

Redovisning av regeringsuppdrag

Ärendet

Regeringen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag¹ att lämna förslag om hur behovet av socioekonomiska uppgifter inom det nationella informationssystemet för skolväsendet kan tillgodoses. SCB ska även lämna förslag om hur Statens skolverk (Skolverket) ska kunna ta del av andra nödvändiga uppgifter som ligger till grund för den officiella statistiken avseende skolväsendet och som Skolverket behöver för att kunna fullgöra sin instruktionsenliga uppgift.

Bakgrunden till uppdraget är följande. Kammarrätten i Göteborg har i ett numera lagakraftvunnet avgörande i december 2019 bedömt att uppgifter hos SCB om fristående skolors genomströmning, betygsättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Rättsläget medför att Skolverket inte kan utföra sådana delar av myndighetens uppdrag som förutsätter att enskilda huvudmän kan identifieras, exempelvis vid fördelning av statsbidrag och skolutveckling. SCB har inom ramen för uppdraget samrått med Skolverket.

Rättslig reglering

Den s.k. statistiksekretessen regleras i 24 kap. 8 § OSL. Som huvudregel gäller absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik. Sekretessen omfattar alla uppgifter som avser personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I kommentaren till 24 kap. 8 § OSL anges avseende sekretessens föremål att ”*sekretess gäller för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Härigenom skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på en enskild utan även uppgifter som över huvud taget kan – direkt eller indirekt – hänföras*

¹ U2020/03834/GV

*till en viss enskild.*² Citatet ger således uttryck för en mycket långtgående sekretess där den grundläggande principen är att uppgifter som lämnats eller samlats in för statistikframställning bara får användas för detta syfte och för det angränsande området forskning.³ Detta oavsett om uppgifterna är att se som harmlösa och är offentliga i andra sammanhang.

I samband med att SCB:s sekretesspolicy⁴ skulle uppdateras granskades tillämpningen av statistiksekretessen på myndigheten. Det kunde då konstateras att friskolor – av oklar anledning – behandlades på ett annat sätt än andra enskilda (juridiska personer). Efter att den nya policyn beslutats började SCB, i syfte att uppnå likformighet, att tillämpa statistiksekretessen på samma sätt för friskolor som för andra juridiska personer. Detta har resulterat i ett antal beslut om att inte lämna ut uppgifter avseende identifierbara friskolor. I de fall besluten överklagats har domstolen delat SCB:s bedömning⁵.

Eftersom statistiksekretessen som huvudregel är absolut och uppgifter som är direkt hänförliga till enskild enbart får lämnas ut för statistiska ändamål (och forskning) innebär det att uppgifter som samlats in för statistikändamål – och som träffas av bestämmelsen – inte får användas för annan verksamhet som exempelvis fördelning av statsbidrag.

Effekten av denna ensade tillämpning har emellertid blivit att Skolverket inte längre kan använda statistikuppgifter avseende friskolor för uppföljning och bidragsgivning. Skolverket kan heller inte längre fullgöra sitt informationsansvar om skolväsendet då statistik om friskolor inte längre kan publiceras så att den blir fritt tillgänglig för allmänheten.

Problemställningen

Skolverket har hittills publicerat statistik där skolor direkt eller indirekt har kunnat identifieras. I statistiken ingår även variabler som beräknas utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. Vid beräkningen av dessa variabler används uppgifter om sådant som elevernas kön och invandringsår samt vårdnadshavarnas utbildningsnivå, födelseland och inkomster. Statistiken har också använts inom andra verksamheter på Skolverket. Att inom ramen för statistikverksamheten publicera

² Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (1 jan. 2020, Version 21, JUNO), kommentaren till 24 kap. 8 §.

³ Se prop. 2000/01:27 s. 57

⁴ Dnr 2019/3244, beslutad den 11 september 2019. Att SCB ska ha en sekretesspolicy följer av princip 5.4 i *Riktlinjer för europeisk statistik*, antagna av kommittén för det europeiska statistiksystemet (ESS-kommittén) den 16 november 2017; ”Personalen får riktlinjer och anvisningar om sekretesskydd genom alla statistiska processer. Sekretesspolicyn tillkännages för allmänheten.”

⁵ Se Kammarrättens i Göteborg domar den 16 december 2019 i mål nr 6267-19, den 28 februari 2020 i mål nr 6599-19 samt den 18 maj 2020 i mål nr 7032-19.

uppgifter om enskilda skolhuvudmän är dock inte längre möjligt utifrån vad som angetts ovan. Det är av samma anledning inte heller möjligt att med dagens regelverk använda sådana uppgifter utanför statistikverksamheten.

Skolverket har enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet i uppdrag att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för att möjliggöra för allmänheten att jämföra olika skolenheter. Bland annat ska betygsgenomsnitt i förhållande till socioekonomiska faktorer ingå i systemet. Det nationella informationssystemet för skolväsendet tillgängliggörs genom *Utbildningsguiden* på Skolverkets hemsida. Skolverket får enligt förordningen även föreskriva om hur uppgifter ska lämnas av skolhuvudmännen. Några sådana föreskrifter har dock, såvitt känt, inte meddelats utan istället har uppgifterna hämtats från statistikverksamheten. Eftersom uppgifterna om enskilda omfattas av sekretess är detta inte längre möjligt.

Statistikuppgifter som är direkt hänförliga till enskilda har också använts inom Skolverkets verksamhet med fördelning av statsbidrag och skolutveckling, dvs. utanför statistikverksamheten. Även inom dessa verksamheter är socioekonomiska variabler hänförliga till elever och vårdnadshavare av stor betydelse.

Skolverket har också på sin hemsida publicerat beskrivande statistik (inklusive socioekonomiska variabler) för varje grund- och gymnasieskola och publicerat uppgifter om skolhuvudmän och skolenheter i statistikverktyget SALSA.

Slutligen har Skolverket i uppdrag att föra ett skolenhetsregister. Detta förs dock av SCB men inom ramen för SCB:s avgränsade statistikverksamhet vilket innebär att även dessa uppgifter omfattas av statistiksekretess till den del som rör friskolor.

SCB:s förslag

Eftersom det nu aktuella problemet främst beror på att olika regler gäller beroende på om skolhuvudmannen är kommunal eller privat så skulle en lösning kunna vara att utsträcka offentlighetsprincipen till att även omfatta friskolor på samma sätt som att den gäller för exempelvis kommunala aktiebolag. Utifrån hur uppdraget har avgränsats är det dock inte möjligt för SCB att lämna ett sådant förslag. SCB utvecklar därför inte resonemanget kring detta vidare.

Det nationella informationssystemet för skolväsendet är reglerat i ovan nämnd förordning. Där framgår också vilka uppgifter som ska tillgängliggöras. Det problem som uppstått beror på att de uppgifter om skolhuvudmännen som publiceras på webbplatsen *Utbildningsguiden* samlas in för statistikändamål och därmed träffas av

statistiksekretessen. Om uppgifterna i stället skulle samlas in med ändamål att användas i informationssystemet så skulle de även kunna användas för statistikframställning. Enligt SCB:s bedömning skulle uppgifterna kunna samlas in samtidigt för båda dessa ändamål.

När det gäller skolenhetsregistret har Skolverket hemställt hos regeringen om att en registerförfattning ska införas för att reglera registret och, såvitt nu är av intresse, skolhuvudmännens uppgiftslämnarskyldighet. Även dessa uppgifter skulle kunna samlas in gemensamt med nyss nämnda uppgifter. Detsamma gäller de uppgifter som behövs inom Skolverkets verksamhet med fördelning av statsbidrag och skolutveckling.

SCB kan således inte se några rättsliga hinder när det gäller Skolverkets behov av att, för andra verksamheter, ta del av uppgifter som i dag samlas in från skolhuvudmännen och som ligger till grund för den officiella skolstatistiken. För att inte statistiksekretessen ska förhindra användningen av uppgifterna för övriga ändamål måste dock själva insamlingen ske utanför den avskilda statistikverksamheten. Genom en gemensam insamling för flera olika ändamål skulle inte heller uppgiftslämnarbördan behöva öka. Beroende på hur en sådan lösning utformas (tekniskt och organisatoriskt) torde dock ytterligare sekretessregler behöva införas hos Skolverket då uppgifter om enskilda (fysiska personer) som behandlas utanför den avgränsade statistikverksamheten inte omfattas av någon sekretess hos Skolverket.

När det gäller de socioekonomiska variabler som behövs dels i det nationella informationssystemet, dels i Skolverkets verksamheter med att fördela statsbidrag och arbetet med skolutveckling så framställer SCB i dag statistik för Skolverkets räkning som innehåller sådana variabler. Dessa bakgrundsvariabler hämtas från tre av SCB:s grundregister⁶. Statistiken (och mikrodatan) lämnas sedan till Skolverkets avgränsade statistikverksamhet för vidare analys. Statistiksekretessen innebär dock att uppgifterna, till den del de rör friskolor, inte kan ingå i det nationella informationssystemet och inte heller får användas inom den del av Skolverkets verksamhet där frågor om statsbidrag och skolutveckling handläggs. För att Skolverket ska kunna utföra dessa uppgifter behöver dock Skolverket tillgång till socioekonomiska bakgrundsvariabler även utanför den avgränsade statistikverksamheten och till skillnad från övriga uppgifter kan dessa enbart levereras av SCB.

För att Skolverkets behov ska kunna tillgodoses behöver således en sekretessbrytande bestämmelse införas. En sådan kan endera införas direkt i OSL eller i form av uppgiftsskyldighet i annan författning (se 10

⁶ Registret över totalbefolkningen (RTB), Registret över befolkningens utbildning (UREG) och Inkomst och taxeringsregistret (IoT)

kap. 28 § OSL). I förvarande fall finns dock ingen heltäckande reglering av denna del av Skolverkets verksamhet. Att föreskriva om en uppgiftsskyldighet för SCB avseende de nu aktuella uppgifterna är därför svårt. SCB föreslår i stället att det införs en sekretessbrytande regel i OSL.

De uppgifter som behövs är uppgifter (bakgrundsvariabler) om elever och vårdnadshavare som dels används i den beskrivande statistiken per skola, dels för att beräkna och redovisa uppgifter baserat på elevers socioekonomiska bakgrund i form av index, andelar eller annat.

Eftersom dessa bakgrundsuppgifter kan uppfattas som mycket integritetskänsliga är det av största vikt att alla uppgifter som, direkt eller indirekt, går att hänföra till en enskild individ även omfattas av sekretess när den har lämnats ut till Skolverket. För att fortsatt värna individernas integritet – och för att bibehålla förtroendet för den officiella statistiken – är det enligt SCB:s uppfattning avgörande att uppgifterna även fortsättningsvis omfattas av absolut sekretess.

Utifrån ovanstående föreslår SCB att det dels införs en sekretessbrytande regel, dels en ny sekretessregel i OSL. Dessa skulle förslagsvis kunna ha följande lydelse.

10 kap, X § OSL

Sekretess enligt 24 kap. 8 § hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

1. administration och handläggning av statliga stöd och bidrag inom skolväsendet,
2. stöd till skolutveckling samt
3. det nationella informationssystemet för skolväsendet.

24 kap. 8 a § OSL

Sekretess gäller hos Statens skolverk för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av 10 kap X §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Ovanstående förslag innebär att Skolverket skulle kunna få del av de uppgifter av socioekonomisk art som behövs för att Skolverket ska kunna fullgöra sina uppgifter. Samtidigt innebär regleringen att sekretessen endast bryts för de uppgifter som *behövs*, övriga uppgifter omfattas av absolut sekretess. Tilläggas kan att så länge som SCB framställer den officiella statistiken på skolområdet så kommer givetvis även de uppgifter som ingår i den att omfattas av den sekretessbrytande regeln.

Förslaget innebär vidare att uppgifter som kan hänföras till en enskild fysisk person (elever och vårdnadshavare) omfattas av absolut sekretess även hos Skolverket. Sekretessen gäller därmed inte bara för mikrodata utan även för små värden i tabeller där det går att förstå vem som avses. Regleringen innebär således att alla tabeller måste röjandegranskas och små värden sekretessbeläggas ("prickas" eller röjandekontrolleras med annan metod). Begreppet *enskilda personliga förhållanden* får i detta sammanhang även anses innefatta uppgifter om den enskilde individens ekonomiska förhållanden (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 84).

När det slutligen gäller användningen av socioekonomiska variabler i SALSA så löser ovanstående inte det behovet så länge SALSA ses som en databas inom ramen för Skolverkets avgränsade statistikverksamhet. Om SALSA i stället betraktas som en del av Skolverkets redovisning av verksamheten med skolutveckling så skulle publiceringen vara möjlig med ovanstående förslag. I vad mån ett sådant synsätt är möjligt har inte kunnat analyseras inom ramen för detta uppdrag.

Avslutande kommentarer

En bärande tanke i den officiella statistiken är att uppgifter som samlats in för statistikändamål ska omfattas av absolut sekretess. Detta i syfte att värna uppgiftslämnarnas integritet. Även uppgifter som i andra sammanhang är offentliga omfattas därför av sekretess. Att uppgifter som finns i SCB:s grundregister om enskilda individers socioekonomiska förhållanden (utbildning, lön, bostadsområde) behandlas för sådant som att fördela statsbidrag inom skolväsendet skulle av många kunna uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten. En sekretessbrytande regel motsvarande den som föreslås ovan riskerar därför att minska allmänhetens förtroende för statistiksystemet och SCB. Samtidigt ser SCB givetvis det behov som finns hos Skolverket – och i övriga samhället – för den här typen av uppgifter. Utifrån hur uppdraget är utformat ser SCB därför ingen annan lösning än den nu föreslagna.

Det får slutligen erinras om art. 20-23 i EU:s statistikförordning (EG) nr 223/2009⁷ enligt vilka uppgifter inom den europeiska statistiken enbart får användas för statistik (hos annan ESS-myndighet) och för forskning (fast då enbart uppgifter som är indirekt hänförliga till enskild). I sammanhanget kan även påminnas om lagrådets yttrande med anledning av förslaget till ändring av dåvarande bestämmelse om statistiksekretess, 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100, nu upphävd). I

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (Text av betydelse för EES och Schweiz)

sitt yttrande ifrågasatte lagrådet i vad mån undantaget från den absoluta sekretessen för uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförliga till den enskilde är förenligt med regleringen för av den europeiska statistiken, se prop. 2000/01:27 s. 96. I vad mån den europeiska statistiken berörs av ovanstående förslag har det dock inte funnits utrymme för att närmare analysera inom ramen för detta uppdrag.