlighet att följa upp barns rättigheter

Förslaget kan öka möjligheten att följa upp socialtjänstens verksamhet i förhållande till barn. Idag är det i många kommuner svårt och tidsödande för nämnden att följa upp vilka barn som anmäls. För att kunna följa upp att barnkonventionens rättigheter efterlevs är det enligt barnrättskommittén viktigt med datainsamling och analys. Det behöver samlas in tillräckliga och tillförlitliga data om barn, på tillräckligt detaljerad nivå för att göra det möjligt att upptäcka diskriminering eller ojämlikheter i förverkligandet av rättighet-

erna. Inte minst är det viktigt i förhållande till artikel 2 om icke-diskriminering. För att säkerställa att barn inte diskrimineras enligt artikel 2 i barnkonventionen är det viktigt att den kunskap om barns levnadsvillkor som samlas in möjliggör jämförelser utifrån olika bakgrundsfaktorer, men även jämförelser mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå.¹⁴⁶

Socialstyrelsen har, som nämnts tidigare, föreslagit att aggregerade data om anmälningar bör samlas in i samband med insamlingen av uppgifter till statistiken om individinsatser inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Förslaget innebar att kommunerna skulle rapportera in antal anmälningar, antal unika individer som anmäls, de anmälda individernas ålder och kön, kategorier av uppgiftslämnare, orsaker till anmälan och antal inledda utredningar¹⁴⁷ [3]. Det är ett förslag Vårdanalys har ställt sig bakom i rapporten *Fatta läget* (2018). Enligt Vårdanalys skulle den här typen av uppgifter från kommunerna ge mycket värdefull information om utvecklingen över tid och eventuella skillnader mellan kommuner när det gäller tillgänglighet till stöd. Exempelvis innehåller den nationella statistiken i Norge uppgifter om antal anmälningar, antal barn som anmäls och antal anmälningar som lett till utredning. [13]

Konsekvenser för jämställdhet för kvinnor och män

Förslaget kan förväntas öka möjligheterna att följa upp socialtjänstens verksamhet vilket kan inkludera att följa upp jämställdhetsperspektiv, exempelvis hur antalet unika barn som anmäls fördelar sig på kön och om det finns omotiverade skillnader i hur anmälningarna bedöms och vad de leder till.

¹⁴⁶ Propositionen 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter*.

¹⁴⁷ Förslaget förutsätter att förordningen (1981:1370) om skyldigheter för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter ändras.

Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Sammanställningar av personuppgifter

7 a §

I sammanställningar av personuppgifter får det inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden.

Undantag från första stycket gäller för

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, och
6. uppgifter om anmälan som gäller barn enligt 14 kap. 1 § första stycket och 1 c § socialtjänstlagen (2001:453) samt uppgifter om bedömning av behovet av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt andra stycket samma lag.

Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får aldrig tas in.

Paragrafens andra stycke får en ny sjätte punkt som utgör ett undantag från första stycket. Undantaget innebär att socialnämnden får upprätta sammanställningsregister som innehåller känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden över anmälningar som gäller barn enligt 14 kap. 1 § och 1 c § SoL samt över uppgifter om bedömning av behovet av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt andra stycket SoL. Det innebär att hela förhandsbedömningen av en anmälan som gäller barn får sparas på ett sökbart sätt. Förslaget till revidering av 7 a § SoLPuL behandlas i kapitlet Överväganden och förslag.

Den nya bestämmelsen är teknikneutral. Det är med andra ord möjligt att upprätta dessa sammanställningsregister digitalt såväl som manuellt sökbart.

Övriga ändringar är enbart redaktionella.

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

Gallring

12 kap. 1 §

Anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten *ska* gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna *ska* dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket *första meningen*.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten *ska* gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. *Uppgifter i en sådan sammanställning som avses i 7 a § andra stycket 6 samma lag ska dock gallras tre år efter det att uppgifterna fördes in i sammanställningen.*

Gallringen *ska* vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde.

Paragrafens andra stycke får en ny mening som föreskriver en särskild gallringstid på tre år för sammanställningsregister över anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn som regleras i 7 a § andra stycket 6 SoL-PuL. Det görs också ett tillägg i 12 kap. 1 § första stycket sista meningen SoL som klargör att det endast är förekomsten av de sammanställningar som avses i 12 kap. 1 § andra stycket *första meningen* SoL som innebär att personakten inte ska gallras. Övervägandena finns i avsnittet Behov av särskilda regler om gallring. Övriga ändringar är enbart redaktionella.

Uppgifterna ska enligt den nya meningen i andra stycket gallras tre år efter det att uppgifterna fördes in i sammanställningen och gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringstiden inträdde.

I 12 kap. 1 § första stycket SoL regleras en gallringstid på fem år för anteckningar och uppgifter i en personakt. Där framgår vidare att uppgifterna i en personakt inte ska gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket (i en sammanställning). Av hänsyn till skydd för enskildas personliga integritet bör inte gallringstiden för uppgifter i sammanställningsregister över anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn, och som inte lett till en utredning, sammankopplas med förekomsten av en personakt.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Ändamålen för behandling av personuppgifter

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. 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 socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,
3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlännningar,
8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,
9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980),
10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten, och
11. *bedömning av behov av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt 11 kap. 1 a § andra stycket samma lag.*

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

Bestämmelsen får en ny elfte punkt. Det framgår inte tydligt under någon av punkterna i 12 § SoLPuLF att kommunen får behandla personuppgifter i förhandsbedömningen som regleras för barn och unga i 11 kap. 1 a § SoL. Om

socialnämnden ska kunna använda den föreslagna sammanställningsmöjligheten i förhandsbedömningen behöver det därför förtydligas att det är möjligt utifrån ändamålen.

Övriga ändringar är enbart redaktionella.

Sökbegrepp

15 §

Vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 får 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.

I verksamhet som avses i 12 § 11 får en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person- eller samordningsnummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar.

Till följd av ändringen i 12 § förordningen behöver även 15 § SoLPuLF som reglerar sökbegrepp ses över så att den hänvisar på rätt sätt till ändamålen. Socialstyrelsen bedömer att det endast finns behov att använda uppgifter om namn eller uppgifter om person- eller samordningsnummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar inom ramen för förhandsbedömningen av anmälningar som gäller barn. Det har inte framkommit något behov av att använda ärendenummer som sökbegrepp.

Referenser

1. Barnets och ungdomens reform - Förslag för en hållbar framtid. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården. Socialdepartementet; 2017.
2. Stärkt skydd för barn och unga. Handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. Sveriges kommuner och landsting; 2015.
3. Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – En undersökning om omfattning och regionala skillnader. Stockholm: Socialstyrelsen; 2012.
4. Åsbrink, P. Att dokumentera socialtjänstens insatser för Barn och Unga. Aktualiseringar till socialtjänsten i Gävleborg 2017 i jämförelse med perioden 2009–2016. Gävle: FoU Välfärd. Rapport 2018:2 2018.
5. Olsson, J, Isaksson, M. Aktualiseringar till socialtjänsten. En kartläggning av aktualiseringar till den sociala barn- och ungdomsvården i Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille och Tjörn. Göteborg: FoU i Väst Göteborgsregionens kommunalförbund; 2018.
6. Gegner H. Förhandsbedömningar i barnavårdsärenden. Tre kvantitativa studier med fördjupning. Skriftserie 2009:5; Lund; FoU Skåne; 2009.
7. Cocozza M. The Parenting of Society. A study of Child Protection in Sweden – From Report to Support. Doktorsavhandling, Linköpings universitet, Medicinska fakulteten; Avdelningen för barn och ungdomspsykiatri; 2007.
8. Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Ett stöd för familjerättens handläggning. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd; 2018.
9. Heimer, M. Näsman, E. Palme J. Rättighetsbärare eller problembärare? Stiftelsen allmänna barnhuset; 2017.
10. Hemställan inklusive promemoria om utvidgad statistik för barn och unga inom socialtjänsten, uppdrag och motiv. Socialstyrelsen. Dnr 71-3435-2008.
11. Säker personuppgiftsbehandling i socialtjänsten. Rättsläge och utgångspunkter. Socialstyrelsen; 2019.
12. Socialtjänstrapport 2017. En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2017. Stockholm: Stockholms stad; 2018.
13. Fatta läget. Om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga. Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Rapport 2018:9; 2018.