

Samordningsförbundet Östra
Östergötland
601 81 Norrköping

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) - Samordningsförbundet Östra Östergötland

Datainspektionens beslut

Datainspektionen konstaterar att Samordningsförbundet Östra Östergötland behandlar personuppgifter i Aventus i strid med 9 § personuppgiftslagen (1998:204) genom att registrera personuppgifter för ändamål som inte ingår i samordningsförbundets uppdrag utan utgör del av huvudmännens verksamheter.

Datainspektionen förelägger Samordningsförbundet Östra Östergötland att upphöra att behandla personuppgifter som inte är enbart av administrativ karaktär i Aventus.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har inlett tillsyn av Samordningsförbundet Östra Östergötlands (samordningsförbundet) hantering av personuppgifter. Syftet med tillsynen har varit att kontrollera om den personuppgiftsbehandling som utförs i verksamhetssystemet Aventus är tillåten enligt personuppgiftslagen och annan integritetsskyddslagstiftning. Tillsynen har genomförts såväl skriftligen som genom en inspektion i samordningsförbundets lokaler i Norrköping.

Samordningsförbundet har uppgett huvudsakligen följande.

Samordningsförbundet leds av en styrelse som är sammansatt av ordinarie ledamöter och ersättare från de olika huvudmännen som ingår i förbundet (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Östergötland och Norrköpings, Söderköpings och Valdemarsviks kommuner). Verksamheten

regleras genom lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Samordningsförbundets uppdrag är att stödja personer mellan 16 och 64 år som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Samordningsförbundet har i februari 2015 i verksamheten börjat använda sig av systemet Aventus, där ca 100 personer finns inskrivna vid inspektionstillfället.

Samordningsförbundets verksamhet bedrivs i vad samordningsförbundet benämner plattformar. En ansökan till samordningsförbundet görs av den enskilde tillsammans med handläggare från någon av de sex huvudmännen. Ansökan är frivillig för den enskilde. Den bereds i ett samverkansteam bestående av representanter från samtliga huvudmäns verksamheter. Om behov finns tilldelas den enskilde en koordinator som gör en behovsinventering. Vid behov kan även en fortsatt bedömningsprocess genomföras i team med resurser från region Östergötland i form av psykologer, arbetsterapeuter och sjukgymnast. Därefter görs en bedömning av vilka parter som ska involveras i rehabiliteringsprocessen samt en planering av vilka av de olika huvudmännens insatser och aktiviteter som är aktuella. Koordinatören träffar den enskilde regelbundet och lämnar vägledning och stöd, exempelvis genom att följa med på inbokade möten och aktiviteter.

Samordningsförbundet har fyra anställda; en förbundschef, två samordnare och en assistent. Dessa ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med uppdraget från samordningsförbundets styrelse. Koordinatorerna som deltar i samordningsförbundets verksamhet är anställda i huvudmännens egna, ordinarie verksamheter och ställs till samordningsförbundets förfogande genom samverksansavtal.

Skäl för beslutet

Utgångspunkter för prövningen

Samordningsförbundet i ett rättsligt sammanhang

Samordningsförbundets uppdrag regleras genom lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Samordningsförbundets olika huvudmäns verksamheter regleras i särskilda författningar. Den personuppgiftsbehandling som huvudmännen får utföra i sina respektive

verksamheter regleras i stor utsträckning genom s.k. registerförfattningar, som tillsammans eller istället för personuppgiftslagen (1998:204) anger de ramar inom vilka personuppgiftshanteringen får äga rum inom respektive huvudmans författningsreglerade verksamhet.

Försäkringskassans behandling av personuppgifter inom socialförsäkringen regleras i 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Enligt dessa bestämmelser är Försäkringskassan personuppgiftsansvarig för den behandling som Försäkringskassan utför.

För Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter gäller lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt denna reglering är Arbetsförmedlingen personuppgiftsansvarig.

Uppgifter hos Försäkringskassan som förekommer i socialförsäkringsärenden samt uppgifter hos Arbetsförmedlingen är sekretessreglerade genom bl.a. 28 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För behandling av personuppgifter inom socialtjänsten gäller lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Enligt förordningen är en kommunal myndighet personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som myndigheten utför. Uppgifter som förekommer inom socialtjänsten är bl.a. sekretessreglerade genom 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Patientdatalagen (2008:355) och patientdataförordningen (2008:360) gäller för en vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. Enligt patientdatalagen är en vårdgivare personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför. Inom hälso- och sjukvården är uppgifter sekretessreglerade genom 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Mot denna bakgrund måste inledningsvis ställning tas till vilken lagstiftning som gäller för den personuppgiftsbehandling som utförs inom samordningsförbundet. Avgörande för denna fråga blir omfattningen av

samordningsförbundets författningsreglerade uppdrag och vilken verksamhet samordningsförbundet faktiskt ska bedriva, samt hur denna verksamhet förhåller sig till respektive huvudmans uppdrag och verksamhet.

Tillämplig lagstiftning

Samordningsförbundens uppgifter regleras av 7 § lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210). Av paragrafens första stycke framgår att ett samordningsförbund har till uppgift att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen, stödja samverkan mellan samverkansparterna, finansiera sådana insatser som avser individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete, besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning ska användas, svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna, och upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen. Enligt andra stycket får ett samordningsförbund inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.

Av författningskommentaren (prop. 2002/03:132 s. 109) till den aktuella bestämmelsen framgår att en av samordningsförbundets främsta uppgifter är att fatta beslut om hur de medel som överförts till förbundet ska användas. Samordningsförbundet kan finansiera rehabiliteringsinsatser som riktar sig till personer i målgruppen för verksamheten och som syftar till att de ska uppnå eller återfå förvärvsförmåga. Insatserna kommer dock att utföras av samverkansparterna, eller tillhandahållas av dem. Detta innebär bl.a. att det fortfarande är försäkringskassan som beslutar om sjukpenning m.m., att socialnämnden meddelar bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och att det är sjukvårdshuvudmännen som tillhandahåller sjukvård.

Länsarbetsnämnden svarar även i fortsättningen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och beslutar om försörjningsstöd som är förenade med deltagande i sådana åtgärder.

Rörande gränsdragningen gentemot respektive huvudmans verksamhet förs dessutom i förarbetena följande resonemang (prop. 2002/03 s. 76). ”*Det centrala för samordningsorganets uppgifter är vilka slags beslut detta organ skall kunna fatta. När det gäller beslutsbefogenheterna uppkommer en gränsdragning gentemot huvudmännens (de samverkande parternas)*

befogenheter och ansvar. Avgörande för denna gränsdragning är att samordningsorganet varken övertar eller begränsar huvudmännens nuvarande ansvar för stöd och förmåner till enskilda personer. Samordningsorganets uppgifter är av övergripande natur och dess beslut avser inte enskilda personer i målgruppen. I samordningsorganets uppgifter kommer i stället att ingå att t.ex. finansiera och ange riktlinjer för olika åtgärder som de samverkande parterna bedriver för målgruppen. Beslutanderätten över åtgärder som riktar sig direkt till den enskilde skall ligga kvar hos de samverkande parterna, dvs. hos socialtjänsten, sjukvårdshuvudmännen, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna”.

Rörande den verksamhet som bedrivs i samordningsförbundets regi har samordningsförbundet bl.a. uppgett att samordningsförbundet inte bedriver några egna aktiviteter, utan att det bidrar med finansiering till de plattformar inom vilka samordningsförbundets verksamhet bedrivs. De uppgifter som samordningsförbundet lämnat om sin verksamhet överensstämmer i denna del med den beskrivning som lämnas i författningskommentaren rörande ett samordningsförbunds uppgifter.

Av det aktuella lagrummet och de refererade förarbetsuttalandena kan slutsatsen dras att syftet med inrättande av samordningsförbund är att samordningsförbundet ska bedriva sin verksamhet självständigt från huvudmännens, samt att samordningsförbundet inte ska ägna sig åt sådant som faller inom de olika huvudmännens respektive uppdrag.

Mot denna bakgrund bedömer Datainspektionen att de särskilda s.k. registerförfattningar som gäller för den personuppgiftsbehandling som utförs i de olika huvudmännens verksamhet inte är tillämpliga på den personuppgiftsbehandling som ett samordningsförbund utför i sin verksamhet enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. I sådan verksamhet är personuppgiftslagen tillämplig.

Personuppgiftsansvar

Enligt personuppgiftslagen är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter personuppgiftsansvarig för behandlingen. Den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning är personuppgiftsbiträde.

Samordningsförbundet har uppgett att samordningsförbundet är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i Aventus.

Ett samordningsförbund är en egen myndighet som bedriver en från respektive huvudman avskild verksamhet. Samordningsförbundet har fattat beslut om att införa Aventus som verksamhetsstöd för behandling av personuppgifter i samordningsförbundets egen verksamhet. Det är vidare samordningsförbundet som beslutar om hur systemet ska användas och vilka uppgifter som ska registreras. Datainspektionen bedömer mot denna bakgrund att det är samordningsförbundet som bestämt ändamål med och medel för behandlingen av personuppgifter i Aventus, och som därmed är personuppgiftsansvarig för behandlingen.

Grundläggande krav på behandling av personuppgifter

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 9 § personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter bara behandlas om det är lagligt, på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, samt att personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Enligt samma paragraf får endast de personuppgifter som är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen behandlas, och fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen får inte behandlas.

Personuppgiftsbehandlingen i Aventus

Rörande behandlingen av personuppgifter i Aventus har samordningsförbundet uppgett bl.a. följande. I Aventus finns fördefinierade fält där koordinatörerna registrerar uppgifter. Exempel på uppgifter som kan komma att registreras är den enskildes personnummer, adress, e-post, telefon, arbetsförmåga, uppgifter om fysisk och psykisk hälsa, boendesituation, fritid och intressen, dagliga rutiner, körkort, mediciner, användning av narkotika och alkohol, underlag från sjukvården, familjesituation och barnomsorg, uppgifter om utbildning och eventuellt uppbärande av försörjning genom a-kassa.

Enligt samordningsförbundets dokument Policy/riktlinjer för dokumentationssystemet Aventus daterad 2015-05-28 är ändamålet med registret "dokumentation och uppföljning av deltagare som är inskrivna i

plattformsverksamheten i Norrköping, Söderköping och Valdemarsvik”. Samordningsförbundet har vidare vid inspektionstillfället angett att uppgifterna används av koordinatörerna för kartläggning av vilka aktiviteter som den enskilde är aktuell för, i syfte att kunna se vad som hänt under processen och ge den enskilde stöd, samt att se en tydligare problembild med behov och åtgärder.

Datainspektionen konstaterar att samordningsförbundet utför en omfattande behandling av personuppgifter i Aventus. Flera av uppgifterna som behandlas är därtill mycket känsliga och av sådan integritetskänslig karaktär att de omfattas av sekretess inom respektive huvudmans verksamhet.

Datainspektionen konstaterar vidare att den personuppgiftsbehandling som är tillåten inom respektive huvudmans verksamhet är reglerad i särskilda s.k. registerförfattningar.

Samordningsförbundets uppgifter har fastställts i lag genom lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Lagregleringen utgör därmed den yttre ram avseende vilken verksamhet som samordningsförbunden kan ägna sig åt.

En viktig avgränsning av samordningsförbundets uppgifter finns i förhållande till respektive huvudmans uppdrag, eftersom, som ovan konstaterats, samordningsförbundet inte ska ägna sig åt sådant som faller inom respektive huvudmans verksamhet. Samordningsförbundet ska inte heller ägna sig åt myndighetsutövning eller tillhandahålla tjänster avsedda för enskilda. Mot bakgrund av detta angavs i propositionen att några sekretessbestämmelser för uppgifter inom samordningsförbundets verksamhet inte behövdes (prop. 2002/03:132 s. 61). För uppgifter som förekommer i ett samordningsförbunds verksamhet gäller därmed enbart allmänna sekretessbestämmelserna i 21 kap. offentlighets och sekretesslagen (2009:400). Den sekretess som gäller för uppgifter enligt 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen är betydligt svagare än den sekretess som gäller för uppgifter i respektive huvudmans verksamhet.

Begränsningen i samordningsförbundets uppdrag framgår också av att de inte ska ha annat än administrativ personal. I propositionen anges särskilt följande. *”Samordningsorganets arbetsgivaransvar skall dock begränsas till den egna administrationen. Med hänsyn till att de samverkande parterna skall behålla sitt huvudmannaskap för förmåner och stöd till enskilda personer, skall de ha kvar arbetsgivaransvaret för den personal som handhar dessa uppgifter. I*

annat fall kan det uppstå gränsdragningsproblem gentemot huvudmännens ansvar för de enskilda personerna i målgruppen. Om samordningsorganet skulle svara för personalresurser inom rehabiliteringsverksamhet eller annan stödjande verksamhet genom att anställa personal, skulle detta innebära att man tillskapar en särskild rehabiliteringsmyndighet, vilket inte är avsikten med den finansiella samordningen. Det skall, som tidigare har nämnts, inte i detta sammanhang övervägas några huvudmannaskapsförändringar.”(prop. 2002/03:132 s. 74).

De ändamål för vilka personuppgifter behandlas i Aventus måste rymmas inom samordningsförbundets uppgifter i enlighet med dessa avgränsningar för att de ändamål som gäller för behandlingen ska kunna anses lagliga och berättigade.

Av lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och dess förarbeten går det att utläsa en tydlig avgränsning av samordningsförbundets uppdrag gentemot dess huvudmän och den verksamhet som dessa bedriver (jfr prop. 2002/03:132 s. 74 och 76). Mot denna bakgrund kan samordningsförbundet enligt Datainspektionens mening inte lagligen behandla sådana personuppgifter som till sin art och karaktär är sådana att uppgifterna istället hör hemma i respektive huvudmans verksamhet. Exempelvis ska sådan dokumentation som omfattas av socialtjänstlagen utföras av kommunen och uppgifter som omfattas av journalföringsplikt enligt 3 kap. patientdatalagen dokumenteras av hälso- och sjukvården.

Det kan därför ifrågasättas om samordningsförbundet utifrån sitt uppdrag överhuvudtaget kan behandla uppgifter om enskilda som är föremål för huvudmännens insatser. Datainspektionen anser att det är oklart om så är fallet men konstaterar att samordningsförbundets uppdrag i vart fall medför att behandling av personuppgifter för enbart administrativa ändamål, såsom t.ex. namn på deltagare som är föremål för individuella insatser, kan anses tillåten.

Av vad som framkommit i tillsynsärendet framgår dock att samordningsförbundet behandlar en stor mängd integritetskänsliga uppgifter i Aventus som inte kan hänföras till enbart administrativa ändamål. Såsom konstaterats ovan har samordningsförbundet inte något stöd i sitt uppdrag för den omfattande behandlingen av uppgifter om enskilda som utförs i Aventus. Det är dessutom frågan om behandling av personuppgifter som är särskilt

reglerade i respektive huvudmans verksamhet, många av uppgifterna är integritetskänsliga och de omfattas dessutom av stark sekretess hos huvudmännen.

Mot denna bakgrund bedömer Datainspektionen att den behandling av personuppgifter som samordningsförbundet utför i Aventus sker i strid med de grundläggande kraven på personuppgiftsbehandling som gäller enligt 9 § personuppgiftslagen innebärande att personuppgifter bara får behandlas om det är lagligt, på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att endast de personuppgifter som är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen behandlas, samt att fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen inte får behandlas.

För att den behandling som samordningsförbundet utför skulle vara tillåten krävs en helt annan reglering av samordningsförbundets uppgifter som inbegriper såväl verksamhetsregler som regler om personuppgiftsbehandling och sekretess inom verksamheten. Dessutom krävs en utredning av hur samordningsförbundets uppgifter förhåller sig till respektive huvudmans uppdrag.

Behandling av personuppgifter med stöd av samtycke

Om personuppgiftsbehandling av enskilda klienter behövs för administrativa ändamål måste behandlingen vara tillåten enligt personuppgiftslagen med stöd av någon av de grunder som anges i 10 § personuppgiftslagen. Samordningsförbundet har åberopat att behandlingen sker med stöd av ett uttryckligt samtycke från den enskilde. Någon annan rättslig grund har inte anförts.

För att ett samtycke ska vara giltigt enligt personuppgiftslagen krävs det att det är fråga om en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Vid bedömningen av om ett samtycke kan anses ha avgetts frivilligt kan hänsyn tas till bl.a. om samtycket krävs av en myndighet som en förutsättning för att tillhandahålla samhällliga tjänster och huruvida en situation i praktiken innebär en reell möjlighet för en registrerad att avstå, liksom hur förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och den registrerade ser ut.

Rörande användning av samtycke som grund för en behandling har den s.k. Artikel 29-gruppen¹ i ett yttrande uttalat bl.a. följande. Samtycket förlorar sitt värde som grund för en behandling av personuppgifter vid användning som innebär ett utvidgande eller modifierande av grunden som innebär att den utsträcks för att omfatta situationer som den aldrig var avsedd att användas i. En felaktig användning av samtycke som grund för behandling försvagar den registrerades rättigheter.²

Samordningsförbundet har uppgett att den enskilde som är aktuell för samverkansförbundets verksamhet lämnar samtycke dels till att sekretessen bryts och uppgifter rörande den enskilde utbyts mellan de parter som ingår i samverkansteamet, dels till behandling av personuppgifter i Aventus. Rörande effekten av ett uteblivet samtycke till personuppgiftsbehandling i Aventus har samordningsförbundet uppgett att manuella anteckningar då istället förs.

Datainspektionen konstaterar inledningsvis att även om manuella anteckningar förs innebär det inte nödvändigtvis att personuppgiftslagen inte är tillämplig på behandlingen. Personuppgiftslagen gäller enligt 5 § även för manuell behandling av personuppgifter som ingår i, eller är avsedda att ingå i, ett register.

Datainspektionen konstaterar vidare att även om den enskilde kan avstå från att få sina uppgifter behandlade i Aventus utan andra följder än att anteckningar i så fall förs manuellt så befinner sig den enskilde i en underlägsen ställning i förhållande till det allmänna. Frivilligheten i det lämnade samtycket kan därmed ifrågasättas.

Slutsats

En förutsättning för att samordningsförbundets behandling av personuppgifter ska vara laglig är att den sker i enlighet med de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen, vilket innebär att ändamålen för behandlingen måste överensstämma med det uppdrag som samordningsförbundet har. Samordningsförbundet kan därmed inte behandla personuppgifter för andra ändamål än enbart administrativa.

¹ Artikel 29-gruppen består av de europeiska dataskyddsmyndigheternas myndighetschefer och har ett särskilt mandat enligt dataskyddsdirektivet att tolka direktivets bestämmelser.

² Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 15/2011 on the definition of consent, 13 juli 2011, s 10.

Personuppgiftsbehandling som krävs för att ge förmåner och stöd till enskilda får enbart utföras av de huvudmän som ansvarar denna verksamhet.

För den behandling av personuppgifter som samordningsförbundet utför för administrativa ändamål krävs att den är tillåten enligt någon av de rättsliga grunder som anges i 10 § personuppgiftslagen. Datainspektionen ifrågasätter om samtycke är en lämplig grund för behandlingen eftersom det är fråga om enskilda som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och därmed torde befinna sig i en underlägsen ställning i förhållande till det allmänna. Samordningsförbundet bör därför utreda vilken grund som kan användas för dess behandling av personuppgifter för administrativa ändamål.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Eva Maria Broberg. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Katarina Tullstedt deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Eva Maria Broberg

Kopia till:

Nationella rådet för finansiell samordning (för kännedom)

Socialdepartementet (för kännedom)

Sveriges kommuner och landsting (för kännedom)