

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

S2022/01403

Yttrande över Ds 2022:4 - Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen

Kommunal har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad utredning och framför följande synpunkter:

Flera av förslagen i den aktuella promemorian ingick i betänkandet *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14) som Kommunal tidigare kommenterat i ett remissyttrande. Kommunals utgångspunkt är att nya tekniska lösningar kan skapa förutsättningar för en bättre arbetsmiljö, ökad trygghet och mer utveckling i arbetet som leder till vinna-vinna lösningar för både medborgare och medarbetare. Förbundet menar dock att det fortfarande inte finns vetenskapligt beprövade studier som visar att det är möjligt att ersätta insatser utförda av människor med maskiner och tekniska lösningar inom en verksamhet med höga krav på stor personkänedom, integritet, delaktighet och inflytande för vård- och omsorgstagarna.

Kommunals övergripande ställningstaganden

Konkurrensen om yrkesutbildade medarbetare kommer att kräva att arbetsgivarna blir mer attraktiva genom att erbjuda en bra löneutveckling, arbete på heltid och tillsvidare anställning, samt en god arbetsmiljö med hög grundbemanning som möjliggör kontinuerlig yrkes- och verksamhetsutveckling utifrån tillitsbaserad digitalisering och medskapande processer. Förslagen i promemorian innehåller dock få delar som kommer att underlätta en sådan utveckling.

Kommunal anser varken att förslaget om den enskildes samtycke är tillräckligt utrett eller innehåller ett koherent resonemang utifrån kravet på samtycke i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det gäller även förslaget om och i vilken utsträckning som socialtjänsten ska få möjlighet att använda sig av tjänster som inkorporerar algoritmiskt beslutsfattande, så kallad AI och datadriven vård.

En fråga som utredningen inte har beaktat är att de aktuella tekniska lösningarna ökar risken för att obehöriga gör intrång i medarbetarnas personliga integritet på grund av brister i arbetsgivarnas och programleverantörernas informationssäkerhet. En ökad användning av biståndsbedömda insatser kommer troligtvis även att leda till fler och mer omfattande utpressnings- och hackerattacker som, om de lyckas, kan innebära spridning av uppgifter för medarbetare med skyddad identitet, vilket potentiellt kan innebära livsfara för många av förbundets medlemmar.

Kommunal.

Kommunal ifrågasätter också om personer med utvecklad kognitiv svikt och demens har förmåga att ge sitt samtycke och tillgodogöra sig hjälpmedlet eller tjänsten. För den här stora och växande gruppens sjukdomsproblematik är lösningen trygghet genom mänskliga relationer – inte digitala larm med kameratillsyn. Här uppstår också en uppenbar risk för ökad ojämlikhet bland äldre där individer som vid utformningen av den personliga planen saknar en företrädare blir tilldelade en teknisk standardlösning i stället för en mänsklig resurs som varit ett för individen bättre alternativ.

Nedan följer kommentarer på promemorians bedömningar och förslag.

5.1.1 Användningen av digital teknik i äldreomsorgen behöver få tydligare lagstöd

Kommunal anser inte att frågan om den enskildes samtycke är tillräckligt utrett och att utredningens resonemang är tillräckligt koherenta för att det krav på samtycke som ställs i 2 kap. 6 § regeringsformen ska vara uppfyllt. Det är också oklart hur utredningen värderar de juridiska källorna som anförs liksom deras relevans gällande framförda ståndpunkter i promemorian. Avsnittet är generellt sett rörigt utformat och det är svårt att följa alla resonemang. Ett exempel är där resonemanget om den enskildes frivillighet vid kameraövervakning är sammanblandat med socialtjänstlagens krav på skälig levnadsnivå.

Utredningen beskriver den juridiska grunden som finns för att inom socialtjänsten använda sig av teknisk lösning kan utgöra ett intrång i den enskildes privatliv genom övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Därför aktualiseras de bestämmelser som finns i 2 kap. 6 § regeringsformen som skyddar den enskilde mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning av denne.

Promemorian innehåller ett försök att pröva om de hälsotjänster som ges enligt socialtjänstlagen, och som är avsedda att digitaliseras, uppfyller kravet på samtycke. Utredningen hämtar sin definition av samtycke främst från EU:s dataskyddsförordning som definierar samtycke som varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring. Dataskyddsförordningen använder samtycke som en så kallad rättslig grund för behandling av personuppgifter där skälen anger att samtycke inte bör betraktas som frivilligt om den registrerade inte har någon genuin eller fri valmöjlighet eller inte utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke.

Artikel 29-gruppen, som är en rådgivande funktion i dataskyddsfrågor knutna till EU-kommissionen, förtydligar angående samtycke i vårdssituationer att ett samtycke som getts under hot om att medicinsk vård annars inte kommer att ges, eller att medicinsk vård av lägre kvalitet kommer att ges, inte kan betraktas som frivilligt.

Utredningen noterar samtliga dessa försvårande omständigheter och drar slutsatsen att så länge de tjänster som ges är frivilliga är kravet på samtycke uppfyllt. Kommunal anser dock att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt utreder de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att samtycket ska vara giltigt.

Som artikel 29-gruppen påpekar, vilket också ingår i kraven i dataskyddsförordningen, måste begreppet frivillighet i sammanhanget äldreomsorg hanteras oerhört varsamt. När det inte finns likvärdiga alternativ till den aktuella insatsen går det inte att hävda att den enskilde har haft ett frivilligt val. Utredningen refererar till ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg, där domstolen finner att kameraövervakning mot den enskildes önskemål inte kunde anses vara

Kommunal.

frivillig. Det är oklart hur utredningen värderar detta avgörande i förhållande till det förslag som de själva framför.

Det problem som uppstod i Göteborg, och som kan förväntas uppstå i allt högre grad i framtiden om utredningens förslag blir lag, är hur socialtjänsten ska hantera de fall då den enskilde vägrar acceptera att bli övervakad på ett sätt som skulle strida mot 2 kap. 6 § regeringsformen. Från Kommunals perspektiv måste det finnas ett krav på att huvudmännen måste tillhandahålla alternativ som inte innebär övervakning av den enskildes privatliv. Anledningen till detta är att om det inte finns ett tydligt, lagstadgat krav på likvärdiga alternativ till övervakningstekniken så är helt enkelt inte kraven på samtycke enligt 2 kap. 6 § regeringsformen uppfyllda. Kommunal anser att detta icke-digitala alternativ måste ges samma status som det digitala och bör därför föras in i anslutning till det lagrum som bemyndigar socialtjänsten att erbjuda digitala lösningar.

Ett informerat samtycke kräver mer än det framlagda förslaget. Att avgöra när en person helt saknar beslutsförmåga och inte kan ge samtycke är en komplex situation och är omöjlig att klargöra vid ett enstaka eller några tillfällen. Många med kognitiv svikt och demens har klara stunder trots diagnos och kan fatta beslut. Därför anser förbundet att för individer med kognitiv svikt och nedsatt beslutsförmåga ska i första hand anhöriga, god man eller person med framtidsfullmakt som känner individens behov och önskemål vara delaktiga i processen. I andra hand kommer vård- och omsorgspersonal som i sin yrkesutövning kontinuerligt träffar individen, till exempel en undersköterska som utgör fast omsorgskontakt. Den gemensamma utgångspunkten bör vara att det är möjligt att föra en dialog och ge ett skriftligt godkännande av det tekniska stödet.

Vidare gäller att enligt Socialtjänstlagen 3 kap. § 3 ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet där det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Vidare i 5 kap. § 3 ska den äldre personen, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. *Lag (2018:1724)*.

Sammantaget gör detta att bedömningen av huruvida övervakning med hjälp av digital teknik i äldreomsorgen kan anses uppfylla samtyckeskravet i 2 kap. 6 § regeringsformen extra vanskligt, och det är inte otänkbart att situationen kräver ytterligare försiktighetsåtgärder för att uppfylla grundlagskraven. Utredningen har enligt Kommunals mening inte utrett frågan om digital teknik hos äldre med kognitiv svikt som kan anses förenligt med samtyckeskravet i 2 kap. 6 § regeringsformen.

5.1.2 Risker för den personliga integriteten

Kommunal instämmer i bedömningen att förslagen säkerställer att den enskilde tillförsäkras ett ändamålsenligt och proportionerligt skydd mot obehörigt intrång i den personliga integriteten.

Det är emellertid otydligt på vilket sätt medarbetarnas personliga integritet, rättigheter och delaktighet är säkerställt med avseende på information och dataskydd. Medarbetarnas delaktighet och möjlighet att påverka är viktiga aspekter som är reglerade i Arbetsmiljölagen. Utredningen har dock inte diskuterat informationssäkerhet och riskhantering av personliga uppgifter ur ett medarbetarperspektiv. När det gäller hantering av medarbetarnas data (personuppgifter, bilder och filmer) utgör ett otillräckligt informations- och dataskydd hos arbetsgivare och programleverantörer till en betydande risk för medarbetare med skyddad identitet. Det är en risk som utredningen tyvärr inte har hanterat.

5.1.3 Socialstyrelsens föreskrifter om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården kan behöva ändras

Kommunal.

Det är rimligt att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården kommer att behöva anpassas vid användning av maskinen.

I det här sammanhanget är det också viktigt att föreskrifterna inkluderar en förståelse för de tekniska lösningarnas möjligheter och begränsningar att ersätta personlig läkemedelsdelning. En grundläggande förutsättning för valet av maskin före människa måste vara att maskinen är säker och hanterbar samt att den går att ersätta om det uppstår hinder för individen att använda utrustningen. För att säkerställa en god vård bör föreskrifterna inkludera kontinuerlig uppföljning och utvärdering av individens kognitiva förmåga att hantera maskinen.

5.2.1 Det finns laglig grund för att behandla personuppgifter när en insats utförs med hjälp av digital teknik

Förbundet bedömer att promemorians förslag till dataskyddsåtgärder och integritetsstärkande åtgärder säkerställer ett effektivt och proportionerligt skydd för den enskildes personliga integritet när tekniken används i insatser inom socialtjänstens äldreomsorg.

5.2.2 Det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter vid insatser med hjälp av digital teknik

Kommunal håller med om bedömningen att artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning ger stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med att en insats inom äldreomsorgen utförs med hjälp av digital teknik.

Utredningen saknar emellertid förslag gällande hur och i vilken utsträckning som socialtjänsten ska få möjlighet att använda sig av tjänster som inkorporerar algoritmiskt beslutsfattande, så kallad AI. Promemorian använder begreppet digital teknik men det framgår inte om AI är inkluderat. För klarhet bör ett eventuellt lagförslag ta ställning till om AI genom förslaget ska anses vara tillåtet framgent eller ej.¹

5.2.3 Dataskyddsåtgärder för digital teknik med vissa funktioner

Förbundet är kritiskt till förslaget som är otillräckligt och borde även inkludera tydligare krav på dataskyddsåtgärder för digital teknik som inkluderar rättigheter och delaktighet vid insamling av medarbetarnas data (personuppgifter, bilder och filmer). Kommunals erfarenheter av arbetsgivarnas datasäkerhet är tyvärr en situation där det är mycket stor diskrepans mellan den säkerhet som borde finnas utifrån lagstiftningen och den faktiska datasäkerheten. Det här är ett missförhållande som drabbar samhället i stort, omsorgstagarna och medarbetare.

Det är uppenbart att om mängden biståndsinsatser som sker med digitala stöd ökar följer en ökad risk för att obehöriga gör intrång i medarbetarnas personliga integritet högst påtagligt. Ett mycket allvarligt exempel är när utpressningsattacker och hackning av arbetsgivarens eller programleverantörens datalager sprider data om medarbetare med skyddad identitet. För att medarbetare inte ska riskera livet till följd av sitt arbete krävs flera tillägg till det nu aktuella förslaget som bland annat inkluderar riskhantering och informationssäkerhet.

5.2.4 Förstärkning av säkerhetsåtgärder inom socialtjänsten

Kommunal instämmer i förslaget att den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten ska följa de i promemorian redovisade skyldigheterna respektive att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om tilldelning av behörighet för

¹ EU-kommissionen skriver i sitt förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens att: "Robotar som blir allt mer autonoma, oavsett om det är i samband med tillverkning eller personlig assistans och vård, bör också kunna arbeta säkert och utföra sina funktioner i komplexa miljöer. Inom vårdsektorn, där liv och hälsa i särskilt hög grad kan påverkas, bör de allt mer sofistikerade diagnosystemen och systemen som stöder mänskliga beslut vara tillförlitliga och noggranna."

Kommunal.

åtkomst till uppgifter som förs helt eller delvis automatiserat, om dokumentation och kontroll av elektronisk åtkomst och i fråga om säkerhetsåtgärder vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter.

Därutöver anser förbundet att det är av yttersta vikt att det offentliga äger och administrerar dessa data samt att det inte går att sälja dem vidare till aktörer i kommersiellt syfte – oavsett om de är avidentifierade eller inte.

5.2.5 Den enskilde ska informeras om personuppgiftsbehandling

Förbundet anser inte att promemorians förslag och bedömningar säkerställer att övervakning med hjälp av digital teknik i äldreomsorgen kan anses uppfylla samtyckeskravet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Situationen är extra vanskelig, och det är inte otänkbart att situationen kräver ytterligare försiktighetsåtgärder för att uppfylla grundlagskraven.

Kvarboendepincipen innebär att många äldre med funktionsvariationer kan bli aktuella för biståndsbedömda insatser som kännetecknas av personliga relationer, vård och omsorg med hög kontinuitet och ett mellanmänniskt bemötande i hemmet. För individer med nedsatt beslutsförmåga uppstår här en stor risk att de inte kan fatta ett informerat beslut om samtycke för användning av digitala tjänster istället för mellanmänniska insatser.

Kommunal anser att förslaget som kan leda till en rättsosäker situation likvärdigt med omyndigförklarande som Sverige inte tillämpar där det heller inte finns möjlighet till att överpröva och överklaga beslut. För att säkerställa att individen förstår eventuella ingrepp på den personliga integriteten krävs även kontinuerlig uppföljning där personer med god kännedom om individens behov och önskemål, till exempel anhöriga, god man eller person med framtidsfullmakt, ska vara delaktiga i processen.

Utan ett förtydligande anser Kommunal att det inom svensk äldreomsorg är mycket möjligt att det uppstår en rättsosäker situation där incitament att minska kostnaderna driver fram en utveckling där maskiner ersätter mänskliga relationer och individens behov av stöd i enlighet med HSL och SoL inte är tillgodosett. Resultatet blir en ökad ojämlikhet och diskriminering av äldre med nedsatt beslutsförmåga.

7.3.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Kommunal är kritiskt till promemorians konsekvensanalys av sysselsättningen. Bristen på yrkesutbildade är nära kopplat till den kortsiktiga finansieringen av verksamheten som leder till en dålig arbetsmiljö med dels omfattande samhälls- och privatekonomiska kostnader till följd av den höga sjukfrånvaron, dels stora organisatoriska problem av både den dagliga verksamheten och det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Coronakommissionen har konstaterat att för att uppfylla kraven på verksamhetens innehåll måste bemanningen öka (SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*). Det kräver dock att arbetsgivarna höjer grundbemanningen genom att anställa på heltid och tillsvidare samt rekryterar de nyexaminerade eleverna från gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram respektive motsvarande yrkespaket på Komvux. För att kunna behålla personalen och skapa friska arbetsplatser krävs också bättre arbetsmiljön, anställningsvillkor och högre lön samt förutsättningar för alla medarbetare att delta i kontinuerlig yrkes- och kompetensutveckling. Resultatet blir en ökad kunskapsnivå i hela arbetsgruppen som skapar bättre förutsättningar för verksamheterna att genomföra en tillitsbaserad digitalisering som utgår från medskapande processer där tvärprofessionella team och medborgarnas behov och innovationskraft leder verksamhetsutvecklingen.

Kommunal.

Slutligen anser Kommunal att syftet med införandet av välfärdsteknik inom äldreomsorgen inte är att ersätta människa med maskin. Det primära syftet är istället att utifrån medborgarnas och medarbetarnas perspektiv finna vinna-vinna lösningar som bidrar till att utveckla innehållet i arbetet, minska stödbehov, ersätta/stödja arbetsmoment, förbättra arbetsmiljö, utveckla organisationen, stärka den personliga integriteten och öka attraktiviteten till yrket.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Anna Spånt Enbuske
Utredare