Sveriges Kommuner och Regioner

Socialtjänstens användning av AI

Ett kunskapsunderlag

Upplysningar om innehållet: Eva Sahlén och Pani Hormatipour,
eva.sahlen@skr.se, pani.hormatipour@skr.se

Text: Manólis Nymark

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2025

ISBN: 978-91-8047-371-2

Foto: SKR:s bildarkiv/Scandinav Bildbyrå/Johnér Bildbyrå

Produktion: Advant

Förord

Intresset för att använda AI för att utveckla socialtjänsten är stort bland kommunerna. Som ett led i det arbetet har Kompetenscenter välfärdsteknik vid Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tagit fram detta kunskapsunderlag om de rättsliga förutsättningarna att använda AI inom socialtjänsten.

Kompetenscenter välfärdsteknik är en nationell stödfunktion med syfte att ge kommuner bättre förutsättningar att verksamhetsutveckla genom digitalisering inom den kommunala vården och omsorgen. AI är en naturlig del av verksamhetsutvecklingen. Detta kunskapsunderlag ersätter den vägledning som SKR publicerade 2021 på samma tema.

I detta underlag beaktas liksom tidigare användning av AI inom både socialtjänstens handläggning och verksamhetsutveckling. Vad som tillkommit är användning av AI i verksamhetsnära tjänster samt EU:s förordning om artificiell intelligens och dess tillämpning såvitt kan bedömas i nuläget på socialtjänsten. Vidare behandlas frågan om en AI-genererad transkribering inom socialtjänsten är en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen.

I kunskapsunderlaget har följande personer medverkat: samordnaren Eva Sahlén (SKR) och juristen Manólis Nymark (SKR).

Frågor om underlaget kan mejlas till SKR på e-post info@skr.se.

Stockholm i juni 2026

Johan Kaarme
Avdelningen för vård och omsorg

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

10 Kapitel 1. Bakgrund

12 Kapitel 2. Kunskapsunderlagets mål och syfte

13 Kapitel 3. EU:s förordning om artificiell intelligens

16 Tillämpning på socialtjänsten

18 Ansvar längs AI-värdekedjan

19 AI-kunskap i organisationen

19 Förbjudna AI-användningsområden

20 AI-system med hög risk

23 Kapitel 4. Automatiserat beslutsfattande

23 Förbudet mot automatiserade beslut som inbegriper profilering

24 Undantag från förbudet

27 Delegationsförbud och begränsningar till följd av lagstiftning

29 Socialnämndens verksamhetsansvar och delegationsbeslut

30 Begränsningar för delegation till en automatiserad beslutsfunktion

31 När fysisk person deltar i beslutsprocessen

32 Kapitel 5. Inleda en utredning

34 Kapitel 6. Dokumentationskrav

35 Kapitel 7. GDPR och socialtjänsten

38 Kapitel 8. Behandling av personuppgifter

38 Försiktighetsprincip vid tolkning
40 Ändamål för behandling
41 Känsliga personuppgifter
42 Sammanställning av personuppgifter
44 Tillåtna sökbegrepp

45 Kapitel 9. Gallring

46 Kapitel 10. Sekretess inom socialtjänsten

49 Kapitel 11. Vad gäller vid användning av AI för verksamhetsutveckling generellt i socialtjänsten?

52 Kapitel 12. Vad gäller för att använda AI för handläggning generellt i socialtjänsten?

56 Kapitel 13. Vad gäller för att använda AI för dokumentation och i den faktiska verksamheten?
59 Är en AI-genererad transkribering inom socialtjänsten en allmän handling?

65 Kapitel 14. Vad gäller för att använda AI specifikt när det gäller anmälningar och förhandsbedömningar om barn och unga i socialtjänsten?

Sammanfattning

Föreliggande kunskapsunderlag behandlar fyra frågeställningar:

1. Finns det rättsliga hinder att använda AI i sammanställningar och annan hantering av personuppgifter för handläggning respektive verksamhetsuppföljning inom socialtjänsten?
2. Finns det särskilda handläggningsprocesser eller omständigheter där användande av AI hindras av lagstiftningen, exempelvis socialtjänstlagen (2025:400), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller annan relevant lagstiftning?
3. Vad innebär EU:s förordning om artificiell intelligens för socialtjänsten beträffande användning av AI-system?
4. Är en AI-genererad transkribering inom socialtjänsten en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen?

EU:s förordning om artificiell intelligens (AI-förordningen) är ett omfattande regelverk som gäller som lag i Sverige och påverkar förutsättningarna för att använda AI-system, bland annat inom socialtjänsten. AI-förordningen trädde i kraft i augusti 2024 men bestämmelserna ska börja tillämpas vid olika tid-punkter. Merparten av AI-förordningens bestämmelser börjar gälla 24 måna-der efter ikraftträdandet, det vill säga den 2 augusti 2026. De förbud som gäller för vissa användningsområden och de allmänna bestämmelserna i förordning-en började gälla i februari 2025. Även bestämmelserna om AI-modeller för allmänna ändamål och sanktionsavgifter gäller sedan 2 augusti 2025. Bestäm-melserna om fristående AI-system med hög risk börjar gälla 2 december 2027 och den 2 augusti 2028 för AI-system med hög risk som är inbyggda i produkter.

Trots att hela regelverket inte är på plats, rekommenderas socialtjänsten att beakta AI-förordningen i sin helhet, såsom bestämmelserna om AI-system med hög risk. Det arbete som behöver läggas ner för att uppfylla kraven i AI-förordningen om AI-system med hög risk, kommer inte att vara onödigt

arbete. Många AI-system i socialtjänsten, men inte alla, riskerar att omfattas av bestämmelserna i AI-förordningen om AI-system med hög risk. En av de första frågorna som socialtjänsten således ska besvara vid upphandling eller utveckling av ett AI-system, är om det är ett AI-system med hög risk eller inte. Med tanke på de omfattande skyldigheter AI-förordningen ställer på en verksamhet som använder AI-system med hög risk, bör en sådan analys vara startpunkten för att bedöma om kommunen har kapacitet att uppfylla dessa krav.

AI-system kräver också användning av personuppgifter. Här måste socialtjänsten analysera behandlingen av personuppgifter i AI-system och veta hur regleringen för personuppgifter för verksamheten ser ut. Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUF). Dessa författningar kompletterar EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Därutöver finns andra integritetshöjande bestämmelser som måste beaktas av socialtjänsten vid behandling av personuppgifter, till exempel offentlighets- och sekretesslagen, samt bestämmelser om automatiserat beslutsfattande i kommunallagen (2017:725) och EU:s dataskyddsförordning.

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

En socialnämnd får däremot inte söka efter eller sammanställa historisk dokumentation i andra personakter avseende andra individer vid handläggning av ett enskilt ärende, till exempel för en viss insats, och använda AI-system på dessa uppgifter i syfte att få ett bättre och kunskapsbaserat underlag för beslut om åtgärder i det individuella fallet. Anledningen är att sökning inte får ske på uppgifter om en viss typ av bedömning, insats eller resultat vid handläggning av ärende (15 § SoLPUF). Sökning vid handläggning av ärende får enbart ske på namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer. I ett sammanställningsregister däremot får socialtjänsten söka efter andra uppgifter än bara namn, personnummer och samordningsnummer. Genom att skapa ett separat sammanställningsregister och manuellt eller automatiskt påföra löpande uppgifter om bedömningar, insatser och resultat från handläggning-

en av olika öppna enskilda ärenden till registret, kan socialnämnden skapa en databas med historiska data för att kvalitetssäkra handläggningen av ärenden. Den samlade kunskapen i sammanställningsregistret i form av AI och prediktionsmodeller kan användas i ärendehanteringssystemet som beslutsstöd.

Det finns således inget absolut förbud för socialtjänsten att använda känsliga och ömtåliga personuppgifter för automatiserat beslutsfattande, inbegripet profilering, med hjälp av exempelvis AI-system. Samtycke som rättslig grund bör däremot inte användas av socialtjänsten för sådant beslutsfattande eftersom den enskilde är i ett beroendeförhållande till socialtjänsten. Rättslig grund för att behandla personuppgifter i handläggningen finns redan i SoLPUL. I dessa sammanhang måste socialtjänsten lämna meningsfull information om logiken bakom samt betydelsen och de förutsedda följderna av sådan behandling för den registrerade. Vissa ärenden inom socialtjänsten får dock inte överlämnas till en automatiserad beslutsfunktion. Vidare finns begränsningar i möjligheten att delegera beslut till en sådan funktion.

När det gäller anmälningar och förhandsbedömningar som inte leder till utredningar finns det särskilda bestämmelser kring hur dessa ska hanteras. Med utgångspunkt från uttalanden av regeringen i propositionen till en ny socialtjänstlag, talar numera övervägande skäl för att gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tillåter registrering av anmälningar som inte har resulterat i en utredning. Handläggning av ärenden om anmälan om oro för barn är ett ändamål för vilket socialnämnden får behandla personuppgifter (12 § första stycket 11 SoLPUL). Det innebär att orosanmälningar för barn som inte leder till en utredning bör bli sökbara genom att dokumenteras i en personakt. De kan registreras i ett sammanställningsregister och uppfyller rekvisiten för undantagen från sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL, nämligen att det rör sig om ”åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning”.

AI-genererade transkriberingar av samtal inom socialtjänsten bör som utgångspunkt inte betraktas som allmänna handlingar enlig tryckfrihetsförordningen.

Transkriberingen kan ses som en minnesanteckning eller mellanprodukt som får raderas efter att en granskad AI-genererad sammanfattning har förts in i personakten, förutsatt att transkriberingen inte används i handläggningen och att handläggande personal saknar tillgång till den.

Bedömningen bygger dels på reglerna om allmänna handlingar och minnesanteckningar i tryckfrihetsförordningen, dels på socialtjänstens nödvändighetskrav för personuppgiftsbehandling. Om den färdiga sammanfattningen är tillräcklig för handläggningen sakas normalt behov av att bevara den fullständiga transkriberingen. Samtidigt är bedömningen inte självklar. Om transkriberingen innehåller centrala sakuppgifter eller har betydelse för ärendets utgång kan den i stället utgöra en allmän handling som ska bevaras i personakten. Det är varje socialnämnd som måste göra den slutliga bedömningen.

Socialtjänsten ska beakta i huvudsak följande författningar vid användning av AI inom socialtjänsten:

- AI-förordningen
- EU:s dataskyddsförordning (GDPR)
- Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
- Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- Förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

KAPITEL 1

Bakgrund

Flera kommuner utforskar i dagsläget möjligheten att använda artificiell intelligens (AI) i sina arbetsprocesser för att öka effektiviteten, kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten. Med AI-system avses ett maskinbaserat system som är utformat för att fungera med varierande grad av autonomi och som kan uppvisa anpassningsförmåga efter införande och som, för uttryckliga eller underförstådda mål, drar slutsatser härledda från den indata det tar emot, om hur utdata såsom förutsägelser, innehåll, rekommendationer eller beslut som kan påverka fysiska eller virtuella miljöer ska genereras.[1]

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

Not. 1 Artikel 3.1 i EU:s förordning om artificiell intelligens.

Not. 2 Bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUF). Författningarna har varit föremål för en genomgripande översyn av två statliga utredningar, se SOU 2009:32 och 2014:23. Utredningarnas förslag till ny reglering har inte resulterat i ny lagstiftning med undantag för två nya paragrafer i SoLPUL den 1 mars 2024 om behandling av personuppgifter med viss digital teknik (9 §) och tilldelning av behörighet för åtkomst och kontroll av åtkomst (10 §).

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

Beträffande de etiska aspekterna vid användning av AI-system hänvisas till DIGG:s och IMY:s riktlinjer om generativ AI.[3] I riktlinjerna behandlas etisk AI. Etisk AI innebär i princip att AI-systemet följer de författningar som finns för verksamheten samt för utvecklingen och implementeringen av AI-lösningar. Det primära fokuset ligger då på vad som är tillåtet ur ett juridisk perspektiv och det underliggande antagandet är att viktiga etiska principer finns inbyggda i de författningar som råder. Förhoppningen är att detta underlag ska tillhandahålla kunskapen om vilka författningar socialtjänsten ska visa följsamhet till.

Not. 3 https://www.digg.se/ai-for-offentlig-forvaltning

KAPITEL 2

Kunskapsunderlagets mål och syfte

Kunskapsunderlaget syftar till att öka kommunernas insikter om utrymmet för och risker med att kunna använda AI inom socialtjänsten.

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

- Finns det rättsliga hinder att använda AI i sammanställning och hantering av personuppgifter för *handläggning* respektive *verksamhetsuppföljning* inom socialtjänsten?
- Finns det särskilda handläggningsprocesser eller omständigheter där användande av AI hindras av lagstiftningen, exempelvis socialtjänstlagen (2025:400; SoL), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) eller annan relevant lagstiftning?
- Vad innebär EU:s förordning om artificiell intelligens för socialtjänsten beträffande användning av AI-system?
- > Är en AI-genererad transkribering inom socialtjänsten en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen?

KAPITEL 3

EU:s förordning om artificiell intelligens

EU:s förordning om artificiell intelligens (AI-förordningen) trädde i kraft den 1 augusti 2024.[4] Syftet med AI-förordningen är att förbättra EU:s inre marknad genom en enhetlig rättslig ram för bland annat utveckling, utsläppande på marknaden och användning av system för artificiell intelligens (AI-system) i enlighet med unionens värdegrund och genom att främja användningen av människocentrerad och tillförlitlig AI. Förordningen ska samtidigt säkerställa en hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter enligt EU:s rättighetsstadga.

AI-förordningen reglerar olika typer av AI-system och deras användningsområden. Vissa AI-användningsområden anses så riskabla att de är förbjudna enligt förordningen. För andra användningsområden gäller vissa restriktioner och krav i form av bland annat kontroll av efterlevnad och registrering hos ansvarig myndighet. De AI-system som anses innebära liten eller ingen risk får med vissa undantag användas utan restriktioner. Utöver risknivån ställs det krav beroende på vilken roll och vilket ansvar en aktör har i AI-systemets värdekedja.

Not. 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828.

Bild 1: *AI-förordningen klassificerar AI-system baserat på de potentiella risker de medför. I bilden ges några exempel på AI-system inom respektive riskkategori.*

Risker	Exempel
Oacceptabel risk Förbjuden Står i strid med Unionens värdegrund och grundläggande rättigheter	• Manipulerande eller vilseledande tekniker • Social poängsättning • Biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål
Hög risk Förenlighetsprövning Hög risk föreligger för hälsa, säkerhet, miljö och grundläggande rättigheter	• Offentliga myndigheters utvärdering av fysiska personers rätt till förmåner och tjänster i form av offentligt stöd, inbegripet hälso- och sjukvårdstjänster, samt för att bevilja, minska, upphäva eller återkalla sådana förmåner och tjänster • Fatta beslut som påverkar villkoren för arbetsrelaterade förhållanden, befodringar och uppsägningar av arbetsrelaterade avtalsförhållanden
Låg risk Krav på transparens Risk för falsk personifiering och bedrägeri	• AI-system som är avsedda att interagera direkt med fysiska personer utformas och utvecklas på ett sådant sätt att de berörda fysiska personerna informeras om att de interagerar med ett AI-system • Leverantörer av AI-system, inbegripet AI-system för allmänna ändamål, som genererar syntetiskt ljud-, bild-, video- eller textinnehåll
AI-system för allmänna ändamål Krav på transparens Potentiella risker för EU:s marknad och allmänhet	• Bild- och röstigenkänning • Ljud och bildskapande • Genereativa AI-programvaror
Ingen risk Inga skyldigheter Inga höga risker	• Spam-filter • AI-genererade videospel

Enligt AI-förordningen ska det finnas ett system för marknadsövervakning, marknadskontroll, styrning och kontroll av efterlevnad på både nationell nivå och på EU-nivå. Vidare ställs det krav på etableringen av så kallade regulato-riska sandlådor i syfte att främja innovation och effektivisera regelefterlevnad för AI-system som ska sättas på marknaden. Dessa regulatoriska sandlådor för AI ska finnas på nationell nivå, för att underlätta utveckling och testning av innovativa AI-system under strikt tillsyn innan dessa system släpps ut på marknaden eller på annat sätt tas i bruk. Regulatoriska sandlådor för AI kan inrättas i fysisk eller digital form eller i hybridform. Post- och

telestyrelsen (PTS) har fått i uppdrag av regeringen att ansvara för att inrätta den nationella regulatoriska sandlådan för AI i Sverige enligt artikel 57 i EU:s AI-förordning.

Utöver regulatoriska sandlådor inkluderar förordningen andra implementeringsstöd och innovationsfrämjande åtgärder, som testning av AI-system med hög risk under verkliga förhållanden utanför regulatoriska sandlådor. För att främja innovation ingår även inrättandet av en EU-databas för AI-system med hög risk, medlemsstaternas tillgång till poolen av experter i den vetenskapliga panel som ska inrättas och inrättandet av ett rådgivande forum. Som del i styrningsfunktion som också ska främja innovation ingår inrättandet av en europeisk AI-styrelse samt en sedan tidigare inrättad europeisk AI-byrå.

AI-förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men förutsätter kompletterande nationella bestämmelser. Förordningen trädde i kraft i augusti 2024 men bestämmelserna ska tillämpas vid olika tidpunkter. Merparten av AI-förordningens bestämmelser ska tillämpas 24 månader efter ikraftträdandet (2 augusti 2026). De förbud som gäller för vissa användningsområden och de allmänna bestämmelserna i förordningen började dock gälla i februari 2025. Mekanismer för efterlevnaden av förbuden, bestämmelser om AI-modeller för allmänna ändamål och sanktionsavgifter började gälla 2 augusti 2025.

Bestämmelserna om AI-system med hög risk börjar tillämpas vid olika tid-punkter. Artikel 6.1 omfattar AI-system med hög risk enligt bilaga I i AI-för-ordningen, det vill säga AI-system som utgör säkerhetskomponent i viss harmoniserad produktlagstiftning. Högrisk-AI enligt artikel 6.1 börjar gälla 2 augusti 2028. Övriga AI-system med hög risk enligt en annan bilaga, bilaga III, och som regleras i artikel 6.2, börjar däremot gälla 2 december 2027.

Artikel 111 reglerar AI-system som redan släppts ut på marknaden eller tagits i bruk och AI-modeller för allmänna ändamål som redan släppts ut på marknaden. Generellt gäller för alla AI-system, inklusive system med hög risk, men inte AI-modeller för allmänna ändamål, att om de har släppts ut på marknaden eller tagits bruk före tillämpningsdatumen enligt artikel 113 för AI-system med hög risk (se ovan) omfattas de bara av förordningen om de från och med den dagen förändras betydligt när det gäller sin utformning. Under alla omständigheter ska leverantörer och tillhandahållare av AI-system med hög risk som är avsedda att användas av offentliga myndigheter vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven och skyldigheterna i AI-förordning senast den 2 augusti 2030. Leverantörer av AI-modeller för allmänna ändamål, som genererar syntetiskt ljud-, bild-, video- eller textinnehåll och som har släppts ut

på marknaden före den 2 augusti 2026 ska vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 50.2 senast den 2 december 2026.

En statlig utredning har lämnat förslag till nationella anpassningar av AI-förordningen samt författningsförslag.[5]

Tillämpning på socialtjänsten

AI-förordningen är tillämplig på specifika aktörer, vilka definieras enligt följande i AI-förordningen.

Leverantör	En fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en byrå eller ett annat organ som utvecklar ett AI-system eller en AI-modell för allmänna ändamål eller som har ett AI-system eller en AI-modell för allmänna ändamål och släpper ut det eller den på marknaden eller tar AI-systemet i bruk i eget namn eller under eget varumärke, antingen mot betalning eller kostnadsfritt (artikel 3.3).
Produkt-tillverkare	Den som på marknaden släpper ut eller som tar i bruk ett AI-system tillsammans med sin produkt och i eget namn eller under eget varumärke (art. 2.1 e).
Tillhanda-hållare	En fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, en byrå eller annat organ som under eget överinseende använder ett AI-system, utom när AI-systemet används inom ramen för en personlig icke-yrkesmässig verksamhet (artikel 3.4).

Not. 5 SOU 2025:101

AI-förordningen är tillämplig på

- leverantörer som släpper ut AI-system på marknaden eller tar sådana i bruk eller släpper ut AI-modeller för allmänna ändamål på marknaden i unionen, oavsett om dessa leverantörer är etablerade eller befinner sig i unionen eller i ett tredjeland,
- tillhandahållare av AI-system som har sin etableringsort eller befinner sig i unionen,
- leverantörer och tillhandahållare av AI-system som har sin etableringsort eller befinner sig i ett tredjeland, om de utdata som produceras av AI-systemet används i unionen,
- importörer och distributörer av AI-system,
- produkttillverkare som på marknaden släpper ut eller som tar i bruk ett AI-system tillsammans med sin produkt och i eget namn eller under eget varumärke,
- ombud för leverantörer som inte är etablerade i unionen och
- berörda personer som befinner sig i unionen.

Av det sagda framgår att en socialnämnd som köper ett AI-system för att användas inom verksamheten är att betrakta som tillhandahållare.

En socialnämnd som däremot låter utveckla ett AI-system faller in under rollen som leverantör. Om AI-systemet dessutom används av socialnämnden i den ordinarie verksamheten är nämnden att betrakta som både leverantör och tillhandahållare.

AI-förordningen är dock inte tillämplig på AI-system för **militära ändamål**, **försvarsändamål** eller **ändamål som rör nationell säkerhet**, oavsett vilken typ av enhet som bedriver denna verksamhet. Den är vidare inte tillämplig på **forsknings-**, **testnings- eller utvecklingsverksamhet** för AI-system eller AI-modeller innan de släpps ut på marknaden eller tas i bruk. En socialnämnd kan således bedriva forskning på eller testa ett AI-system utan att behöva beakta AI-förordningen innan den tas i bruk. Testning under verkliga förhållanden omfattas dock av förordningen (artikel 2.8).

Tillhandahållare som är fysiska personer och som använder AI-system inom ramen för en rent personlig icke-yrkesmässig verksamhet behöver inte heller beakta förordningen.

Bild 2: *Enkelt uttryckt omfattas alla AI-system som används på EU:s territorium av kraven i rättsakten om artificiell intelligens. Undantagen är AI-system för militärt, vetenskapligt, brottsbekämpande eller rättsligt samarbete samt personligt bruk.*

Aktörer som omfattas av AI-förordningen	Aktörer som inte omfattas av AI-förordningen
Den som släpper ut, tar i bruk, importerar och distribuerar AI-system inom EU, oavsett om denne befinner sig i eller är etablerade i unionen eller i ett tredje land, samt tillhandahållare som har sin etablering eller befinner sig i unionen.	AI-system som utvecklas eller används uteslutande för militära ändamål
Leverantörer och tillhandahållare av AI-system som har sin etableringssort eller befinner sig i ett tredjeland, om de utdata som produceras av AI-systemet används i unionen.	AI-system från EU-baserade aktörer som används utanför EU för brottsbekämpning eller rättsligt samarbete inom EU enligt internationellt avtal
Tillverkare av produkter med AI-system som levererar eller sätter dem i tjänst på EU-marknaden i deras namn eller under eget varumärke.	AI-system som befinner sig i forsknings-, utvecklings- eller testfaser innan de släpps ut på marknaden eller tas i bruk, inklusive kostnadsfria AI-komponenter med öppen källkod
	Personer som använder AI för personligt bruk.

Ansvar längs AI-värdekedjan

Artikel 25 i AI-förordningen rör ansvar längs värdekedjan för AI-system och syftar till att säkerställa att ansvarsfördelningen är tydlig mellan de olika aktörerna som är involverade i att utveckla, tillhandahålla och använda AI-system, särskilt hög-risk AI-system. Om en aktör som inte är leverantör (en distributör, importör, tillhandahållare eller annan tredje part) ändrar ett AI-system eller använder det i ett nytt syfte, och detta påverkar efterlevnaden av regelverket, ska denna aktör betraktas som leverantör och därmed ta på sig motsvarande skyldigheter. Det innebär att ansvar kan föras vidare längs värdekedjan, beroende på hur ett AI-system modifieras eller används i praktiken.

Bestämmelserna om värdekedjan syftar till att förhindra att aktörer kringgår ansvar genom att hävda att de enbart är återförsäljare eller användare, när de i realiteten har påverkat systemets funktionalitet eller användningsområde på

ett sådant sätt att de bör likställas med leverantörer. Regleringen ska säkerställa att de krav som ställs på AI-system (särskilt AI-system med hög risk, men även AI-system för allmänna ändamål) fortsatt uppfylls under hela livscykeln – även om AI-systemet anpassas, omprogrammeras eller distribueras vidare.

AI-kunskap i organisationen

Av artikel 4 i AI-förordningen framgår att leverantörer och tillhandahållare av AI-system ska vidta åtgärder för att i största möjliga mån säkerställa att deras personal och andra personer som för deras räkning arbetar med drift och användning av AI-system har tillräcklig AI-kunnighet, med beaktande av deras tekniska kunskaper, erfarenhet och utbildning samt det sammanhang i vilket AI-systemen ska användas, och med hänsyn till de personer eller grupper av personer på vilka AI-systemen ska användas. Det innebär att när socialnämnden upphandlar AI-system behöver den samtidigt upphandla support i form av AI-kunnighet om sådan kompetens saknas i kommunen.

Förbjudna AI-användningsområden

AI-förordningen förbjuder vissa AI-användningsområden. Som exempel kan nämnas AI-system som utnyttjar subliminala tekniker som människor inte är medvetna om eller avsiktligt manipulerande eller vilseledande tekniker som syftar eller leder till en väsentlig påverkan på en persons eller en grupp av personers beteende genom att avsevärt försämra deras förmåga att fatta ett välgrundat beslut, vilket får dem att fatta ett beslut som de annars inte skulle ha fattat, på ett sätt som orsakar eller med rimlig sannolikhet kommer att orsaka betydande skada för den personen, en annan person eller en grupp av personer.

Ett annat exempel är AI-system som utnyttjar en sårbarhet hos en fysisk person eller en specifik grupp av personer som härrör från ålder, funktionsnedsättning eller en specifik social eller ekonomisk situation, med målet eller verkan att väsentligt påverka beteendet hos den personen eller en person som tillhör den gruppen på ett sätt som orsakar eller med rimlig sannolikhet kommer att orsaka betydande skada för den personen eller en annan person.

Inte något av socialtjänstens verksamhetsområden bedöms omfattas av detta förbud. Däremot bör socialtjänsten kontrollera och vara uppmärksam på att ett upphandlat AI-system inte egentligen är ett förbjudet AI-system.

AI-system med hög risk

AI-förordningen anger att system som ingår i en produkt, eller själv utgör en produkt, och omfattas av viss unionslagstiftning samt omfattas av krav på en tredjepartsbedömning kvalificerar sig alltid som AI-system med hög risk (artikel 6.1). I stort sett avses här EU:s produktsäkerhetslagstiftning för exempelvis leksaker, personlig skyddsutrustning och medicintekniska produkter (se bilaga I i AI-förordningen). Dessa bestämmelser börjar gälla 2 augusti 2028.

I artikel 6.2 och i bilaga III nämns ytterligare AI-system som ska räknas som AI-system med hög risk. Dessa bestämmelser börjar gälla 2 december 2027. Som exempel nämns AI-system som använder biometri samt AI-system för känsloigenkänning, kritiska samhällssystem, rekrytering, migrationskontroll eller för rättsliga myndigheter för att tolka fakta eller lagstiftning. AI-system som utför någon form av profilering utgör alltid AI-system med hög risk.

Bland exemplen på AI-system med hög risk i bilaga III anges AI-system som är avsedda att användas av offentliga myndigheter eller för offentliga myndigheters räkning för att utvärdera fysiska personers rätt till väsentliga förmåner och tjänster i form av offentligt stöd, inbegripet hälso- och sjukvårdstjänster, samt för att bevilja, minska, upphäva eller återkalla sådana förmåner och tjänster. Dessutom nämns AI-system som är avsedda att användas för att utvärdera fysiska personers kreditvärdighet eller fastställa deras kreditbetyg, med undantag för AI-system som används i syfte att upptäcka ekonomiska bedrägerier.

Programvaror som innehåller AI-modeller och som används av socialtjänsten för att handlägga olika insatser enligt socialtjänstlagen kvalificerar sig således som AI-system med hög risk. Det innebär att socialnämnden i rollen som tillhandahållare av AI-systemet om den är upphandlad har att beakta ett flertal skyldigheter.

Bild 3: *Tillhandahållares skyldigheter beroende på AI-system.*

Kategori	Skyldighet
Oacceptabel risk[6]	Eftersom AI-systemen i denna kategori utgör en oacceptabel risk är användningen av dem förbjuden.
AI-system med hög risk	• Adekvat riskhanering för att identifiera, utvärdera och minska risker under AI-systemets livscykel. • Adekvat datastyrning och förvaltning (utbildning, validering och testning) för att säkerställa datauppsättningens kvalitet. • Teknisk dokumentation måste visa efterlevnad av skyldigheter och möjliggöra bedömningar av efterlevnad. • Loggning av händelser för att säkerställa spårbarhet av systemets funktion. • Spårning och övervakning av högrisksituationer, överensstämmelse med standarder och säkerställande av att AI-systemets utdata inte har lett till några diskriminerande effekter. • Loggning måste åtminstone inkludera användning, personuppgifter och personidentifiering. • Registrering i EU-databasen för högrisk AI-system.
AI-system med låg risk	• Människor måste informeras om att de interagerar med ett AI-system • Personer som utsätts för ett (icke-förbjudet) känsloigenkänning-system eller biometriskt system måste informeras om systemets närvaro. • Deepfake-innehåll måste avslöjas som artificiellt genererat eller manipulerat
AI-system för allmänna ändamål[7]	• Leverantörer måste tillhandahålla teknisk dokumentation, instruktioner, överensstämmelse med upphovsrättsdirektivet och publik sammanfattning av de data som används för att träna AI-modellen. • Leverantören av gratis och öppen licens för AI-system för allmänna ändamål måste följa regelverket för upphovsrätt och tillhandahålla en publik sammanfattning av data för att träna AI-modellen. • För AI-system för allmänna ändamål som utgör en systemrisk måste leverantörer dessutom utföra modellutvärderingar, kontradiktoriska tester, rapporter om allvarliga incidenter och säkerställa cybersäkerhetsskydd.
AI-system utan någon risk	Inte föremål för stränga skyldigheter förutom att följa allmänna produktsäkerhetsstandarder.

Not. 6 Se Kommissionens riktlinjer om de förbjudna användningsområdena för artificiell intelligens.

Not. 7 AI-förordningens bestämmelser om AI-system för allmänna ändamål (GPAI-modeller) är tillämplig på system som tränats med över 10^23 FLOP och som kan generera språk. Det framgår av Kommissionens riktlinjer för AI-system för allmänna ändamål. Det innebär att små språkmodeller tränade på begränsade dataset, faller utanför dessa bestämmelser, till exempel en chatbot för en kundtjänst som bara kan svara på fördefinierade frågor inom ett visst område eller ett bildigenkänningssystem som identifierar föremål i bilder eftersom de inte genererar språk.

Trots att hela AI-förordningen inte är på plats, rekommenderas socialtjänsten att beakta förordningen i sin helhet, såsom bestämmelserna om AI-system med hög risk. Det arbete som behöver läggas ner för att uppfylla kraven i AI-förordningen om AI-system med hög risk, kommer inte att vara onödigt arbete.

Många AI-system i socialtjänsten, men inte alla, riskerar att omfattas av bestämmelserna i AI-förordningen om AI-system med hög risk i bilaga III (artikel 6.2), vilka träder i kraft den 2 december 2027. . En av de första frågorna som socialtjänsten således ska besvara vid upphandling eller utveckling av ett AI-system, är om det är ett AI-system med hög risk eller inte. Med tanke på de omfattande skyldigheter AI-förordningen ställer på en verksamhet som använder AI-system med hög risk, bör en sådan analys vara startpunkten för att bedöma om kommunen har kapacitet att uppfylla dessa krav.

KAPITEL 4

Automatiserat beslutsfattande

Förbudet mot automatiserade beslut som inbegriper profilering

Det finns ett generellt förbud i EU:s dataskyddsförordning (fortsättningsvis förkortad dataskyddsförordningen) mot behandling av personuppgifter som innefattar automatiserade beslut som inbegriper profilering. Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne.

Med profilering avses i dataskyddsförordningen varje form av automatisk behandling av personuppgifter som används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4.4.).

För att ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling ska få rättsliga följder krävs att beslutet påverkar någons juridiska rättigheter, såsom organisationsfrihet, rösträtt eller rätten att vidta rättsliga åtgärder. En rättslig följd kan även vara något som påverkar en persons rättsliga ställning eller hans eller hennes rättigheter enligt ett avtal. Som exempel kan nämnas en rätt till eller nekande av en särskild lagstadgad förmån, till exempel ekonomiskt bistånd. I skäl 71 till dataskyddsförordningen anges som exempel angående formuleringen ”på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne” automatiserat avslag på en kreditansökan online eller rekrytering utan personlig kontakt.

Det bör noteras att enligt artikel 6.3 andra stycket i AI-förordningen ska ett AI-system som avses i bilaga III alltid anses vara ett AI-system med hög risk om det utför profilering av fysiska personer.

Undantag från förbudet

Förbudet mot automatiserade beslut eller automatiserat beslutsfattande som inbegriper profilering har ett flertal undantag.[8] Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen har en enskild inte rätt att begära att få slippa ett automatiserat beslut som

- a) är nödvändigt för ingående eller fullgörande av ett avtal mellan den enskilde och den personuppgiftsansvarige,
- b) tillåts enligt EU-rätten eller tillämplig nationell rätt eller
- c) grundar sig på den enskildes uttryckliga samtycke.

Här kan noteras att både förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725) innehåller bestämmelser om automatiserat beslutsfattande. Dessa bestämmelser om automatiserat beslutsfattande får anses utgör ett sådant undantag som avses i punkten b) ovan. Kommunallagens bestämmelser om automatiserat beslutsfattande berörs närmare nedan.

Beträffande punkten c) kan en enskild dock enligt artikel 7.3 i dataskyddsförordningen återkalla sitt samtycke och därmed inte bli föremål för något beslut alls.

Artikel 22.4 i dataskyddsförordningen handlar om automatiserat beslutsfattande, inbegripet profilering, med känsliga personuppgifter. Sådant beslutsfattande får enligt huvudregeln inte grunda sig på känsliga personuppgifter. Undantag från huvudregeln gäller när behandlingen av de känsliga personuppgifterna grundar sig på

- den registrerades uttryckliga samtycke (enligt artikel 9.2 a) eller
- lagstiftning med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (enligt artikel 9.2 g).

I dessa två fall får det automatiserade beslutsfattandet grunda sig på känsliga personuppgifter, men det krävs då att lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits. I skäl 71 i dataskyddsförordningen talas det om att automatiserat beslutsfattande och profilering baserat på känsliga personuppgifter endast bör tillåtas på särskilda villkor och det lämnas exempel på skyddsåtgärder.

Not. 8 Se artikel 22 i dataskyddsförordningen.

Verksamhet som innefattar myndighetsutövning anses utgöra ett viktigt allmänt intresse. Det gör också intresset av att svenska myndigheter även utanför området för myndighetsutövning kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.[9]

Det har dessutom ansetts att det är ett viktigt allmänt intresse att socialtjänsten kan utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt (se kapitel 8 Känsliga personuppgifter).[10]

Sammantaget får socialtjänsten enligt dataskyddsförordningen anses förfoga över möjligheten att behandla känsliga och ömtåliga personuppgifter för automatiserat beslutsfattande, inbegripet profilering, med hjälp av exempelvis AI-system. Något samtycke behövs inte, och bör inte heller användas eftersom den enskilde är i ett beroendeförhållande till socialtjänsten.

Av artikel 13.2 f i dataskyddsförordningen framgår att i de fall automatiserat beslutsfattande som inbegriper profilering förekommer i verksamheten ska det lämnas ”meningsfull information om logiken bakom samt betydelsen och de förutsedda följderna av sådan behandling för den registrerade.” Med ”meningsfull information” avses inte att avslöja tekniska detaljer om AI-system, algoritmer eller liknande, utan snarare att ge en beskrivning av det automatiserade beslutsfattandet som gör det möjligt för den registrerade att förstå

- hur beslutet fattas (översiktligt om den logik och de faktorer som används),
- vad som ska beslutas (vilka beslutsalternativ finns och varför utfallet blev just detta beslut) och
- vilka konsekvenser det kan få för individen.[11]

Not. 9 Prop. 2017/18:105 s. 83.

Not. 10 Prop. 2000/01:80 s. 144.

Not. 11 Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01.

Exempel på meningsfull information enligt artikel 13.2 f i dataskyddsförordningen – Ekonomiskt bistånd:

”Vid handläggning av din ansökan om ekonomiskt bistånd kan automatiserat beslutsfattande komma att tillämpas. Detta innebär att ett digitalt system analyserar de uppgifter du lämnar, såsom inkomst, boendekostnader och familjesituation, mot gällande regelverk och schabloner. Systemet beräknar utifrån dessa parametrar om du uppfyller kriterierna för bistånd, och beslutar om beloppet du har rätt till. Detta sker utan manuell prövning i det enskilda fallet. Det automatiserade beslutet kan påverka huruvida du beviljas bistånd eller inte samt beloppets storlek. Du har rätt att begära att beslutet omprövas av en handläggare, lämna synpunkter och bestrida beslutet. Om systemet bedömer att du inte ska tillerkännas ekonomiskt bistånd sker en manuell prövning.”

Automatiserat beslutsfattande enligt kommunallagen

Att ett beslut enbart grundas på ”automatiserad behandling” innebär att ingen människa deltar i beslutsprocessen.[12] Förvaltningslagen (FL) innehåller bestämmelser om automatiserat beslutsfattande. Det finns även en rätt för kommuner och regioner att delegera beslutsfattande till en automatiserad beslutsfunktion.[13]Enligt 6 kap. 37 § kommunallagen (2017:725; KL) får en nämnd delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5 – 8 §§ KL.

Av 6 kap. 38 § KL andra stycket framgår att beslutanderätten inte får delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller

1. ärenden där beslut överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,
2. ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas,
3. ärenden om upphandling, eller
4. ärenden om valfrihetssystem.

Not. 12 Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01 s. 21.

Not. 13 Förarbetena finns i prop. 2021/22:125.

Delegationsförbud och begränsningar till följd av lagstiftning

Det är nämnden själv som beslutar huruvida beslut ska få fattas automatiserat. Något godkännande från fullmäktige krävs inte. Möjligheten att delegera till en automatiserad beslutfunktion innebär inte att alla beslut som kan hänföras till denna kategori kan delegeras. Det finns begränsningar i kommunallagen och i speciallagstiftning som ger uttryck för att vissa beslut är av sådan principiell karaktär att de bör förbehållas de ansvariga förtroendevalda. Beslut som enligt gällande lagstiftning måste fattas av nämnden själv kan alltså inte komma i fråga för delegering.

Användningen av automatiserat beslutsfattande är inte enbart en kommunalrättslig fråga. Regler i förvaltningslagen eller i speciallagstiftning kan innebära att automatiserat beslutsfattande inte är möjligt. Beslutanderätt som i lagstiftning ges till en utpekad befattningshavare, till exempel chefsöverläkare vid vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård) kan följaktligen inte automatiseras. Ett annat exempel är beslut som enligt lag måste fattas av rektorn för en skola (2 kap. 10 § skollagen [2010:800]).

Begränsningar i möjligheter att delegera kan även följa av mer indirekta krav i lagstiftningen. Det kan exempelvis stadgas särskilda krav på utredning eller handläggning. Ett sådant exempel är ett uppdrag att genomföra en adoptionsutredning enligt 4 kap. 14 § föräldrabalken, där 4 kap. 15 § ställer krav på utredaren som måste anses innebära att endast en fysisk person kan komma i fråga för beslutsfattande.

I 3 kap. 2 §§ socialtjänstlagen ställs krav på att barn ska ges möjligheter att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Detta får enligt SKR:s bedömning anses innebära ett hinder mot automatiserat beslutsfattande.[14] Ytterligare exempel på när automatiserat beslutsfattande inte kan tillämpas är 25 kap. 1 § socialtjänstlagen där det uppställs särskilda kompetenskrav på handläggare som utför vissa arbetsuppgifter som gäller barn och unga.

Även förvaltningslagens krav på beslutsmotivering (32 §), utredningsansvar (23 §) och utgångspunkter för handläggningen (9 §) sätter gränser för när beslutsfattandet kan göras automatiserat. Det måste alltså i varje enskilt fall avgöras om ärendet lämpar sig för automatiserat beslutsfattande.

Not. 14 SKR cirkulär 22:47.

Av 31 § FL följer att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bland annat anger vem eller vilka som fattat beslutet (p. 3). Av förarbetena framgår dock att kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade punkterna alltid måste anges. När ett beslut fattas på automatiserad väg, saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i den i 31 § intagna punktuppställningen, bland annat uppgift om beslutsfattare.

Som vägledning vid bedömningen av om en ärendetyp lämpar sig för automatiserat beslutsfattande kan jämförelser göras med de ärendetyper som inom statlig förvaltning har bedömts kunna omfattas av ett automatiserat beslutsfattande. Exempelvis har regeringen uttalat att det kan bedömas som uppenbart obehövligt att motivera ett skattebeslut som uteslutande grundas på uppgifter som deklaranten själv har lämnat.

Generellt kan det således vara en rimlig utgångspunkt att ett automatiserat beslutsfattande kan vara lämpligt för beslut där det finns tydliga regler för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas och beslutet grundas uteslutande på uppgifter som den enskilde själv lämnat.[15] Det ska heller inte uteslutas att ett sådant förfarande kan tillämpas på beslut som grundas även på uppgifter som efter godkännande från den enskilde tillförts beslutsunderlaget. Om det i ett ärende däremot måste göras vissa bedömningar om vissa förutsättningar är uppfyllda, till exempel bosättning eller visst avstånd, talar detta emot ett automatiskt beslutsfattande.

Regeringen framhåller att automatiseringen hos kommuner och regioner, på samma sätt som i den statliga förvaltningen, kommer konstrueras så att till exempel ansökningar som uppfyller gällande krav kan godkännas automatiskt, medan övriga ärenden sorteras ut för manuell handläggning. Att ett beslutsfattande automatiseras behöver därför inte innebära en fullständig automatisering. Dessutom är det sannolikt så, att automatisering främst är aktuellt i ärendetyper som förekommer i sådan omfattning att en automatisering av hanteringen innebär en reell effektivisering. Den exakta gränsen för vilka ärenden som lämpar sig för automatiserat beslutsfattande bör enligt regeringens mening vara en fråga för rättstillämpningen.[16]

Not. 15 SKR cirkulär 22:47.

Not. 16 Prop. 2021/22:125 s. 30.

Socialnämndens verksamhetsansvar och delegationsbeslut

Socialnämndens (motsvarande) ansvar är av central vikt i fråga om alla former av delegation. När nämnden delegerar sin beslutanderätt innebär verksamhetsansvaret alltid att nämnden måste följa verksamheten och se till att den bedrivs enligt lag och annan författning samt i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna direktiv (6 kap. 6 § KL). Ansvaret för ett automatiserat beslutsfattande inom socialtjänsten kommer alltså att ligga på socialnämnden.

Nämnden har att ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna som gäller för en viss ärendetyp medger ett automatiserat beslutsfattande och bedöma de risker som finns för verksamheten med att beslut av en viss typ fattas automatiserat. Socialnämnden har också ett ansvar för hur uppföljning och kontroll av system för det automatiserade beslutsfattandet ska fungera.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion måste föregås av kontroll, utredning och en rad överväganden i fråga om krav i FL och eventuell annan speciallagstiftning samt bedömningar avseende vilka tekniska förutsättningar som måste finnas för att beslutsfattandet ska bli möjligt.

Som vid annan delegation överlåts det till socialnämnden att bestämma i vilken utsträckning beslut som fattats automatiserat ska anmälas till nämnden. Det krävs heller inget godkännande från fullmäktige för att en nämnd ska få delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion.[17] Även för ärenden där beslut kan fattas automatiserat krävs det att det finns rutiner och mandat för manuell handläggning, till exempel av ärenden som systemet inte kan processa eller för att hantera förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring av fattade beslut.

Not. 17 Prop. 2021/22:125 s. 31.

Nämnden är alltid oförhindrad att i enskilda fall handlägga ett ärende manuellt, återta beslutsrätten innan beslut fattas eller helt dra tillbaka delegationen. Ett automatiserat beslutsfattande för kommunsektorn innebär inte heller någon förändring vad gäller offentlighetsprincipen och regleringen av offentlighet och sekretess. Samma förvaltningsrättsliga regler gäller också. Insyn bör i så stor utsträckning som möjligt eftersträvas i socialförvaltningens verksamhet, så som möjlighet att få tillgång till källkod och algoritmer i den programvara som ska utföra det automatiserade beslutsfattandet och som besluten grundas på.[18]

Begränsningar för delegation till en automatiserad beslutsfunktion

För att det ska vara möjligt att använda sig av automatiserade beslut i den kommunala förvaltningen måste ett sådant beslutsfattande vara förenligt med dataskyddsförordningen.

I 3 kap. 5 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för social omsorg eller förvaltning av social omsorg och deras system. Såväl statliga som kommunala myndig heter omfattas av bestämmelsen. Socialnämnden bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen. Den får därmed behandla känsliga eller ömtåliga personuppgifter för att fullgöra sina skyldigheter samt bedriva verksamhet inom området social omsorg.

Det har dessutom ansetts att det är ett viktigt allmänt intresse att socialtjänsten kan utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Verksamhet som innefattar myndighetsutövning anses utgöra ett viktigt allmänt intresse. Det innebär att socialtjänsten som en alternativ rättslig grund kan stödja sig på artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, inte bara för den myndighetsutövande verksamheten utan också för den verksamhet som tydligt faller inom ramen för socialnämndens befogenheter i övrigt så att den kan bedrivas på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (se kapitel 8 Känsliga personuppgifter).

Not. 18 Algoritmer och källkod kan omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar om de uppfyller kriterierna i 2 kap. 3 § TF, det vill säga om de förvaras hos en myndighet och är att anse som inkomna till eller upprättade hos myndigheten. Dock kan rätten att ta del av dessa handlingar begränsas av sekretessbestämmelser, särskilt om uppgifterna rör informationssäkerhet. Rätten att ta del av allmän handling ger därmed inte en heltäckande möjlighet till insyn i förvaltningens verksamhet när datorprogram, inbegripet algoritmer, används vid automatiserade förfaranden.

Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Förbudet mot automatiserade beslut, inbegripet profilering, behandlas i kapitel 4.

När fysisk person deltar i beslutsprocessen

I de fall en automatiserad process tar fram vad som i praktiken är en rekommendation till en fysisk handläggare på en myndighet angående en enskild och handläggaren tar hänsyn till andra faktorer innan det slutgiltiga beslutet fattas är det emellertid inte fråga om beslut som ”enbart” grundas på automatiserad behandling. Med andra ord: om en handläggare på en myndighet deltar i beslutsprocessen behöver det inte anses som ett automatiserat beslut i dataskyddsförordningens mening, även om personen i fråga har utnyttjat automatiserad behandling som inbegriper profilering för att komma fram till sitt beslut.

Det går däremot inte att undvika att omfattas av artikel 22.1 i dataskyddsförordningen enbart genom att påstå att en fysisk person deltar i beslutsprocessen. För att kunna klassificeras som mänsklig inblandning måste myndigheten se till att granskningen av beslutet sker på ett meningsfullt sätt snarare än enbart som en symbolisk gest.[19]

Not. 19 Artikel 29-gruppen, Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning (EU) 2016/679, 17/SV WP251rev.01 s. 21–22.

KAPITEL 5

Inleda en utredning

I 14 kap. 2 § SoL stadgas att om socialnämnden får information om något som skulle kunna leda till en åtgärd av nämnden, ska nämnden genast inleda en utredning. Det finns ingen formell reglering eller begränsning av sättet för hur ett ärende kan uppkomma inom socialtjänsten. Det avgörande är om någonting kan föranleda en åtgärd av nämnden. En ansökan kan göras både skriftligen och muntligen.

Om socialnämnden får kännedom om förhållanden kring en enskild, men den erbjudna hjälpen avvisas, kan nämnden oftast inte vidta någon åtgärd. Bedömningen av om en utredning ska inledas eller inte benämns förhandsbedömning. En förhandsbedömning som enbart grundar sig på en kontakt med den som saken rör innebär inte att en utredning har inletts.

Beträffande orosanmälningar om barn som far illa ska beslut att inleda eller inte inleda utredning fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in (20 kap. 2 § SoL). Om socialtjänsten däremot gör ett hembesök för att se om ett barn far illa eller inhämtar uppgifter från någon utomstående, till exempel en annan myndighet, så anses en utredning inledd.[20] Så blir fallet om kontakt tas med till exempel lärare eller fritidspersonal, som får lämna upplysningar. Det sagda får betydelse för att bestämma dokumentationsskyldigheten enligt 14 kap. 3 § SoL.[21]

Not. 20 JO 2000/01 s. 285 resp. JO 1999/2000 s. 238.
Not. 21 Jfr prop. 1979/80:1 del A s. 400.

Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande att inte inleda en utredning ska detta dokumenteras.[22] Det ska vara ett formellt beslut som dokumenteras på sedvanligt sätt.[23] Om å andra sidan förhandsbedömningen leder till ett beslut att inleda en utredning, så föreligger även här en dokumentationsskyldighet. Av dokumentationen ska det framgå att en utredning inleds.[24] Utredningen ska enligt förarbetena till SoL ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut.[25] Utredningen ska utmynna i förslag till beslut i ärendet.[26] Ett beslut att inleda eller inte inleda en utredning kan inte överklagas eftersom sådana beslut inte finns med i uppräkningen av vilka beslut som kan överklagas i 35 kap. 1 § SoL.

Om inga åtgärder behöver vidtas måste utredningen avslutas och det öppnade ärendet avskrivas. Att så sker bör komma till tydligt uttryck i handlingarna. JO har i ett ärende[27] uttalat, att förvaltningens tjänstemän inte rent faktiskt bör påbörja en utredning innan socialnämnden (motsvarande) har beslutat att en utredning ska inledas. Ett sådant beslut kan naturligtvis fattas av den som har fått nämndens befogenhet att göra det.

Not. 22 Av 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS framgår att om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska detta dokumenteras med uppgifter om att en utredning inte inleds, skälen för nämndens beslut, beslutsdatum, och namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet.

Not. 23 Prop. 2012/13:10 s. 59. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.

Not. 24 5 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS

Not. 25 Prop. 1979/80:1 del A s. 562.

Not. 26 JO i beslut den 7 februari 1992, dnr 2557-199.

Not. 27 Dnr 2118-1995, beslut den 17 oktober 1996.

KAPITEL 6

Dokumentationskrav

Av 14 kap. 3 § SoL följer att som huvudregel ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser dokumenteras. Med handläggning av ärende avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas. Av detta följer att det inte föreligger någon skyldighet att dokumentera rådgivning, till exempel alkoholrådgivning och familjerådgivning (14 kap. 4 § SoL).

Enligt 14 kap. 3 § SoL ska dokumentationen utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Skyldigheten att dokumentera omfattar inte bara de åtgärder som har vidtagits i ärendehandläggningen och i genomförandet av stödinsatser, vård och behandling, utan även de bedömningar som har legat till grund för åtgärderna. Dokumentationsskyldigheten gäller genomförande av alla insatser, det vill säga även sådana som inte har föregåtts av ett beslut (såsom rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det). Dokumentationen ska kunna användas av socialtjänstens personal som ett arbetsinstrument för den individuella planeringen, för handläggningen av ärendet, för genomförandet och för uppföljning av ärendehandläggningen och insatsen. Uppgifterna kan också utnyttjas i flera andra för socialtjänsten viktiga sammanhang, till exempel som underlag för kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik.

Av 17 kap. 1 § SoL följer att dokumentationsbestämmelserna i 14 kap. 3–7 §§ SoL i tillämpliga delar gäller för sådan enskild verksamhet som enligt SoL står under Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn.

KAPITEL 7

GDPR och socialtjänsten

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

En särskild form av behandling av personuppgifter som ansetts särskilt integritetskänslig är samkörning. Dataskyddsförordningen berör inte alls samkörning. Av äldre svenska förarbeten framgår att med samkörning mellan två personregister avses en maskinell bearbetning av uppgifter i ett register tillsammans med uppgifter i ett annat register hos den personuppgiftsansvarige eller hos annan personuppgiftsansvarig.[28] Även annan direkt överföring av uppgifter från ett personregister till ett annat har räknats som samkörning.

Däremot innehåller dataskyddsförordningen en reglering som ska motverka vidlyftiga vidarebehandlingar av personuppgifter, den så kallade finalitetsprincipen. Principen innebär att personuppgifter som samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Dock, ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska

Not. 28 Prop. 1981/82:189 s. 53.

forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i dataskyddsförordningen anses däremot inte vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen som uppgifterna samlades in för. Undantag från finalitetsprincipen gäller också om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artikel 6.4).

Av beaktandeskäl 50 i dataskyddsförordningen framgår att vid sådan vidarebehandling som inte hindras av finalitetsprincipen krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs.

I dataskyddsförordningen finns ett flertal bestämmelser som tar sikte på den registrerades rättigheter, såsom rätten till information, rätten till rättelse, rätten till registerutdrag et cetera. För den enskilde är det ofta svårt att förstå hur en automatiserad handläggning eller beslutsprocess går till. I Europeiska kommissionens etiska riktlinjer för tillförlitlig AI framgår att transparens är ett av de krav som tillförlitlig AI bör uppvisa. I detta krav ingår bland annat att informera enskilda om den data som samlas in, väljs ut och analyseras samt hur detta påverkar systemets beslutsprocesser.[29]

När det gäller rätten för enskilda om tillgång till information om den automatiserade handläggningen eller beslutsprocessen har det förts diskussioner om hur långt denna rätt egentligen sträcker sig, bland annat när det gäller underliggande algoritmer och programkod.[30] Den personuppgiftsansvariges skyldighet att lämna information om automatiserade beslut som inbegriper profilering behandlas i kapitel 4. Någon fördjupning kommer inte att göras i denna fråga. Det kan dock konstateras att det i 5 kap. 1 § dataskyddslagen stadgas att artiklarna 13–15 i dataskyddsförordningen om information till registrerade och den registrerades tillgång till uppgifter om sig själv inte gäller sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av författning. Av bestämmelsen följer att sekretess mot den registrerade har företräde framför rätten att få information och tillgång till information enligt dataskyddsförordningen.

Not. 29 Europeiska kommissionen, Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI – kommissionens expertgrupp på hög nivå för AI-frågor, p. 58 och 75–78.

Not. 30 SOU 2018:25 s. 164.

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

I skäl 60 i dataskyddsförordningen anges att den personuppgiftsansvarige, det vill säga en socialnämnd (motsvarande) bör till den enskilde lämna all ytterligare information som krävs för att säkerställa en rättvis och öppen behandling, med beaktande av personuppgiftsbehandlingens specifika omständigheter och sammanhang. Dessutom bör den enskilde informeras om förekomsten av profilering samt om konsekvenserna av sådan profilering. Det innebär att information om profilering bör lämnas till den enskilde oavsett om profilering ligger till grund för ett sådant automatiserat beslut som avses i artikel 22.1 i dataskyddsförordningen (se kapitel 4).

I kapitel 4 finns ett exempel på meningsfull information enligt artikel 13.2 f i dataskyddsförordningen om socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd innefattar automatiserade beslut som inbegriper profilering.

KAPITEL 8

Behandling av personuppgifter

Försiktighetsprincip vid tolkning

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

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

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

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

uttömmande.[31] Även privata utförare omfattas av bestämmelserna i SoLPUL och SoLPUF.

SoLPUL och SoLPUF innehåller inga särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter utan hänvisar endast till vad som följer av OSL, SoL och LSS. Det innebär att uppgifter kan lämnas ut elektroniskt mellan olika verksamheter inom socialtjänsten om personuppgiftsbehandlingen som sådan är tillåten samt sekretessen för uppgifterna bryts, till exempel genom den enskildes samtycke. Däremot är direktåtkomst till uppgifter mellan olika verksamheter med sekretessgränser mellan sig inte möjligt i socialtjänsten därför att det inte finns några sekretessbrytande bestämmelser som tillåter det.[32]

Däremot får verksamheter inom socialtjänsten som arbetar med insatser för äldre personer och personer med funktionsnedsättningar både elektroniskt tillgängliggöra uppgifter om en enskild till andra omsorgsgivare och vårdgivare, liksom själv elektroniskt bereda sig tillgång till uppgifter om den enskilde hos andra omsorgsgivare eller vårdgivare under vissa villkor. Bestämmelserna finns i lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.

Beträffande samkörning har av integritetshänsyn införts begränsningar för privat verksamhet. Av 21 § SoLPUF framgår att ett boende, en öppen verksamhet eller en annan enhet i privat verksamhet inte får hämta personuppgifter från annat boende, annan öppen verksamhet eller annan enhet inom privat verksamhet för behandling av uppgifter genom samkörning. För en socialnämnd (motsvarande) är möjligheten till samkörning inte lika begränsad. Det innebär för en socialnämnd att samkörning är tillåten om den är förenlig med SoLPUL, dataskyddsförordningen och andra integritetshöjande bestämmelser. I praktiken finns det emellertid hinder som innebär att en socialnämnd inte kan samköra personregister hos andra nämnder eller kommuner, bland annat offentlighets- och sekretesslagstiftningen. En ytterligare begräsning är så kallade sammanställningsregister av känsliga personuppgifter, se avsnitt 8.4.

Av artikel 35 i dataskyddsförordningen följer att en personuppgiftsansvarig, till exempel en socialnämnd, i vissa fall måste göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd, det vill säga göra en bedömning av en planerad behandlings konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Skyldigheten gäller 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. Skyldigheten gäller en viss typ av behandling, , till exempel en digital tjänst eller applikation, inte viss individ.

Not. 31 Prop. 2000/02:80 s. 136.

Not. 32 Däremot torde gällande rätt inte hindra en socialnämnd (motsvarande) att ge enskilda individer elektronisk åtkomst till sina personakter efter en menprövning av nämnden, om nämnden så bestämmer.

AI-användning inom socialtjänsten innebär allt som oftast en sannolik hög risk för enskildas personliga integritet, oavsett om det rör sig om AI-system med hög risk eller inte. Exempel på faktorer som kan aktualiseras vid användning av AI och som talar för att en konsekvensbedömning behöver göras är att det kan röra sig om användning av ny teknik, behandling av personuppgifter i stor omfattning, bearbetning av känsliga personuppgifter och automatiserat beslutsfattande.

Ändamål för behandling

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

SoLPUL innehåller alltså inte en reglering, likt den i patientdatalagen, av för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas. Att det bara finns en ändamålsbeskrivning i lagen motiverade regeringen med att socialtjänsten är en komplex verksamhet som inte kan beskrivas i en uttömmande ändamålslista.[33] Regeringen menade att en lösning i form av en enda ändamålsbestämning är mer flexibel och ställer inte hinder i vägen eller försvårar en förändrad verksamhet. I stället finns en beskrivning av tillåtna ändamål för olika aktörer inom socialtjänsten i SoLPUF.

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

Not. 33 Prop. 2000/01:80 s. 142 och 175. Se även Integritetsskyddsmyndighetens beslut avseende Gnosjö kommun och kameraanvändning (2020-11-24, dnr DI-2019-7782).

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

Registerförfattningar gör ibland en åtskillnad mellan primära och sekundära ändamål för behandling av personuppgifter.[34] Med primära ändamål avses ändamål för vilka en personuppgiftsansvarig aktör samlar in personuppgifter. Med sekundära ändamål menas en vidareanvändning av de primärt insamlade personuppgifterna. Varken SoLPUL eller SoLPUF innehåller en indelning av personuppgifter i primära och sekundära ändamål. Det innebär att personuppgifter kan samlas in direkt för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring utan att först ha registrerats i till exempel en personakt, om det är nödvändigt.

Känsliga personuppgifter

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.”

Här kan noteras den tidigare lydelsen i lagrådsremissen: ”...lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.” Lagrådet kritiserade bestämmelsen och ansåg att det inte inbegrep socialtjänstens ”faktiska verksamhet”, trots att en stor del av socialtjänsten utgörs av sådan.[35] I enlighet med vad Lagrådet anförde ändrades ordalydelsen till ”...är nödvändiga för verksamheten.” Det innebär att personuppgifter får samlas in vid sidan om handläggningen av enskilda ärenden, t.ex. för uppföljningsändamål genom enkäter.

Känsliga personuppgifter får 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. Därutöver kan socialtjänsten åberopa artikel 9.2 g (viktigt allmänt intresse) som stöd för att behandla känsliga och andra ömtåliga personuppgifter.

Not. 34 Se till exempel 7 kap. 4 och 5 §§ i patientdatalagen (2008:355).

Not. 35 Prop. 2000/01:80 s. 272.

Sammanställning av personuppgifter

Av förarbeten framgår att förutom personakter så görs inom socialtjänsten även olika typer av sammanställningar av uppgifter om enskilda.

Sammanställningarna kan vara både automatiserade och manuella och sökbara på ett eller flera kriterier. I sådana sammanställningar av personuppgifter i socialtjänsten får det som huvudregel inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden (7 a § SoLPUL). Sådana uppgifter får enbart dokumenteras i personakter. Med ömtåliga personliga förhållanden avses förutom vad som utgör känsliga personuppgifter även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma i socialtjänsten och vars behandling kan anses kränkande för den personliga integriteten, exempelvis uppgifter om försörjningsförmåga eller familjeförhållanden.[36]

Sammanställningar utgör enligt förarbetena till SoLPUL personregister i mer inskränkt bemärkelse och är upprättade för att underlätta administrationen. Som exempel nämns i lagmotiven sammanställningar över vidtagna åtgärder som innebär myndighetsutövning samt beslut som en åtgärd grundar sig på.[37] Även personakter bildar personregister, men i sammanhanget avses med sammanställningsregister mer snäva sammanställningar om enskilda. Det kan enligt förarbetena handla om inkomna rapporter ordnade i personföljd och servicekort som exempel.[38] Det är tillräckligt att sammanställningen är sökbar enligt ett kriterium för att den ska omfattas av bestämmelserna.

Sammanställningsregister får således inte innehålla några fullständiga ärenden eller personakter utan enbart uppgifter för att underlätta administration av olika slag. Av betydelse är också att dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper respekteras vid upprättande av sammanställningsregister, bland annat principen om uppgiftsminimering. Se vidare avsnitt 13.

Not. 36 Prop. 2002/03:36 s. 18.

Not. 37 Prop. 2002/03:36, s. 19. Just den typen av sammanställning är tillåten enligt 7 a § SoLPUL.

Not. 38 Prop. 1979/80:1, s. 438.

Från huvudregeln finns emellertid undantag för sammanställningsregister för följande ändamål:

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

Uppräkningen är uttömmande.[39] Regeringen motiverade undantagen med att det rör sig om tillfälliga sammanställningar av uppgifter, som förstörs efter en viss tid.[40]

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

Regeringen underströk dock att ett sammanställningsregister endast får bli tillgängligt för ett begränsat antal personer. Det fick ankomma enligt regeringen på Socialstyrelsen att, enligt SoL och socialtjänstförordningen (2025:468), meddela ytterligare föreskrifter, om det anses påkallat. SoLPUF innehåller emellertid inga ytterligare skyldigheter eller rättigheter utöver SoLPUL beträffande sammanställningsregister. Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Dessa föreskrifter behandlar, tvärtemot regeringens önskemål, inte alls sammanställningsregister.

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

Not. 39 Prop. 2002/03:36 s. 28.

Not. 40 Prop. 2002/03:36 s. 26.

Tillåtna sökbegrepp

Enligt 15 § SoLPUF får vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Bestämmelsen om tillåtna sökbegrepp inkluderar inte behandling av personuppgifter för ändamålen i 12 § 10 och 11, nämligen tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration samt orosanmälningar avseende barn (se avsnitt 8.2 ovan). Det innebär att det är tillåtet med andra sökbegrepp än de angivna, om ändamålen är något av de som räknas upp i p. 10 och 11. Se vidare kapitel 12 beträffande sökbegränsningar.

KAPITEL 9

Gallring

Bestämmelser om gallring av personakter och sammanställningar finns i 16 kap. 1 § SoL. En personakt ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten (två år hos privata utförare). Motsvarande gäller för uppgifter i en sammanställning; dessa ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Om en anmälan som inte lett till en utredning läggs till befintlig personakt innebär det att akten kommer att 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.[41] Notera dock att anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till en utredning ska alltid sparas i en personakt (se kapitel 4).

Not. 41 Se 16 § arkivlagen (1990:782).

KAPITEL 10

Sekretess inom socialtjänsten

Offentlighet och sekretess är inte i fokus för detta kunskapsunderlag, men berörs kort. Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, så kallad stark sekretess. Bestämmelsen finns i 26 kap. 1 § OSL. (Bestämmelser om tystnadsplikt för privata utförare finns i SoL.) Många av de uppgifter som förekommer i anmälningar och förhandsbedömningar skyddas av den här sekretessbestämmelsen oavsett om en utredning inleds eller inte. Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det avser allt från en persons adress och namn till ekonomisk situation och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd.[42]

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.[43] 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

Not. 42 Proposition 1979/80:2, Del A, s. 84, RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 44.
Not. 43 8 kap. 1 § OSL.

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.

10 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en enskild aktör eller en annan myndighet, om mottagaren har ett uppdrag att enbart tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgiften för den utlämnande myndighetens räkning.

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra exempelvis it-tjänster och annan teknisk hantering av sekretessbelagda uppgifter av externa aktörer, utan att detta ska anses utgöra ett brott mot sekretessreglerna. Dock gäller en begränsning – utlämnandet får inte ske om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt. Detta innebär att myndigheten måste göra en bedömning i varje enskilt fall för att säkerställa att uppgifternas sekretesskydd inte äventyras. Den sekretessbrytande bestämmelsen kompletteras av lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter som ger ett straffsanktionerat tystnadspliktsskydd för sekretessbelagda uppgifter hos en leverantör som tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter på uppdrag av en myndighet.

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.[44] 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.[45]

I 26 kap. 5 § OSL finns särskilda bestämmelser om skydd för anmälare. Även om det råder en stark sekretess för uppgifter hos socialtjänsten så kan uppgifter om anmälningar och förhandsbedömningar som inte lett till utredning komma att lämnas ut till andra myndigheter. Förutom att anmälningar kan begäras ut av andra socialnämnder som har pågående barnavårdsutredning kan uppgifter komma att lämnas ut till eller granskas av Socialstyrelsen och IVO för specifika syften.[46]

Not. 44 8 kap. 2 § OSL.

Not. 45 26 kap. 9 a § OSL.

Not. 46 Socialstyrelsen, Att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, 2019, s. 37.

Utlämnande av allmänna handlingar med stöd av AI

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har tillsammans med en kommun och en leverantör av AI-system genomfört ett projekt med syfte att undersöka juridiska frågeställningar kopplade till användning av AI vid utlämnande av allmänna handlingar, särskilt gällande sekretessbedömningar. Projektet finns beskrivet i en rapport utgiven av IMY (Utlämnande av allmänna handlingar med hjälp av AI, diarienummer IMY-2024-5156, 2024-11-07).

I rapporten analyseras rättsligt två AI-baserade digitala tjänster för att lämna ut allmänna handlingar som begärs av allmänheten.

Helhetstjänsten – en mer omfattande lösning som automatiserar hela utlämnandeprocessen, inklusive sekretessbedömning och maskning av uppgifter av personuppgifter.

Maskeringstjänsten – ett avgränsat stödverktyg som identifierar och föreslår maskning av personuppgifter men där slutbedömningen görs av en handläggare.

Beträffande först med vilken rättslig grund personuppgifter kan behandlas i de båda lösningarna, uttalade IMY att det finns mycket som talar för att användningen av maskeringstjänsten har stöd i dataskyddsförordningens artikel 6.1 e (uppgift av allmänt intresse) samt artikel 9.2 g för behandling av känsliga personuppgifter. Däremot har IMY starkare invändningar mot helhetstjänsten vad gäller dataskyddsförordningens nödvändighets och proportionalitetsprinciper.

Beträffande sedan personuppgiftsansvaret för en dylik tjänst bedömde IMY att ansvariga nämnder i kommunen är vardera personuppgiftsansvariga, medan AI-leverantören agerar som personuppgiftsbiträde. Något gemensamt personuppgiftsansvar bedömdes enligt IMY inte föreligga mellan nämnderna eller mellan nämnderna och leverantören.

Beträffande slutligen säkerhetsåtgärder fann IMY att en konsekvensbedömning avseende dataskydd bör göras innan AI-tjänsten tas i bruk. Rekommenderade säkerhetsåtgärder innefattar enligt IMY särskild styrning och ökad riskmedvetenhet vid användning av AI inom organisationen, men innefattar även stark autentisering, kryptering, loggning samt regelbunden övervakning för att förhindra obehörig åtkomst och felaktig databehandling. IMY anser att det krävs även en tydlig och transparent kontroll över vilka data AI-modellen har tillgång till samt att all hantering sker i överensstämmelse med dataskyddsförordningen. IMY understryker särskilt vikten av att säkerställa att ”human-in-the-loop” efterföljs, vilket bland annat innebär att ansvariga handläggare självständigt behöver säkerställa att sekretessmaskeringen är korrekt innan handlingen lämnas ut.

Projektet genomfördes med fabricerad data och modellen som användes var en färdigtränad språkmodell från tredje part. Rapporten analyserar inte frågor kopplade till AI-förordningen, automatiserat beslutsfattande eller överföring till tredje land.

KAPITEL 11

Vad gäller vid användning av AI för verksamhetsutveckling generellt i socialtjänsten?

Som framgår av både SoLPUL och SoLPUF får en socialnämnd (motsvarande) behandla personuppgifter för ett flertal ändamål. Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras (6 § SoLPUL). I 12 § 1 stycket SoLPUF preciseras i 11 punkter för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Bland annat får socialnämnden behandla personuppgifter för ändamålen ”tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten” (10 punkten). En privat utförare får dock inte behandla personuppgifter för dessa ändamål med undantag för administration av verksamheten (18 § SoLPUF).

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

I förarbetena till patientdatalagen (2008:355) poängteras att uppföljning inte är något självändamål. Syftet med uppföljning är att generera kunskap som i sin tur används för att på olika sätt förbättra eller förändra verksamheten i fråga.[47] I förarbetena till SoL och LSS uttalar regeringen att kvalitet är ett

Not. 47 Prop. 2007/08:126 s. 174.

svårfångat begrepp. Vad som utgör god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. Människors olika behov, intressen och förväntningar påverkar uppfattningen om vad som är god kvalitet.[48]

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

Socialstyrelsens föreskrifter kan tjäna som ett riktmärke för vilka åtgärder som kan ingå i begreppen ”uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring” inom både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det behöver inte innebära alltid en återanvändning av vård- och omsorgsdokumentation utan kan också handla om personuppgifter som på olika sätt hämtas in och analyseras med stöd av AI för de särskilda syftena uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. I förarbetena till PDL uttalar regeringen att ibland är uppgiftsinsamlingen för dylika ändamål ”integrerad med det individinriktade arbetet.”[49]

Exempel 1

Enligt 6 kap. 3 § SoL har socialnämnden ett ansvar att bedriva uppsökande verksamhet, göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena samt informera om socialtjänstens verksamhet och insatser för personer med funktionsnedsättning och äldre personer (prop. 2024/25:89 s. 257). Kommunen ska vidare enligt 7 kap. 1 § SoL planera sina insatser för enskilda människor, oavsett av vilket behov av insatser de har (prop. 2024/25:89 s. 273 ff.). Kommunens ansvar för att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena hos invånarna samt att bedriva en uppsökande och informerande verksamhet är nödvändig för att enskilda ska nås av kommunernas insatser, och även för att tidiga och preventiva insatser ska kunna ges. Ansvaret handlar om att skaffa sig kunskap om enskildas behov av samhällets stöd, och också om att informera om socialtjänstens insatser på ett sådant sätt att de olika målgrupperna och deras anhöriga får vetskap om vart de kan vända sig för att få det stöd de behöver.

Not. 48 Prop. 1996/97:124 s. 52 och prop. 2004/05 39 s. 25.

Not. 49 Prop. 2007/08:126 s. 58.

Socialnämnd X genomför en inventering enligt 6 kap. 3 § SoL. Nämnden samlar in uppgifter om enskilda i målgruppen psykiskt funktionshindrade baserade på intervjuer som genomförts av personalen. Personuppgifter om enskilda individers behov av socialtjänstens insatser registreras. Registreringen sker i ett sammanställningsregister för ändamålet systematisk och fortlöpande kvalitetssäkring. Underlaget ska användas för planering av socialnämndens verksamhet för målgruppen personer med psykisk funktionsnedsättning de närmaste tre åren. Socialnämnd X utför olika utfallsanalyser med stöd av avancerad programvara som innehåller AI.

Behandlingen får anses ha stöd i 6 § SoLPUL (nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten skall kunna utföras), 7 § 2 stycket SoLPUL (personuppgifterna… är nödvändiga för verksamheten) och 12 § SoLPUF första stycket 10 (tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten).

AI-systemet används inte för handläggning av insatser för enskilda. Å andra sidan används AI-systemet av socialnämnden för att utvärdera enskilda personers behov av insatser. Analyserna sker på personuppgifter och kan ha en inverkan på enskilda individers möjligheter att omfattas av socialtjänstens insatser i en nära framtid. AI-systemet kan därför utgöra ett system med hög risk. Socialnämnden har i rollen som tillhandahållare av AI-system med hög risk ett flertal skyldigheter som ska iakttas:

- Adekvat riskhantering för att identifiera, utvärdera och minska risker under AI-systemets livscykel.
- Adekvat datastyrning och förvaltning (utbildning, validering och testning) för att säkerställa datauppsättningens kvalitet.
- Teknisk dokumentation måste visa efterlevnad av skyldigheter och möjliggöra bedömningar av efterlevnad.
- Loggning av händelser för att säkerställa spårbarhet av systemets funktion.
- Spårning och övervakning av högrisksituationer, överensstämmelse med standarder och säkerställande av att AI-systemens utdata inte har lett till några diskriminerande effekter.
- Loggning måste åtminstone inkludera användning, personuppgifter och personidentifiering.
- Registrering i EU-databasen för högrisk AI-system.

KAPITEL 12

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

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

Som framhållits förbjuder inte SoLPUL att en och samma personuppgift används för flera olika ändamål eller samlas in primärt för till exempel kvalitetssäkring (se kapitel 8), så länge nödvändighetskravet är uppfyllt.

Det sagda innebär att det är tillåtet för en socialnämnd att ta del av (historiska) uppgifter om en enskild individ i dennes personakt, till exempel tidigare anmälningar, ansökningar, förhandsbedömningar, skyddsbedömningar eller åtgärder genom att skapa ett tillfälligt sammanställningsregister på vilken nämnden applicerar någon form av AI-system (kvalitetssäkring), i syfte att åstadkomma en rättssäkrare och mer kunskapsbaserad bedömning av en ny ansökan från samma individ (handläggning av ärende). Beträffande bedömningar av anmälningar, se avsnitt 14.

Enligt 15 § SoLPUF får vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1-9 en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid

sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer får alltså användas som sökbegrepp både vid handläggning av ärende och för sammanställningar av personuppgifter. Bestämmelsen om tillåtna sökbegrepp inkluderar inte behandling av personuppgifter för ändamålen i 12 § första stycket 10, det vill säga tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration.

Frågan är hur 12 § första stycket 10 ska tolkas. Får sökbegrepp inte alls användas i sammanställningar för ändamålen tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration eller är det är fritt att använda vilka sökord som helst i sådana sammanställningar? Som framhållits tyder uttalanden i förarbetena på att det inte finns några sökbegränsningar för de ändamål som anges i 12 § 10. Regeringen anför att den enskilde handläggarens sökmöjligheter borde kunna begränsas mycket kraftigt medan den personkrets som arbetar med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik borde kunna begränsas till vad som är ytterst nödvändigt.[50] Regeringen gör här en åtskillnad mellan handläggning av ärende med kraftigt begränsade sökmöjligheter, och å andra sidan personal som arbetar med sekundära behandlingar. Av Datainspektionens tidigare beslut (numera Integritetsskyddsmyndigheten) framgår vidare att inspektionen också tolkat bestämmelsen på detta vis.[51] Det innebär att det är tillåtet med andra sökbegrepp än de angivna, om ändamålen är något av de som räknas upp i p. 10.

En fråga i sammanhanget är om en socialnämnd får söka efter och sammanställa tidigare dokumentation i andra personakter avseende andra individer än den individ som är föremål för handläggning i ett sammanställningsregister, till exempel för en viss insats, och applicera AI på dessa uppgifter i syfte att få ett bättre och kunskapsbaserat underlag för beslut om åtgärder. Problemet är att sökning inte får ske på en viss typ av bedömning, insats eller resultat. Sökning enligt 15 § SoLPUF får enbart ske på namn, personnummer, samordningsnummer eller ärendenummer.

SoLPUF torde dock inte förbjuda sökning av ärendeslag med olika ärendebeteckningar som indikerar vad för slags insats det rör sig om och på så sätt på ett automatiserat sätt använda strukturerade uppgifter i ett beslutsstöd i ett enskild fall. Utmaningen är att åstadkomma en informationsstruktur som möjliggör sådan användning av historiska data. Sammanställningen bör vara tillfällig och raderas av systemet så snart en rekommendation presenterats för handläggaren.

Not. 50 Prop. 2000/01:80 s. 147.

Not. 51 Datainspektionens beslut 2005-01-24, dnr 1453-2004 respektive 584-2004.

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

Att påföra sammanställningsregistret historiska uppgifter från avslutade ärenden blir dessvärre problematiskt eftersom sökning på ett automatiserat sätt på uppgifter baserade på bedömningar, insatser och resultat i enskilda ärenden är förbjudet. Tillförande av historiska data kan bara ske manuellt genom en granskning av varje enskilt ärende alternativt automatiskt med hjälp av programvara eller RPA som skannar varje enskilt ärende efter relevanta uppgifter, till exempel med utgångspunkt från diarienummer i stigande ordning, utan att använda en sökfunktion.

Exempel 2

Familjebehandlingsenheten Y använder vid utredning om familjehemsplacering historiska uppgifter om aktuella barn och ungdomar respektive vårdnadshavare i den aktuella utredningen som stöd för att identifiera hög- eller lågriskfamiljer. På dessa historiska uppgifter om familjen applicerar ärendehanteringssystemet erfarenhetsbaserade prediktionsmodeller genom att skapa ett tillfälligt sammanställningsregister (kvalitetssäkring, 7 a § SoLPUL); det rör sig om enskilda ärenden där beslut tagits att inleda en utredning (handläggning av ärende, 12 § 1 stycket 1 och 3 SoLPUF).

AI:n i prediktionsmodellerna har trimmats under lång tid genom att verksamheten samlat uppgifter om grundproblematik, det vill säga orsak till insats hos de barn som utretts vid Familjebehandlingsenheten i ett annat, separat och permanent sammanställningsregister (kvalitetssäkring, 7 a § SoLPUL). På så sätt har verksamheten fått reda på vilka insatser som varit verksamma för de problem som identifierats, och skapat prediktionsmodeller för att bättre möta målgruppens behov (intern verksamhetsutveckling).

Insamlingen av uppgifter om insats/åtgärd var tvunget att ske i samband med handläggning av ärende av alla barn och vårdnadshavare som handlagts vid familjebehandlingsenheten eftersom enheten inte får enligt 15 § SoLPUF söka efter ärenden med sökbegreppen insats/åtgärd i personakter utan enbart på namn, personnummer, samordningsnummer och ärendenummer vid handläggning av ärende.

Enheten kombinerar således två ändamål för att nå kvalitativa och rättssäkra beslut om insatser baserade på bästa möjliga kunskap: kvalitetssäkring och handläggning av ärende. Sammanställningsregistret som uppstår när prediktionsmodeller från det andra permanenta sammanställningsregistret behandlas med aktuella barn, unga och vårdnadshavare upphör i samma stund prediktionen och förslag till rekommenderad insats för en individ överförs till personakten (lagringsminimering, artikel 5 dataskyddsförordningen). Det är bara således handläggaren av ärendet som kan ta del av sammanställningen och ingen annan (uppgiftsminimering, konfidentialitet och integritet, artikel 5 dataskyddsförordningen) .

Baserat på detta beslutsstöd kan Familjebehandlingsenheten bättre bedöma om barn och unga är i behov av omedelbart skydd eller om stöd kan ske enbart genom heminsatser och på vilket sätt.

En gränssättande faktor är att personuppgifter i sammanställningsregister ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. En ytterligare gränssättande faktor är det faktum att kommuner inte tillsammans kan samköra personuppgifter eller skapa gemensamma sammanställningsregister. Det finns inte dagsläget något rättsligt stöd för det. Gemensamma sammanställningar av anonymiserade uppgifter är däremot tillåtet.

AI-systemet används av socialnämnden för att utvärdera enskilda personers behov av insatser och förmåner (se bilaga III AI-förordningen). AI-systemet får därför betraktas som ett system med hög risk. Socialnämnden har i rollen som tillhandahållare av AI-system med hög risk ett flertal skyldigheter som ska iakttas. Se härför Exempel 1.

KAPITEL 13

Vad gäller för att använda AI för dokumentation och i den faktiska verksamheten?

De aktiviteter där AI inom socialtjänsten kan innebära påtagliga effektiviseringsvinster är sådana som innefattar manuella arbetsmoment som är tidskrävande. Det rör sig inte om beslutsstöd utan om administrativa sysslor av olika slag. Som exempel på sådana aktiviteter kan nämnas följande:

- Digital tolkning
- Schemaplanering
- Larm vid fall och olyckor
- Chatbot
- Maskning av uppgifter vid utlämnande av allmänna handlingar
- Dokumentation

Som redovisas i kapitel 8 får socialtjänsten enligt 7 § SoLPUL behandla känsliga personuppgifter endast om uppgifterna har ”lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.” Formuleringen inbegriper socialtjänstens ”faktiska verksamhet”, det vill säga den operativa, löpande verksamheten eftersom en stor del av socialtjänsten utgörs av sådan verksamhet. Det innebär att personuppgifter får behandlas vid sidan om handläggningen av enskilda ärenden, till exempel i digital tekniker eller i administration i anslutning till eller som en följd av insatser för enskilda.

AI-genererad transkriberingar och handlingsbegreppet

Allt fler kommuner inför AI-baserade verktyg för att effektivisera dokumentationen av samtal med enskilda inom socialtjänstens handläggning. Det rör sig om allt från telefonsamtal till fysiska utredningsmöten som spelas in, till exempel samspelsbedömningar inom individ- och familjeomsorg.

Dessa lösningar används för att transkribera och strukturera muntlig information från möten, vilket kan minska den administrativa bördan för handläggare och frigöra tid för klientnära arbete. AI-systemet lyssnar av en ljudupptagning och skapar en transkribering av samtalet. Den råa transkriberade texten kondenseras i nästa steg av AI-systemet och formuleras om till en mer strukturerad och formell dokumentation. Handläggaren får då ett utkast –ofta med förutbestämda rubriker eller mallar –som granskas och kan redigeras vid behov.

AI-system av detta slag använder, men skapar också ett flertal olika handlingar. Det rör sig om själva ljudupptagningen av samtalet, transkriberingen av ljudupptagningen och slutligen sammanfattningen eller förslag till journalanteckning. Det torde inte råda något tvivel om att ljudupptagningen är en mellanprodukt till den färdiga produkten: transkriberingen. Fråga när hur själva transkriberingen ska betraktas rättsligt sett. Den ligger ju till grund för sammanfattningen som ska införas i personakten. Är transkriberingen en upprättad allmän handling som ska tillföras personakten, tillsammans med en sammanfattningen, eller är den en minnesanteckning av något slag som kan raderas i det ögonblick handläggaren tillför personakten en granskad sammanfattning av samtalet?

Allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) avses med handling en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Ljudfiler, transkriberingar och sammanfattningar som skapas inom ramen för AI-system är upptagningar om de kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt med tekniska hjälpmedel.

Enligt 2 kap. 4 § TF är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Enligt 2 kap. 6 § TF anses en upptagning förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Enligt 2 kap. 9 § TF anses en handling inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 6 §.

I 2 kap. 9 § tredje stycket TF finns ett undantag från denna regel. En handling som återkommer till en myndighet efter en teknisk bearbetning eller teknisk lagring utanför myndigheten, t.ex. hos en molntjänstleverantör, anses inte som en inkommen handling. Rimligen ska även det ursprungliga exemplaret av handlingen då inte heller anses vara expedierad av myndigheten, och därmed en upprättad allmän handling hos den avsändande myndigheten (se eSam, Vägledning Utkontraktering – sekretess och dataskydd ES2023-06, s. 20). Enligt 2 kap. 10 § TF blir en handling upprättad, och därmed en allmän handling när den expedieras (skickas i väg till alternativt görs tillgänglig för enskild eller myndighet utanför myndigheten som förvarar handlingen). Om den inte expedieras blir den allmän när det ärende som handlingen hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, blir den en allmän handling när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Från regeln i 2 kap. 10 § TF finns ett undantag i 2 kap. 12 § TF avseende minnesanteckningar, utkast och koncept. Enligt 2 kap. 12 § 1 st. TF ska en minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningar anses dock som upprättade om de har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Enligt 2 kap. 12 § 2 st. TF anses inte utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats som allmänna. Om sådana handlingar tas om hand för arkivering blir de allmänna.Riksdagens ombudsmän (JO) har uttalat att videoinspelningar av samspelsobservationer som genomfördes inom ramen för en vårdnadsutredning utgjorde allmänna handlingar och inte minnesanteckningar till den del dessa hade tillfört ärendet sakuppgift (JO 2014/15 s 617). En samspelsobservation syftar till att belysa barns och föräldrars samspel och relation så att rätt insats och stöd kan erbjudas. Både ljudupptagning, transkriberingar och sammanfattningar kan tillföra ett ärende sakuppgifter om handläggare tar del av dessa och använder uppgifter ur dessa i bedömningar i ärendet. Det skulle då innebära att de i dessa delar utgör allmänna handlingar och behöver hanteras som sådana.

Är en AI-genererad transkribering inom socialtjänsten en allmän handling?

Det finns inget självklart svar på den frågan. I dialog med flertalet kommuner som prövat och infört AI- och webbaserade digitala stöd som transkriberar och sammanställer samtal mellan handläggare och enskilda inom socialtjänsten, konstaterar SKR att samtliga anser att transkriberingen utgör en minnesanteckning enligt 2 kap. 12 § TF som kan raderas efter att handläggaren granskat och godkänt sammanfattningen och tillfört densamma till journalen i personakten. Den utgör bara ett mellanled, liksom ljudupptagningen, till en färdig produkt, nämligen journalanteckningen i personakten. En sådan bedömning ryms tolkningsvis inom gällande rätt om samtalet inte utgör en central del för socialtjänstens bedömning och beslut (JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 628). Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. Det finns inte någon bestämmelse i TF om att myndigheter är skyldiga att bevara material som inte innefattar sakuppgifter till dess att ett ärende har avgjorts.

Vidare kan man argumentera för en sådan tolkning som en följd av nödvändighetskravet vid socialtjänstens behandling av personuppgifter. Nödvändighetskravet finns i 6 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPUL). Enligt den bestämmelsen får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. EU-domstolen har uttalat att nödvändighetskravet innebär att behandlingen faktiskt svarar mot de mål av allmänt intresse som eftersträvas, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. Detta krav på nödvändighet är inte uppfyllt om det eftersträvade målet av allmänt intresse rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som i mindre utsträckning inskränker de registrerades grundläggande rättigheter (mål C-200/23 Agentsia po vpisvaniyata p. 109-111).

Om socialtjänsten anser att handläggningen av ett ärende går lika bra att genomföra med den AI-genererade sammanfattningen, uppfyller sannolikt transkriberingen inte nödvändighetskravet i 6 § SoLPUL. Transkriberingen är då inte nödvändig för personuppgiftsbehandlingen och ska därför raderas. Ur integritetssynpunkt medför det många positiva effekter för den personliga integriteten för den enskilde. Personakten riskerar inte att tyngas med uppgifter om tredje part och annan överskottsinformation som saknar betydelse för själva ärendet, vilka inte heller är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Den förespråkade tolkningen att transkriberingen inte ska betraktas som en allmän handling och kan raderas i ärendet medför att socialtjänsten måste tekniskt begränsa personalens tillgång till transkriberingen i sin helhet. Som framgått anses en upptagning förvarad hos en myndighet, om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Om det finns tekniska möjligheter för en handläggare att ta del av transkriberingen i efterhand, och använder den för att kontrollera eller justera fakta i ärendet, kan det uppfattas som att transkriberingen används som stöd för förståelsen av samtalet eller ärendet. Det skulle medföra att transkriberingen är en allmän handling och ska tillföras personakten. För att eliminera den risken ska handläggare med den nu förespråkade tolkningen inte ha några som helst möjligheter att ta del av AI-systemets transkribering. Det innebär att handläggaren enbart tar del av sammanfattningen, eller olika förslag till sammanfattningar, och manuellt tillför personakten efter genomläsning och eventuella justeringar av texten.

Däremot kan det finnas anledning eller skäl till att spara transkriberingen under viss tid i en pilot medan AI-lösningen testas för att kvalitetssäkra prestanda och säkerhet i lösningen. Sker test på fiktiva personuppgifter kan transkriberingen sparas utan särskilt lagstöd. Sker test på riktiga ärenden är utgångspunkten alltjämt att handläggande personal inte får ha tillgång till transkriberingen för att undvika att den ska betraktas som allmän handling och därmed behöva tillföras personakten, om syftet är att tillföra personakten bara själva sammanfattningen.

Det finns dock rättsligt stöd för att i en pilot bevara transkriberingen för ändamålen ”uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring” viss tid i ett sammanställningsregister enligt 7 a § SoLPUL. Transkriberingen ska då enbart vara tillgänglig för de medarbetare inom socialtjänsten som arbetar med att utvärdera prestanda och säkerhet i AI-modellen och aktuell pilot. Det är socialnämnden som tilldelar medarbetare sådan behörighet enligt 10 § SoLPUL. Uppgifter i ett sammanställningsregister ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört (16 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Bedömningen ovan att transkriberingen ska betraktas som en minnesanteckning utesluter inte att transkriberingen i vissa undantagsfall kan utgöra en allmän handling. Det kan inträffa om det transkriberade samtalet är av central betydelse för ärendets beslut eller utgång (JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 628). Det innebär att en bedömning behöver göras om vilka områden inom socialtjänsten som transkriberingen ska användas på och på vilket sätt. Den bedömningen bör göras på chefsnivå.

Avslutningsvis vill SKR framhålla att frågan om transkriberingar är öppen för olika tolkningar. Det är varje kommuns och socialnämnds ansvar att slutligt ta ställning i frågan.

Exempel 3

Socialnämnd Y tampas likt många andra kommuner med utmaningar kring den framtida kompetensförsörjningen inom socialtjänsten. Socialnämnden har beräknat att handläggarna i kommunen lägger omkring 70 procent av arbetstiden på dokumentation i personakten eller annan typ av dokumentation.

Socialnämnden har fått upp ögonen för de senaste årens tekniska framsteg inom AI, särskilt generativ AI. Nämnden beslutar att införa en AI-stödd tjänst som ska hjälpa socialsekreterare genom att transkribera och analysera samtal. Med hjälp av en kommersiell språkmodell (generativ AI) maskintolkas den transkriberade ljudfilen varefter en sammanställd rapport över personliga behovs-, risk- och skyddsfaktorer skapas. Rapporten utgör en av flera delar i beslutsunderlaget om insatser.

Verktyget består av en dedikerad handenhet med inspelningsfunktion och en språkmodell. Socialnämnden har valt en kommersiell molntjänst där textfilen bearbetas i kommunens egen logiska instans inom EU, utan att informationen görs tillgänglig för det mänskliga ögat. Alla uppgifter, inklusive personuppgifter, utplånas så snart bearbetningen är slutförd, rapporten är skapad och överförd till socialnämndens verksamhetssystem. Detta sker inom loppet av några minuter.

Socialnämnden har en egen instans av språkmodellen, vilket innebär att modellen tränas med egna myndighetsuppgifter i ett sammanställningsregister. Inga personuppgifter delas med andra vid träning av AI-systemet.

AI-systemet fattar inte några egna beslut. Målet är att korta ned mängden arbetstid som går åt till att dokumentera samtalet. Parallellt med effektiviseringsvinsterna finns också en positiv effekt på kvaliteten på journalanteckningarna. All information i tjänsten, såsom ljud och text, är krypterad. Varken medarbetare, eller externa leverantörer kan ta del av informationen. Det är bara ett fåtal medarbetare på kommunens it-avdelning och hos leverantören som förfogar över krypteringsnyckeln. AI-tjänsten går endast igenom det som spelas in i det enskilda mötet. Den har inte tillgång till tidigare journalanteckningar eller annan information om den berörda invånaren eller invånarna. Efter avslutat möte lagras ingen information i tjänsten. Endast personer med rätt behörighet till socialnämndens ordinarie verksamhetssystem kan ta del av journalanteckningarna från mötet.

Behandlingen av personuppgifter får anses uppfylla nödvändighetskravet i SoLPUL eftersom tjänsten medför effektiviseringsvinster (6 § SoLPUL). Känsliga personuppgifter får vidare behandlas inom ramen för handläggning av ett ärende eller om de är nödvändiga för verksamheten (7 § SoLPUL). Den transkriberade texten utgör en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, medan ljudupptagningen utgör ett osjälvständigt mellanled på vägen fram till en färdig handling över samtalet som ska

tillföras den enskildes personakt. Inom ramen för socialnämndens verksamhet utgör ljudinspelningen/datafilen en sådana minnesanteckningar eller ”mellanprodukter” som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF). Ljudupptagningen i sig utgör inte allmänna handlingar i TF:s mening, och kan av det skälet utplånas utan stöd i författning eller lokala gallringsföreskrifter hos en myndighet efter att upptagningen har transkriberats och tillförts personakten.

Skulle leverantören av molntjänsten som tekniskt bearbetar textfilen förfoga över socialnämndens krypteringsnyckel, får eventuella uppgifter om den enskilde anses röjda enligt offentlighets- och sekretesslagens mening eftersom det inte går helt att utesluta att röjda uppgifter är av sådan art att i vissa fall en individ kan identifieras. Det påverkar inte den sammantagna bedömningen att det skulle kunna vara en tillåten behandling av följande skäl:

Enligt 26 kap 1 § OSL gäller sekretess 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 skada. Om det finns skäl att befara att ett utlämnande kan leda till skada omfattas uppgifterna av sekretess, och får inte lämnas ut, varken till allmänheten eller till en extern leverantör om det inte finns en sekretessbrytande regel att åberopa.

När man bedömer sannolikhet för skada bör man ta hänsyn till kringliggande faktorer. En kvalificerad riskbedömning ska göras för att fastställa om uppgiften omfattas av sekretess och mottagaren av en tystnadsplikt. Till skillnad från utlämnande av allmänna handlingar kan skadebedömningen vid utkontraktering ske på en övergripande nivå eftersom myndigheten på förhand vet vem mottagaren är och vad denne ska använda uppgifterna till. Utifrån detta kan man sedan bedöma sannolikheten för skada i förhållande till skaderekvisitet i den aktuella sekretessbestämmelsen.

Enligt 10 kap. 2 a § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet som för den utlämnande myndighetens räkning har i uppdrag att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgiften, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. I lämplighetsbedömningen ska en mängd olika faktorer beaktas. Skyddsåtgärder som reducerar risken för skada kan vara av både tekniska- och organisatoriska samt regleringar i avtal. Om uppgifterna gallras omedelbart eller lagras under en mycket kort tid är risken för otillåten åtkomst eller spridning lägre än om uppgifterna exponeras för fara under lång tid. Samma sak gäller om uppgifterna endast maskinbearbetas utan mänsklig inblandning. Om leverantörens personal är bunden av tystnadsplikt, om leverantören har förbundit sig i avtal att inte ta del av uppgifterna, eller om det finns behörighetsstyrning och kontroller på plats som förhindrar obehörig åtkomst är ytterligare faktorer som bör beaktas. Det gäller även hur krypteringsnycklar hanteras hos leverantören eller tredje man. Certifieringar inom it- och informationssäkerhet, uppförandekoder och lagstiftning påverkar också lämplighetsbedömningen.

I detta fall har socialnämnden, trots risken att textfilerna inte är helt anonymiserade med anledning av att leverantören förfogar över krypteringsnyckeln, bedömt att det inte är olämpligt att anlita leverantören eftersom dennes personal är anställda i en medlemsstat inom EU och den nationella lagstiftningen i medlemsstaten innehåller en lagstadgad tystnadsplikt för personuppgiftsbiträden som är straffsanktionerad med böter eller fängelse. Det ger ett adekvat skydd för socialtjänstens uppgifter och möjligheterna att lagföra enskilda anställda hos leverantören bedöms som goda på grund av det polisiära samarbetet inom EU. Leverantören har gett garantier för att uppgifterna inte kommer att överföras till tredje land, och har inte heller valt att friskriva sig från en sådan situation. Det har övertygat socialnämnden att tillräckliga garantier finns för att personuppgifterna om enskilda brukare är skyddade hos leverantören.

AI-systemet fattar inga sådana beslut som avses i artikel 22. 1 i dataskyddsförordningen (automatiserade beslut, inbegripet profilering).

Socialnämnden informerar om tjänsten innan användning, både muntligen och i skrift (artikel 13 i dataskyddsförordningen). Informationen ska vara saklig och lätt att förstå för målgruppen (artikel 12 i dataskyddsförordningen). Socialsekreteraren informerar enskilda om att texten kommer att tolkas maskinellt av en AI, men att inga beslut fattas endast på resultatet utan att det görs en sammanvägd bedömning. Socialnämnden kan dock inte i detalj beskriva hur språkmodellen är uppbyggd eftersom det är en företagshemlighet.

Rätten till rättelse enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen tillgodoses genom att enskilde får ta del av dokumentationen och vid behov kan begära rättelse. Rätten till begränsning (artikel 18 i dataskyddsförordningen) verkar inte aktualiseras på föreliggande behandling av personuppgifter. Rätten till invändning (artikel 21 i dataskyddsförordningen) aktualiseras inte. Den enskilde har ingen rätt att motsätta sig användningen av verktyget om det används som ett hjälpmedel av verksamheten. Det följer av 6 § SoLPUL att den enskilde inte har någon rätt att motsätta sig behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

AI-systemet används inte för handläggning av insatser för enskilda. Ingen profilering sker. Klassificeringsreglerna för AI-system med hög risk i artikel 6.2 och bilaga III i AI-förordningen omfattar inte transkriberingstjänster där AI är en aktiv komponent. AI-systemet torde därför betraktas som en AI-modell för allmänna ändamål enligt kapitel V i AI-förordningen och leverantören är underkastad de skyldigheter som framgår av det kapitlet. Notera att AI-system för allmänna ändamål kan innefatta en systemrisk (artikel 51 i AI-förordningen). Notera också att från och med 2 augusti 2027 är det ett anmält organ som prövar och godkänner AI-system med hög risk. Ett sådant system ska CE-märkas. Socialnämnden ska kunna förlita sig på att leverantören och anlitat anmält organ har gjort korrekt kvalificering av ett AI-system (högrisk eller inte högrisk). Notera dessutom att med AI-system för allmänna ändamål avses de som tränats med över 10^23 FLOP data och är kapabla att generera språk, allt enligt Kommissionens riktlinjer för AI-system för allmänna ändamål.

Leverantören av AI-system för allmänna ändamål är också underkastad vissa transparenskrav enligt artikel 50.2 i AI-förordningen. Av artikeln framgår att leverantörer av AI-system, inbegripet AI-system för allmänna ändamål, som genererar syntetiskt ljud-, bild-, video- eller textinnehåll, ska säkerställa att AI-systemets utdata är märkta i ett maskinläsbart format och kan upptäckas som artificiellt genererade eller manipulerade. Leverantörer ska säkerställa att deras tekniska lösningar är effektiva, interoperabla, robusta och tillförlitliga i den mån det är tekniskt möjligt, med beaktande av särdragen och begränsningarna hos olika typer av innehåll, genomförandekostnaderna och den allmänt erkända senaste utvecklingen, vilket kan återspeglas i relevanta tekniska standarder. Denna skyldighet är inte tillämplig i den mån AI-systemen utför en hjälpfunktion för vanlig redigering eller inte väsentligt ändrar de indata som tillhandahålls av tillhandahållaren eller deras semantik, eller om systemen enligt lag får upptäcka, förebygga, förhindra, utreda eller lagföra brott.

KAPITEL 14

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

Om socialnämnden (motsvarande) inleder en utredning ska anmälan, förhandsbedömningen och utredningen dokumenteras i personakten. Men om nämnden inte inleder utredning har det inte varit lika självklart var förhandsbedömningen eller skyddsbedömningen och beslutet ska dokumenteras. Om barnet redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning antingen dokumenteras i personakten eller antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handlingen som låg till grund för förhandsbedömningen.[52] JO har i ett ärende bedömt att om det finns en personakt bör nämnden lägga handlingen till personakten.[53]

Not. 52 Socialstyrelsens allmänna råd till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

Not. 53 JO:s beslut den 18 juni 2008, dnr 1923-2007.

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

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

Osäkerheten har bestått i att det varit oklart om ett särskilt beslut om förhandsbedömning ger socialnämnden en rätt att ordna alla anmälningar på ett sökbart sätt. Det har inte varit självklart att förhandsbedömningar är att anse som en ny typ av ärende inom socialnämnden enligt 12 § första stycket SoLPUF) som innefattar myndighetsutövning mot enskilda (7 a § SoLPUL) och därmed får sammanställas. Numera framgår av 12 § första stycket 11 SoLPUF att handläggning av ärenden om anmälan om oro för barn är ett ändamål för vilket socialnämnden får behandla personuppgifter (12 § första stycket 11 SoLPUL).

Ett sätt att se på saken är att det inte rör sig om myndighetsutövning eftersom något beslut om förmån eller skyldighet inte fattats. Å andra sidan kan ett beslut att inte inleda en utredning visa sig ha varit felaktigt, varvid den enskilde gått miste om en förmån som han eller hon annars skulle ha fått och därför lidit rättsförlust på grund av beslutet.

I propositionen till den nya socialtjänstlagen (prop. 2024/25:89) anför emellertid regeringen att en socialnämnds beslut att inte inleda en utredning utgör myndighetsutövning. Sådana förhandsbedömningar ska dokumenteras i personakten och blir därmed sökbara.[54] Regeringen anför att på detta sätt skapas bättre förutsättningar för handläggare på socialtjänsten att söka och hitta tidigare orosanmälningar för barn. Det innebär också att socialnämnden enligt regeringen får en bättre helhetsbild av barnets situation. Enligt regeringen ger detta socialnämnden bättre förutsättningar att identifiera de barn som behöver socialnämndens skydd eller stöd.

Not. 54 Prop. 2024/25:89 s. 463.

Med utgångspunkt från regeringens uttalanden talar övervägande skäl för att registrering av anmälningar som inte lett till utredning får dokumenteras i en personakt och träffas inte av sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPUL. Anledningen är att en sådan sammanställning uppfyller rekvisiten för ett av undantagen från sammanställningsförbudet, nämligen att det rör sig om ”åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning”.

Det innebär att sådana anmälningar också kan underkastas AI eller användas som beslutsstöd vid handläggning av enskilda ärenden. Anmälningar är betydelsefulla uppgifter för en kunskapsbaserad socialtjänst. En särskild kategori utgör så kallade orosanmälningar för barn och unga. Enligt 19 kap. 1 § SoL är yrkesverksamma och myndigheter skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:. För att kunna ge alla barn stöd och skydd som de har rätt till behövs det en kunskap om hela kedjan, från anmälningar och ansökningar, utredningar, insatser och vad insatserna leder till. Tidigare anmälningar som inte resulterat i en utredning är också betydelsefulla i sammanhanget för en riskbedömning. Utan dessa anmälningar finns inget tillräckligt kunskapsunderlag.

Socialtjänstens användning av AI

Ett kunskapsunderlag

Kompetenscenter välfärdsteknik vid Sveriges Kommuner och regioner (SKR) har tagit fram ett kunskapsunderlag om de rättsliga förutsättningarna att använda AI inom socialtjänsten.

I underlaget beaktas användningen av AI inom både socialtjänstens handläggning och verksamhetsutveckling, användning av AI i verksamhetsnära tjänster samt EU:s förordning om artificiell intelligens och dess tillämpning såvitt kan bedömas i nuläget på socialtjänsten.

ISBN 978-91-8047-371-2
Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationerochrapporter
Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00 skr.se

Sveriges Kommuner och Regioner