



2020-10-28
U2020/05409

Utbildningsdepartementet
Gymnasie- och vuxenutbildningsenheten

Tidsbegränsad lösning för att säkerställa
tillgång till skolinformation

Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	4
1.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	6
2	En praxisändring har medfört att informationssystemet på skolområdet inte fungerar	7
3	Närmare om statistiksekretessen.....	12
4	Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs.....	15
4.1	Skolverket och kommunerna behöver få vissa uppgifter om enskilda huvudmän.....	15
4.2	Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna.....	20
5	Ikraftträdande.....	23
6	Konsekvenser.....	23
7	Författningskommentar.....	26

Sammanfattning

Systemet för informationsförsörjning på skolområdet är uppbyggt utifrån att uppgifter som används för att framställa statistik och som är offentliga också kan användas för andra ändamål, t.ex. som underlag för statsbidragsadministration, publicering av information riktad till allmänheten och kommuners resursfördelning. En ändring av tolkningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), när det gäller vilka uppgifter om enskilda huvudmän som skyddas av statistiksekretess, har medfört att uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga nu anses vara sekretessbelagda. Det nya rättsläget innebär att systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet inte fungerar som tidigare eftersom uppgifter om fristående skolors verksamhet inte kan offentliggöras på skolenhetsnivå och därmed inte heller kan användas för andra ändamål än statistik. För att säkerställa tillgången till skolinformation så att statliga myndigheter och kommuner kan utföra sina författningsreglerade uppgifter och allmänheten kan få tillgång till information för bl.a. skolval, krävs åtgärder. Arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram förslag till en långsiktig lösning, men det finns behov av att snabbt åtgärda den akuta situationen.

I denna promemoria föreslås nya, tidsbegränsade bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bryter statistiksekretessen så att enheter inom myndigheter som ägnar sig åt särskild verksamhet för framställning av statistik kan lämna uppgifter som avser enskilda huvudmän inom skolväsendet till Statens skolverk och kommuner för att de ska kunna utföra vissa angivna uppgifter. Förslaget innebär att Skolverket får ta del av sådana uppgifter om de behövs i myndighetens verksamhet med nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet, nationella studier om måluppfyllelse i skolväsendet, internationella studier om skolväsendet, stöd till skolutveckling, hantering av statliga stöd och bidrag, det nationella informationssystemet för skolväsendet samt redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken. Vidare föreslås att uppgiftslämnande ska kunna ske till en kommun, om kommunen behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) att fördela resurser efter barn och elevers behov (se 2 kap. 8 b § skollagen).

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021 och upphävas den 1 juli 2023, då en långsiktig lösning beräknas vara på plats.

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 a §, och närmast före 24 kap. 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

8 a §

Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

1. nationell uppföljning och utvärdering,

2. nationella studier om målfyllelse,

3. internationella studier om skolväsendet,

4. stöd till skolutveckling,

5. hantering av statliga stöd och bidrag,

6. det nationella informations-systemet för skolväsendet,

7. redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken eller som följer av 1–6.

Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 24 kap. 8 a § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 24 kap. 8 a § ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2 En praxisändring har medfört att informationssystemet på skolområdet inte fungerar

Systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet

Skolväsendet i Sverige är decentraliserat, där kommunala och enskilda skolhuvudmän ansvarar för verksamheten inom förskola, skola och vuxenutbildning utifrån de lagar, förordningar och andra författningar som reglerar verksamheten. Såväl huvudmännen som staten, främst genom Statens skolverk och Statens skolinspektion, följer löpande upp verksamheternas resultat och kvalitet och vidtar olika åtgärder i det fall underlaget visar på behov av insatser.

Statens skolverk ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet. Huvudmän för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för Skolverkets uppföljning och utvärdering. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas (26 kap. 24 och 25 §§ skollagen [2010:800]). Med stöd av bemyndigandet har regeringen i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. bemyndigat Skolverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas för uppföljning och utvärdering enligt skollagen.

Av bilagan till förordningen (2001:100) om officiell statistik framgår att Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende skolväsendet och barnomsorg. Såväl lagen (2001:99) om den officiella statistiken som förordningen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa enskilda, kommuner och regioner samt statliga myndigheter. Skolverket anlitar Statistiska centralbyrån (SCB) för att samla in uppgifterna och göra registerbearbetningar. Uppgifter om skolor, barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal, betygs- och provresultat samt uppgifter om genomströmning och etablering efter avslutade studier samlas i stor utsträckning in på individnivå. Det gör att informationen, utöver att publiceras avidentifierad på nationell nivå som officiell statistik, har sådan kvalitet att den också kan publiceras aggregerat på kommunnivå och på skolenhetsnivå, dvs. utan att uppgifter om elever, föräldrar, lärare och annan personal kan identifieras.

Skolverkets statistik har många användare och användningsområden

Den statliga mål- och resultatstyrningen är beroende av tillgång till information om skolenheterna inom skolväsendet för att myndigheterna kunna utföra sina uppdrag.

Som framgår ovan är Skolverket ansvarig för den officiella statistiken avseende skolväsendet och barnomsorg. Av lagen om officiell statistik och förordningen om officiell statistik framgår bland annat att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den officiella statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Enligt Skolverkets instruktion (förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk) har myndigheten flera andra ansvarsområden än statistikproduktion. Uppgifter som samlats in för den officiella statistiken har också använts för andra uppgifter än framställning av officiell statistik. Utöver att vara ansvarig för nationell uppföljning och utvärdering, och därmed för nationella studier om måluppfyllelse inom skolväsendet, ansvarar myndigheten också för det nationella provsystemet samt för internationella studier om skolväsendet. För att stödja huvudmännen i sitt kvalitetsarbete bistår Skolverket med stöd för skolutveckling, såväl på nationell nivå som riktat till specifika huvudmän och skolor. Skolverket administrerar också statliga stöd och bidrag som riktar sig till skolväsendet. Skolverket har också ett informationsuppdrag, att informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige. Förutom officiell statistik avseende skolväsendet och barnomsorg publicerar Skolverket även andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken. Sedan 2001 har Skolverket publicerat resultat- och kvalitetsinformation på nationell nivå, kommunal nivå och skolenhetsnivå i databasen Siris (Skolverkets internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem) och i SALSA (Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser), ett verktyg för analyser av skolors resultat där hänsyn tas till skolornas elevsammansättning. Enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska vidare Skolverket göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Detta gäller de uppgifter om skolenheter i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som framgår av förordningen eller av föreskrifter som meddelats med stöd av den. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. Skolverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna för att myndigheten i informationssystemet ska kunna tillhandahålla de uppgifter som anges i förordningen. Skolverket får också meddela föreskrifter om på vilket sätt uppgifterna ska lämnas. Bemyndigandet för denna föreskriftsrätt finns i 29 kap. 19 a § skollagen. Skolverket har dock inte utnyttjat denna föreskriftsrätt ännu då Skolverket tidigare fått tillgång till de uppgifter som Skolverket behöver på annat sätt (se nedan).

Statens skolinspektion ska enligt 26 kap. 19 och 20 §§ skollagen granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt samma kapitel i skollagen. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.

Kommuner är såsom huvudmän för skolväsendet i hög grad beroende av tillgång till information som underlag för sin styrning av verksamheterna, inte minst för att kunna fördela resurser till olika enheter efter de behov som finns (2 kap. 8 b § skollagen). Även enskilda huvudmän har behov av underlag för sin verksamhet.

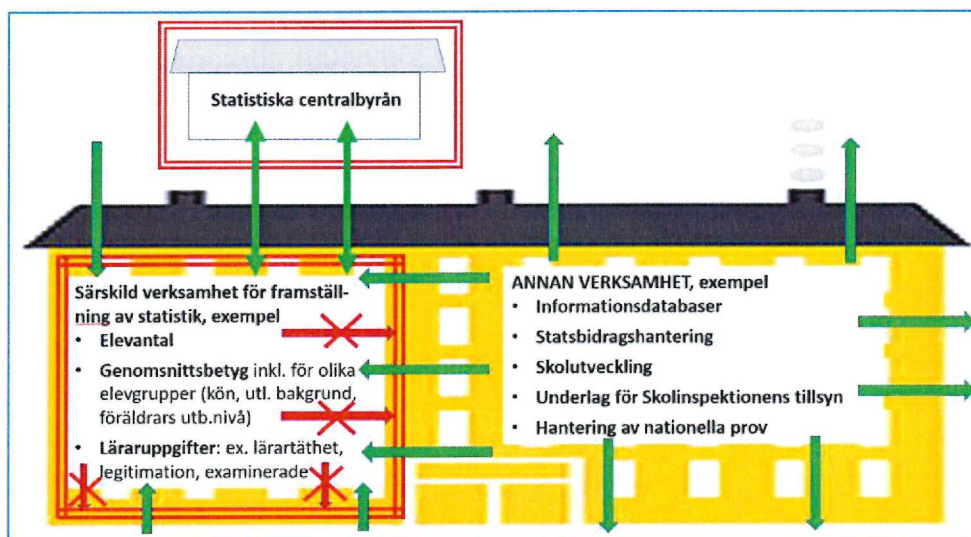
Sist men inte minst används Skolverkets informationsdatabaser av allmänheten för insyn i skolväsendet, bland annat av elever och vårdnadshavare inför skolval och av media inom den granskande journalistiken.

Statistiksekretessen sätter gränser för hur information kan användas och delas

Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innebär sekretess ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Enligt 24 kap. 8 § första stycket OSL gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Med särskild verksamhet som avser framställning av statistik menas en allmänt utredande verksamhet, utan anknytning till särskilda ärenden, som organisatoriskt är avgränsad från annan verksamhet hos myndigheten. Det utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (prop. 1979/80:2 del A s. 263). Bestämmelsen om statistiksekretess är således inte tillämplig i all verksamhet som avser framställning av statistik, utan endast i "särskild verksamhet". Statistiksekretessen gäller för uppgifterna hos den särskilda verksamheten oavsett varifrån de härrör eller hur de har kommit till verksamheten eller om de är offentliga utanför verksamheten. Bestämmelsen medför att en uppgift hos en myndighet kan vara offentlig inom en handläggande avdelning men sekretessreglerad inom en avdelning inom samma myndighet som ägnar sig åt särskild verksamhet som avser framställning av statistik.

Som huvudregel är statistiksekretessen absolut och, om inte något av de mycket snävt begränsade undantagen från den absoluta sekretessen gör ett utlämnande tillåtet (se vidare avsnitt 3), kan uppgifterna inte överföras till andra delar av myndighetens organisation eller till andra myndigheter eller enskilda. Detta gäller även om uppgifterna finns allmänt tillgängliga utanför den särskilda statistikenheten, och även om de uppgifter som lämnats in till den särskilda verksamheten inte var skyddade av sekretess hos uppgiftslämnaren. I nedanstående bild illustreras hur statistiksekretessen påverkar hur uppgifter kan respektive inte kan lämnas mellan Skolverkets enheter för statistik och myndighetens övriga enheter och avdelningar, liksom mellan myndigheten och andra myndigheter och enskilda.

Figur 1. Exempel på dataflöde till, från och inom Skolverket



Uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet på skolenhetsnivå, t.ex. uppgifter om genomströmning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet, ansågs tidigare vara offentliga. Statistiksekretessen till skydd för elevers, föräldrars, lärares och annan pedagogisk personals personliga förhållanden upprätthölls dels genom att sådana uppgifter bara publicerades på aggregerad nivå, dvs. var avidentifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, inte publicerade uppgifter om skolenheter som hade färre än tio elever. I dessa fall "dubbelpriickades" (..) uppgiften.

Statistiska centralbyrån (SCB) har sett över sin sekretesspolicy. Inom ramen för sin översyn har SCB gjort en ny bedömning av vilka uppgifter som samlas in inom ramen för den officiella statistiken som inte kan lämnas ut eftersom de avser uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden för vilka sekretess råder enligt 24 kap. 8 § OSL. SCB anser numera att uppgifter hos SCB om fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Kamrarrätten i Göteborg har gjort samma bedömning som SCB (dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19, den 28 februari 2020 i mål nr 6599-19 och den 18 maj 2020 i mål nr 7032-19). Som framgår ovan ansågs sådana uppgifter tidigare vara offentliga och låg då till grund för publicerad information hos Skolverket på bl.a. skolenhetsnivå.

Med anledning av det ändrade rättsläget beslutade Skolverket att från och med den 1 september 2020 stänga sina databaser som visar olika uppgifter på förskole- och skolenhetsnivå. Av information på Skolverkets webbplats framgår att myndighetens beslut också omfattade uppgifter om förskolor och skolor med offentlig huvudman, vilket motiverades av att lika villkor ska gälla för kommunala och enskilda huvudmän. Däremot meddelade Skolverket att myndigheten kommer att fortsätta publicera information om skolväsendet på riksnivå. Den 8 oktober 2020 meddelade Skolverket att myndigheten, efter att ha gjort ett nytt rättsligt ställningstagande, har beslutat att åter publicera den statistik på huvudmanna- och skolenhetsnivå som myndigheten tagit fram och publicerat före den 1 september

2020. Uppgifterna kommer dock på grund av statistiksekretessen inte att uppdateras.

Skolverket och SCB har analyserat hur tillgången till skolinformation kan säkerställas

Regeringen gav den 17 juni 2020 Skolverket respektive SCB i uppdrag att lämna förslag på hur information om skolor åter ska kunna offentliggöras. Skolverket fick i uppdrag att kartlägga och redovisa vilka författningsändringar och andra åtgärder som kan genomföras för att myndigheten, ska kunna få tillgång till sådana uppgifter som krävs för att Skolverket ska kunna fullgöra sitt instruktionsenliga uppdrag samt kostnaderna för detta. (U2020/03833/GV). SCB fick i uppdrag att lämna förslag om hur behovet av socioekonomiska uppgifter inom det nationella informationssystemet för skolväsendet kan tillgodoses. SCB skulle även lämna förslag om hur 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 (U2020/03834/GV).

Myndigheterna redovisade sina förslag den 4 september 2020 (U2020/04580/GV, U2020/04581/GV). SCB lämnade två förslag. För det första föreslogs att det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse i OSL om att sekretess enligt 24 kap. 8 § inte hindrar att uppgift om en enskild lämnas till Skolverket, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet inom vissa angivna ansvarsområden. SCB föreslog även en ny sekretessbestämmelse i 24 kap. OSL om att sekretess ska gälla hos Skolverket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har lämnats med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. Skolverket lämnade fyra alternativa förslag till hur det uppkomna problemet skulle kunna lösas. Skolverkets första förslag innebär att en sekretessbrytande bestämmelse införs i 24 kap. OSL, så att uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden kan lämnas ut till och användas av Skolverket när uppgifterna behövs för att Skolverket ska kunna utföra sina författningsreglerade uppdrag. Skolverkets andra alternativ innebär att ett undantag i 24 kap. OSL införs, vilket innebär att statistiksekretessen inte gäller uppgifter om ekonomiska förhållanden för enskilda huvudmän och enheter inom skolväsendet, om intresset av allmän kännedom om förhållanden som rör utbildningars eller pedagogiska verksamheters förutsättningar, genomförande, kvalitetssäkring, resultat eller liknande allmänintressen har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Skolverkets tredje och fjärde alternativ bygger båda på att uppgifter samlas in utanför statistikverksamheten. Enligt det tredje förslaget sker olika insamlingar av uppgifter med olika definierade ändamål, där vissa uppgifter endast samlas in för statistikframställning medan andra uppgifter samlas in dubbelt, dels för statistikändamål, dels för andra ändamål. Förslaget innebär en ökad administrativ börda för huvudmännen. Det fjärde förslaget bygger på en ny insamlingsorganisation, där i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning i stället samlas in av en enhet inom Skolverket som inte ägnar sig åt särskild verksamhet för framställning av statistik och där ligger till grund för offentliga utbildningsdataregister med specificerade ändamål. Uppgifter som behövs för officiell statistik kan då

hämtas av de särskilda statistikenheterna från utbildningsdataregistren. Uppgifterna kommer, när de har inhämtats av de särskilda statistikenheterna, att omfattas av statistiksekretessen hos enheterna och ligga till grund för officiell statistik. Statistik som behöver publiceras eller användas för andra ändamål än officiell statistik får då, utifrån uppgifter i de offentliga utbildningsdataregistren, tas fram av andra delar av Skolverkets organisation än statistikenheterna. De tredje och fjärde förslagen behöver enligt uppgift från Skolverket kombineras med en bestämmelse som bryter statistiksekretessen för uppgifter som Skolverket inte kan inhämta från huvudmännen. En sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle dock vara mindre omfattande än den som Skolverket lämnar enligt sitt första förslag.

Det finns ett stort behov av att säkerställa informationsförsörjningen inom skolväsendet

Skolverkets och SCB:s förslag är delvis sammanfallande och förutsätter lagändringar. Förslagen och andra utkast till lösningar analyseras inom Regeringskansliet, och det står klart att oavsett vilken lösning som väljs så krävs det ytterligare utredningsinsatser. Som närmare utvecklas i avsnitt 4.1 bör i första hand ett permanent genombrott av statistiksekretessen undvikas. Enligt en preliminär bedömning kan en långsiktig lösning avseende informationsförsörjningen inom skolområdet inte finnas på plats förrän i juli 2023. Myndigheter, kommuner och allmänhet är dock beroende av tillgång till information redan under innevarande läsår, läsåret 2020/21. Inledningsvis bedöms behovet kunna täckas av de data som publicerats före stängningen av Skolverkets databaser, trots att gamla uppgifter ger försämrad precision vid användningen. För att styrningen av skolväsendet ska fungera behöver tillgången till skolenhetsinformation säkerställas senast till halvårsskiftet 2021.

3 Närmare om statistiksekretessen

Som nämnts är huvudregeln i 24 kap. 8 § OSL att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Huvudregeln framgår av paragrafens första stycke.

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det (24 kap. 8 § andra stycket OSL).

Från huvudregeln om absolut sekretess finns vissa undantag (24 kap. 8 § tredje stycket OSL). Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om upp-

giften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355). I dessa undantagsfall gäller alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder presumtion för sekretess.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år (24 kap. 8 § fjärde stycket OSL).

Med särskild verksamhet som avser framställning av statistik avses en allmänt utredande verksamhet, utan anknytning till särskilda ärenden, som organisatoriskt är avgränsad från annan verksamhet hos myndigheten. Hos SCB utgör all statistikverksamhet en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik.

Sekretessen omfattar också uppgifter hos myndigheter som biträder andra myndigheter, som framställer statistik i en särskild verksamhet, genom att samla in uppgifter för de senares räkning. Om uppgifter som en myndighet ska lämna till en statistikmyndighet, hos den försträmda myndigheten primärt insamlas i annat syfte, t.ex. i en verksamhet som avser tillsyn eller annan handläggning, gäller statistiksekretessen inte i dessa verksamheter utan bara hos statistikmyndigheten.

Sekretessen 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 till en viss enskild. Med enskild avses fysiska personer och privaträttsliga juridiska personer. Vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Också uppgift om en persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden. Juridiska personer har inte några "personliga förhållanden" utan omfattas bara av sekretess till skydd för ekonomiska förhållanden (prop. 1979/80 del A s. 84).

En uppgift kan omfattas av flera sekretessbestämmelser till skydd för olika intressen. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i OSL (7 kap. 3 § OSL). En och samma uppgift kan också avse flera enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. På motsvarande sätt är det då endast om sekretess inte gäller till skydd för någon av de enskilda som uppgiften kan lämnas ut. Som framgår av avsnitt 2 ansågs tidigare uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet på skolenhetsnivå, t.ex. uppgifter om genomströmning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet, vara offentliga. Sekretessen till skydd för elevers, föräldrars, lärares och annan pedagogisk personals personliga förhållanden upprätthölls dels genom att sådana uppgifter bara publicerades på aggregerad nivå, dvs. var avidentifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, inte publicerade uppgifter om skolenheter som hade färre än tio elever.

Som nämnts i avsnitt 2 beslutade SCB under 2019 om en ny sekretesspolicy (Sekretesspolicy 2019-09-11, dnr 2019/3244). Sekretesspolicyn är

en beskrivning av hur SCB vid sin sekretessprövning i samband med utlämnande av uppgifter tillämpar de regler om sekretess som gäller i SCB:s statistikverksamhet. I policyn behandlas bestämmelsen om statistiksekretess. Enligt SCB måste begreppet "ekonomiska förhållanden" förstås så att det innefattar i princip allt som på något sätt kan hänföras till den enskilde. SCB:s bedömning är att även uppgifter om juridiska personers namn och organisationsnummer ingår i begreppet ekonomiska förhållanden. Detta innebär att SCB numera bedömer att sådana uppgifter och andra basfakta om en enskild huvudman omfattas av sekretess. Sådana uppgifter kan därför inte längre lämnas ut från en särskild verksamhet för framställning av statistik till annan verksamhet.

EU-förordningen om den europeiska statistiken

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för att framställa sådan statistik som behövs för unionens verksamhet (artikel 338.1). Framställningen av unionsstatistik ska uppfylla krav på opartiskhet, tillförlitlighet, objektivitet, vetenskapligt oberoende, kostnadseffektivitet och insynsskydd för statistiska uppgifter; den får inte innebära en alltför stor belastning för de ekonomiska aktörerna (artikel 338.2).

Bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik finns i 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.

Europeisk statistik är enligt förordningen relevant statistik som behövs för gemenskapens verksamhet och som följer subsidiaritetsprincipen (att beslut ska fattas på den lägsta ändamålsenliga nivån) och bestämmelserna om medlemsstaternas och gemenskapens myndigheters oberoende, integritet och ansvar. Den europeiska statistiken definieras i programmet för europeisk statistik (artikel 1).

I förordningen om europeisk statistik anges statistiska principer för hur den europeiska statistiken ska utvecklas, framställas och spridas. En av dessa är principen om *statistisk konfidentialitet* som innebär att sådana konfidentiella uppgifter om enskilda statistiska objekt som erhålls direkt för statistiska ändamål eller indirekt från administrativa eller andra källor ska skyddas samt ett förbud mot att använda uppgifterna för andra ändamål än statistiska och att olagligen röja dem (artikel 2.1 e).

Med *statistiskt objekt* avses den grundläggande observationsenhet, såsom en fysisk person, ett hushåll, en näringsidkare och andra företag, som uppgifterna avser (artikel 3.6). Med *konfidentiella uppgifter* avses data som gör det möjligt att antingen direkt eller indirekt identifiera de statistiska objekten och därmed röja uppgifter om enskilda. För att avgöra om ett statistiskt objekt kan identifieras ska alla relevanta sätt som en utomstående rimligen kan använda för att identifiera det statistiska objektet beaktas (artikel 3.7). Med *användning för statistiska ändamål* avses användning uteslutande för att utveckla och framställa statistiska resultat

och analyser (artikel 3.8). Med *direkt identifiering* avses identifiering av ett statistiskt objekt genom namn och adress eller genom ett allmänt tillgängligt identifikationsnummer (artikel 3.9). Med *indirekt identifiering* avses identifiering av ett statistiskt objekt på något annat sätt än genom direkt identifiering (artikel 3.10).

Det europeiska statistiksystemet (ESS) är partnerskapet mellan gemenskapens statistikmyndighet, dvs. kommissionen (Eurostat), och de nationella statistikbyråerna (NSI) och andra nationella myndigheter som i medlemsstaterna ansvarar för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (artikel 4). I Sverige är SCB nationell statistikbyrå i den mening som avses i förordningen om europeisk statistik (2 § förordningen [2016:822] med instruktion för Statistiska centralbyrån). Statens skolverk är en sådan annan nationell myndighet i Sverige som ansvarar för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik.

För att minska uppgiftslämnarbördan ska NSI och andra nationella myndigheter som avses i artikel 4 samt kommissionen (Eurostat) utan dröjsmål och kostnadsfritt få tillgång till och kunna använda alla administrativa register och kunna integrera de administrativa registren med statistik, i den utsträckning som detta är nödvändigt för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (artikel 17a).

I artikel 20 anges bestämmelser och åtgärder vilkas syfte är att se till att konfidentiella uppgifter används uteslutande för statistiska ändamål och att förhindra otillåtet röjande (artikel 20.1). Konfidentiella uppgifter som erhållits uteslutande för framställning av europeisk statistik ska användas av NSI eller andra nationella myndigheter och kommissionen (Eurostat) uteslutande för statistiska ändamål såvida inte det statistiska objektet otvetydigt har gett sitt medgivande till att de används för andra ändamål (artikel 20.2). NSI och andra nationella myndigheter och kommissionen (Eurostat) ska inom ramen för sina respektive behörighetsområden vidta alla nödvändiga rättsliga, administrativa, tekniska och organisatoriska åtgärder för att se till att det fysiska och logiska skyddet av konfidentiella uppgifter (statistisk röjandekontroll) säkerställs (artikel 20.4).

Uppgifter som hämtats ur källor som enligt lag är tillgängliga för allmänheten och som förblir tillgängliga för allmänheten enligt nationell lagstiftning ska inte anses konfidentiella i samband med spridningen av statistik som bygger på dessa uppgifter (artikel 25).

4 Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs

4.1 Skolverket och kommunerna behöver få vissa uppgifter om enskilda huvudmän

Bedömning: Det behövs tillfälliga sekretessbrytande bestämmelser som innebär att uppgifter trots statistiksekretessen får lämnas till Statens skolverk och kommunerna för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

Skälen för bedömningen

Många aktörer behöver tillgång till statistik på skolenhetsnivå

Som framgått av avsnitt 2 har systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet byggts upp utifrån att man kan använda uppgifter som samlats in för offentlig statistik och som är offentliga. Det nya rättsläget innebär att vissa uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga numera anses omfattas av statistiksekretess. Så som insamlingen av uppgifter hittills har gått till medför detta att Skolverket för närvarande är förhindrat att publicera statistik om enskilda huvudmän och fristående skolor och förskolor på en nivå där identifiering av en enskild skola skulle kunna vara möjlig. Det nya rättsläget innebär också att uppgifter om enskilda huvudmän som avser deras ekonomiska förhållanden inte får spridas från Skolverkets statistikenheter till andra delar av myndigheten. Det nya rättsläget påverkar således både Skolverkets möjlighet att sprida information externt och möjligheten att använda denna information i sin egen verksamhet.

Som framgår av avsnitt 2 har statistik på skolenhetsnivå många användare. Informationen används bl.a. av Skolverket för t.ex. fördelning av statsbidrag, av huvudmän för fördelning av resurser efter barn och elevers behov i enlighet med skollagens bestämmelser, av Skolinspektionen som underlag för tillsyn, av föräldrar och elever som underlag för skolvalet samt av den granskande journalistiken. Statistik på skolenhetsnivå behöver således tas fram och vara offentligt tillgänglig även fortsättningsvis. Det nya rättsläget innebär dock att det behöver göras ändringar i regelverken eller ändringar i Skolverkets arbetssätt för att så ska kunna ske.

Ett genombrott i statistiksekretessen utgör ett avsteg från de principer som hittills har gällt

Officiell statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i ett demokratiskt styrt samhälle. De politiska organen behöver tillgång till pålitlig statistik för att kunna bedriva evidensbaserad politik. Statistiken används dock inte bara som underlag för politiska beslut utan också som underlag för beslut av myndigheter, debatt, forskning, utvärdering och uppföljning av offentlig verksamhet m.m. Det stränga sekretessskyddet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i myndigheters särskilda verksamhet för statistikframställning motiveras av att statistikens kvalitet är beroende av enskildas villighet att lämna uppgifter, som i sin tur kan antas bero på att de enskilda litar på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 262–263). Detta är bakgrunden till att det i dag inte finns några bestämmelser om genombrott i statistiksekretessen. Ett sekretessgenombrott skulle utgöra ett principiellt avsteg från det starka skydd för statistiken som statistiksekretessen ger. Mot bakgrund av syftet att värna tillförlitligheten och kvaliteten i statistiken behöver ett sekretessgenombrott därför övervägas mycket noga.

Åtgärder har vidtagits men ytterligare utredning krävs

Regeringen har vidtagit åtgärder med anledning av den uppkomna situationen. Regeringen har bl.a. den 8 oktober 2020 beslutat en ny förordning,

förordningen (2020:833) om skolenhetsregister. Registret ska inte längre bestå av uppgifter som har inhämtas till en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik och inte heller föras inom en sådan verksamhet. I stället ska uppgifterna inhämtas utanför en sådan verksamhet och registret ska också föras utanför en sådan verksamhet. Förordningen träder i kraft den 6 november 2020. Den nya ordningen medför att uppgifter om vilka skolenheter som finns i landet, deras adresser, kontaktuppgifter och information om vilken typ av utbildning som skolenheten ger kan samlas in och publiceras. Den nya förordningen löser en del av de problem som myndigheter och andra har ställts inför, men då förordningen och insamlingen av uppgifter enligt förordningen endast omfattar basfakta om skolenheter finns aggregerad information om verksamheten på skolenhetsnivå fortfarande inte tillgänglig för användning utanför Skolverkets och SCB:s särskilda funktioner för statistikverksamhet.

Inom Regeringskansliet pågår beredning av ett lagstiftningsärende som syftar till att få till stånd en långsiktig lösning för att säkerställa samhällets behov av skolinformation, även när det gäller skolenheternas verksamhet. Vissa uppgifter kan inhämtas direkt från huvudmännen, men inte alla. I många situationer finns det behov av uppgifter om elevernas socioekonomiska bakgrund, såsom utländsk bakgrund och vårdnadshavarnas utbildningsnivå, dvs. förhållanden som enligt forskningen har betydelse för elevers studieframgång och som kan användas vid värdering av likvärdigheten i utbildningen utifrån olika elevgruppers förutsättningar. Socioekonomiska variabler används även som grund för ett s.k. socioekonomiskt index, som hittills har tagits fram av SCB. Detta index baseras på uppgifter om t.ex. elevers kön, föräldrars utbildningsnivå, om eleven är född i Sverige eller utomlands, eventuellt invandringsår, vårdnadshavares inkomst, om eleven bor med en eller flera vårdnadshavare, eventuellt ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare, elevens boendeområde etc. Det socioekonomiska indexet används vid Skolverkets fördelning av vissa statsbidrag, däribland bidraget enligt förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Socioekonomiska uppgifter och olika index utgör också underlag för bl.a. kommunerna vid deras fördelning av resurser till skolenheterna. Uppgifter som vanligen används av kommuner enligt rapporter från Sveriges Kommuner och Regioner är (på skolenhetsnivå) elevuppgifter som föräldrarnas utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund, elevens kön, förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj och familjesammansättningen liksom elevens boendeområde. De flesta socioekonomiska uppgifterna om elever och föräldrarna är av sådan art att de inte kan inhämtas från huvudmännen eftersom de inte har tillgång till dem utan uppgifterna hämtas från register hos SCB, som i sin tur samlar in dem från primärkällor som Skatteverket, utbildningsanordnare och Migrationsverket. Socioekonomiska uppgifter har dock aldrig publicerats för skolenheter med ett så litet antal elever att en publicering av uppgifterna skulle innebära att enskilda personer kan identifieras. Statistiksekretessen till skydd för elevernas och deras föräldrars personliga förhållanden har därmed kunnat upprätthållas (se avsnitt 2).

Som framgått ovan har den ändring som har skett i rättspraxis medfört att uppgifter på skolenhetsnivå som tidigare var offentliga och kunde användas för många viktiga ändamål numera omfattas av statistiksekre-

tess. En långsiktig lösning som innebär att statistik åter kan publiceras på skolenhetsnivå måste utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. Det tar tid att utreda en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet. En sådan bedöms inte kunna träda i kraft förrän den 1 juli 2023. Det finns dock ett trängande behov av att ha en fungerande informationsförsörjning även innan denna tidpunkt. I detta syfte behöver en temporär lösning övervägas.

För att tillgodose myndigheternas behov av uppgifter på det sätt som var möjligt före praxisändringen krävs offentlighet för vissa uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Det skulle kunna möjliggöras med ett tillfälligt sekretessgenombrott. De uppgifter som behövs för att tillgodose behovet är uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet som tidigare inte ansågs omfattas av statistiksekretess, men som numera anses som uppgifter om den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Det rör sig om uppgifter som, när de förekommer i andra sammanhang än särskild verksamhet för statistikframställning, är offentliga eller i vart fall inte omfattas av en lika sträng sekretess som statistiksekretessen. Som framgår av avsnitt 2 har sekretessen till skydd för uppgifter om lärares, elevers och föräldrars personliga förhållanden tidigare upprätthållits genom att sådana s.k. socioekonomiska uppgifter inte har redovisats för skolenheter med färre än tio elever. Denna sekretess till skydd för berörda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden behöver inte heller nu genombrytas, eftersom sådana uppgifter som kan härledas till enskilda lärare, elever och föräldrar inte tidigare har lämnats ut.

Som framgår ovan innebär ett undantag från eller genombrott i den absoluta statistiksekretessen ett avsteg från principerna bakom regleringen som i förlängningen riskerar att påverka statistikens kvalitet. Ett sekretessgenombrott som skulle möjliggöra en fungerande informationsförsörjning på skolområdet till dess en långsiktig lösning kan träda i kraft skulle dock kunna ges en snäv avgränsning både vad gäller vilka uppgifter som omfattas och under vilken tid det ska gälla. Vid en avvägning mellan de allvarliga konsekvenser som det förändrade rättsläget får för informationsbehovet på ett så viktigt område som skolområdet, och nackdelarna med ett tillfälligt sekretessgenombrott, bedöms intresset av att tillgodose informationsbehovet till dess en långsiktig lösning är på plats väga tyngre än de nämnda nackdelarna. En sekretessbrytande bestämmelse som gäller under en begränsad tidsperiod föreslås därför införas.

EU-rättslig analys

Som framgår av avsnitt 3 finns bestämmelser om skydd för uppgifter som används för framställning av statistik inom EU i bl.a. förordningen (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik. I det europeiska statistiksystemet (ESS) ingår SCB och vissa andra myndigheter, bl.a. Skolverket (se avsnitt 3). EU-förordningen är direkt tillämplig och bindande i alla medlemsstater. Frågan är om en sekretessbrytande bestämmelse i OSL, som innebär att uppgifter som skyddas av statistiksekretess ska kunna lämnas till en annan myndighet för att där användas för annat än statistiska ändamål, strider mot den EU-rättsliga regleringen. Någon klar rättslig definition av vad som utgör europeisk statistik respektive annan

statistik finns inte. I tidigare lagstiftningsärenden har ansetts att det av praktiska skäl inte är möjligt att göra skillnad mellan uppgifter som hänför sig till europeisk statistik och andra uppgifter som hänför sig till framställningen av officiell statistik (prop. 2000/01:27 s. 96).

Frågan hur undantag från den absoluta statistiksekretessen i OSL förhåller sig till den EU-rättsliga regleringen har tidigare bara belysts i begränsad utsträckning. I lagstiftningsärendet om införande av den nuvarande lagen om den officiella statistiken och vissa ändringar i den dåvarande sekretesslagen (1980:100) förde Lagrådet resonemang om hur undantag från den absoluta statistiksekretessen förhöll sig till EG-rätten. Lagrådet uttalade sig dock bara om undantaget för uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförliga till den enskilde, vilket enligt Lagrådet knappast synes vara i strid med EG-förordningens krav på förtrolighet (prop. 2000/01:27 s. 96). Detta med hänsyn till att det aktuella undantaget enligt tidigare förarbetsuttalanden hade tillkommit för att möjliggöra detaljerad statistik (se prop. 1979/80:2 del A s. 262 ff). Därefter har i ett annat lagstiftningsärende avseende ändringar i bestämmelserna om statistiksekretess i 1980 års sekretesslag en användning av konfidentiella uppgifter för vissa andra ändamål än statistikframställning ansetts förenlig med den EU-rättsliga regleringen när uppgifterna inte uteslutande har samlats in för statistiska ändamål (prop. 2007/08:126 s. 199 och SOU 2006:82 s. 469 ff.).

De ställningstaganden som gjordes i ovan nämnda lagstiftningsärenden har begränsad betydelse för det nu aktuella ärendet, bl.a. av det skälet att den då gällande förordningen om gemenskapsstatistik har upphävts och ersatts av den nuvarande förordningen om europeisk statistik med delvis annan lydelse än den tidigare förordningen. Exempelvis finns i den nu gällande förordningen om europeisk statistik inte någon motsvarighet till en tidigare förordningsbestämmelse om att nationella myndigheters användning av förtroliga uppgifter, som erhållits från administrativa eller andra källor för framställning av gemenskapsstatistik, inte ska påverka användningen av uppgifterna för de syften för vilka de ursprungligen insamlades (jfr SOU 2006:82 s. 482).

Däremot gäller fortfarande att förbudet mot att använda konfidentiella uppgifter för andra ändamål än statistiska ändamål gäller uppgifter som erhållits uteslutande för framställning av europeisk statistik (artikel 20.2). Enligt bestämmelsens ordalydelse omfattar den alltså inte uppgifter som SCB eller en annan svensk ESS-myndighet, t.ex. Skolverket, erhållit även för andra ändamål än att framställa europeisk statistik. Den mest naturliga tolkningen med hänsyn till ordalydelsen är att förordningen inte hindrar en nationell reglering, som innebär att uppgifter som nationella myndigheter erhållit för framställning av statistik som inte utgör europeisk statistik, får lämnas ut för att användas för andra ändamål än statistiska ändamål. En annan tolkning skulle innebära att uppgifter som ursprungligen samlats in för ett annat syfte än framställning av europeisk statistik ändå inte får användas för detta andra syfte, om uppgifterna också skulle användas för framställning av europeisk statistik. En sådan ordning vore inte rimlig med hänsyn till de begränsningar det i praktiken skulle innebära för möjligheten att använda uppgifter ur andra administrativa källor än sådana som samlas in enbart för europeisk statistik. Det vore heller inte rimligt mot bakgrund

av att förordningen, som framgår av avsnitt 3, anger att NSI och andra nationella myndigheter samt kommissionen (Eurostat) ska få tillgång till och kunna använda alla administrativa register och kunna integrera de administrativa registren med statistik för att minska uppgiftslämnarbördan. Att minska denna börda är enligt skäl 19 ett syfte med förordningens regelverk.

Sammanfattningsvis bedöms EU-förordningen inte hindra införandet av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL som avser uppgifter som i och för sig omfattas av statistiksekretess enligt OSL, men som samlas in för att användas för framställning av även annan statistik än europeisk statistik, eller för andra ändamål än statistikframställning överhuvudtaget.

4.2 Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna

Förslag: Statistiksekretessen ska inte hindra att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs för myndighetens verksamhet med

- nationell uppföljning och utvärdering,
- nationella studier om måluppfyllelse,
- internationella studier om skolväsendet,
- stöd till skolutveckling,
- hantering av statliga stöd och bidrag,
- publicering i det nationella informationssystemet för skolväsendet, och
- redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken.

Statistiksekretessen ska inte heller hindra att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Skälen för förslaget

Vilka uppgifter bör kunna lämnas ut och till vilka mottagare?

De tillfälliga sekretessbrytande bestämmelserna bör utformas så att de berörda myndigheternas och kommunernas behov av information ska kunna tillgodoses i samma omfattning som var möjligt innan rättsläget förändrades. Uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet bör alltså, trots att de numera anses omfattas av statistiksekretess då de förekommer i en särskild verksamhet hos myndighet för framställning av statistik, kunna lämnas ut från en sådan verksamhet i samma utsträckning som ansågs möjligt före praxisändringen.

Skolverket har på regeringens uppdrag redovisat hur myndighetens verksamhet påverkas av det nya rättsläget och i vilka delar som verksamheten som inte längre kan bedrivas som avsett (se avsnitt 2). Mot denna bakgrund bör den sekretessbrytande bestämmelsen möjliggöra att Skolverket får del av uppgifter som avser enskilda huvudmän inom skolväsendet för att Skolverkets verksamhet med nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet, nationella studier om måluppfyllelse i skolväsendet, internationella studier om skolväsendet, stöd till skolutveckling, hantering av statliga stöd och bidrag, det nationella informationssystemet för skolväsendet samt redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken, kan bedrivas.

Skolinspektionens behov av information för sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning bedöms, i vart fall under en övergångsperiod i avvaktnen på en långsiktig lösning, kunna tillgodoses genom den information som görs tillgänglig genom Skolverkets databaser. I viss utsträckning måste detsamma anses gälla för kommunerna, men de bedöms också ha behov av särskilda bearbetningar för att kunna utföra sina åligganden när det gäller resursfördelning efter barns och elevers förutsättningar och behov. Uppgiftslämnande bör därför kunna ske till en kommun, om kommunen behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (se 2 kap. 8 b § skollagen).

Som framgår av avsnitt 2 anses uppgifter på aggregerad nivå om t.ex. elevsammansättningen i en fristående skolenhet efter praxisändringen utgöra uppgifter om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör endast avse sådana uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet som avser deras identitet eller ekonomiska förhållanden. I det fall en fysisk person är huvudman kan de nämnda uppgifterna anses utgöra uppgifter om huvudmannens såväl personliga som ekonomiska förhållanden (jfr avsnitt 3). Om huvudmannen är en juridisk person är det endast fråga om uppgifter om ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen bör dock inte bryta sekretessen till skydd för andra personers personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen till skydd för t.ex. elevers, föräldrars, lärares och annan personals personliga och ekonomiska förhållanden ska således upprätthållas.

Som nämnts i avsnitt 2 gäller det som föreskrivs i OSL om uppgiftslämnande till andra myndigheter också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i förhållande till Skolverket innebär därför inte bara att sekretessen bryts mellan myndigheter, som t.ex. SCB och Skolverket, utan även mellan Skolverkets statistikenheter och myndigheten i övrigt.

Behandling av personuppgifter

Den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell i sammanhanget faller under Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan

benämnd dataskyddsförordningen, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan benämnd dataskyddslagen.

Med personuppgifter anses enligt dataskyddsförordningen uppgifter om en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Uppgifter om juridiska personer omfattas inte. Enligt den officiella statistiken avseende förskoleverksamhet 2019 var endast 12 av totalt 2 809 enskilda huvudmän fysiska personer, medan ingen fysisk person var huvudman för skolenheter inom det obligatoriska skolväsendet, på gymnasial nivå eller inom den kommunala vuxenutbildningen enligt Skolverkets skolenhetsregister avseende augusti 2020. Det innebär att nästan alla enskilda huvudmän inom skolväsendet är juridiska personer, t.ex. aktiebolag eller ideella föreningar. Den allra största delen av de uppgifter som kan komma att behandlas med anledning av de sekretessbrytande bestämmelserna dels för utlämnande, dels hos den mottagande myndigheten, är därför inte personuppgifter i den mening som avses i dataskyddsförordningen. Eftersom även fysiska personer kan vara huvudmän inom skolväsendet kan dock ett utlämnande av uppgifter enligt den sekretessbrytande bestämmelsen komma att innefatta behandling av personuppgifter. De uppgifter som kommer att kunna lämnas ut med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna och som myndigheterna har behov av är desamma som lämnades ut före den ändrade tolkningen av bestämmelsen om statistiksekretess. Som framgår ovan ska det inte bli aktuellt att lämna ut uppgifter om andra enskilda fysiska personer än huvudmän inom skolväsendet, som t.ex. elever i fristående skolor eller deras vårdnadshavare, i vart fall inte så att sådana enskilda kan identifieras direkt eller indirekt.

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning. Enligt den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen får uppgifter som omfattas av statistiksekretess och som avser en enskild huvudman i skolväsendet endast lämnas över till Skolverket och kommuner för utförandet av vissa angivna uppgifter. Dessa uppgifter får anses vara uppgifter av allmänt intresse. Då det rör sig om verksamheter som regleras i författningar – t.ex. skollagen, förordningar med instruktioner för myndigheterna eller andra förordningar – är uppgifterna fastställda i nationell rätt enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i förordningen. Sådana uppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen, s.k. känsliga personuppgifter, kommer inte att behandlas.

De personuppgifter som kan komma att behandlas, exempelvis namn på fysiska personer som är huvudmän, är att anse som harmlösa och är normalt offentliga i andra sammanhang. Den behandling av personuppgifter som aktualiseras genom förslaget bedöms inte innebära något intrång i den personliga integriteten. Det bedöms mot denna bakgrund att den personuppgiftsbehandling som förslaget medför är proportionerlig.

5 Ikraftträdande

Förslag: De ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att det införs nya sekretessbrytande bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att dessa bestämmelser upphävs ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Skälen för förslaget: Som redan angetts är det av stor vikt att statistik på skolenhetsnivå åter kan bli offentligt tillgänglig. Det är av betydelse för att elever och deras vårdnadshavare vid val av skola ska ha tillgång till ett sådant underlag att de kan fatta välinformerade beslut och att myndigheter och kommuner och har underlag för att fullgöra författningsreglerade uppgifter. De nya sekretessbrytande bestämmelserna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms vara den 1 juli 2021. Fram till dess får alla intressenter klara sig med uppgifter som är uppdaterade till den 1 september 2020 (se avsnitt 2). De ändringar i OSL som innebär att bestämmelserna upphävs bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Konsekvenser för staten

Skolverket

Förslaget innebär att andra enheter och avdelningar inom Skolverket än statistikenheterna under en begränsad tid ges fortsatt möjlighet att ta del av och använda uppgifter om skolenheter som har sammanställts inom en särskild verksamhet hos en myndighet för framställning av statistik, om det behövs för utförande av vissa angivna uppgifter. Exempel på sådana uppgifter är insatser för skolutveckling och tillhandahållande av information om utvecklingen i skolväsendet (se avsnitt 2 och 4.2).

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Skolverket då myndigheten under den tid som den föreslagna regleringen är i kraft kan behandla och använda uppgifter på samma sätt som tidigare.

Skolinspektionen

För att Skolinspektionen ska kunna utföra kvalitetsgranskning och tillsyn utifrån en behovsanalys (2 § förordning [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion) krävs tillgång till uppgifter på skolenhetsnivå. Skolinspektionens behov av information inför urval av tillsynsobjekt bedöms – under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet – kunna tillgodoses genom tillgång till Skolverkets databaser

Förslaget bedöms inte medföra några betydande konsekvenser för Skolinspektionen.

SCB

Förslaget innebär att SCB på samma sätt som före praxisändringen ska kunna lämna över uppgifter till Skolverket för att där användas för framställning av den officiella statistiken och viss annan verksamhet.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för SCB.

Andra myndigheter

Det är inte bara Skolverket och Skolinspektionen som använder uppgifter om skolors verksamhet, även andra statliga myndigheter är beroende av uppgifter om skolenheter för sin verksamhet. Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor använder statistiska uppgifter från Skolverket för att analysera skolväsendet. Förslagen i denna promemoria innebär att även de genom tillgång till Skolverkets publika databaser kommer att kunna utföra sina uppgifter på det sätt de har gjort hittills, under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet.

Konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna och regionerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (2007 års ekonomiska vårproposition [prop. 2006/07:100 s. 221]).

Förslaget innebär att kommuner och regioner ska få tillgång till uppgifter på skolenhetsnivå på samma sätt som före det förändrade rättsläget när det gäller statistiksekretessen, under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet. Förslaget har därför inte några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen (RF). Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip.

Förslaget i denna promemoria innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för enskilda företag

Under 2019 var totalt 107 772 barn inskrivna i 2 809 fristående förskoleenheter som drevs av enskilda huvudmän. Hösten 2019 gick 63 407 elever i fristående fritidshem, 167 372 elever gick i 823 fristående grundskoleenheter och 100 954 elever gick i 438 fristående gymnasieskoleenheter. Totalt fanns det ca 740 enskilda huvudmän för skolor och fritidshem 2019

(det finns ingen tillgänglig uppgift om antalet enskilda huvudmän för förskolor).

Förslaget möjliggör för enskilda huvudmän att få tillgång till information på skolenhetsnivå som underlag för bl.a. uppföljning och utvärdering av sin verksamhet på samma sätt som före det förändrade rättsläget när det gäller statistiksekretessen, under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet. Förslaget får inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän.

Förslaget innebär dock att uppgifter som avser enskilda huvudmän får lämnas ut till Skolverket och kommuner trots att uppgifterna omfattas av statistiksekretess. Detta medför att uppgifter om fristående skolor bl.a. kan hållas tillgängliga för föräldrar och blivande elever inför skolvalet 2022, vilket är positivt för de enskilda huvudmännen.

Konsekvenser för barn, elever och föräldrar och andra användare

Vårdnadshavare och barn har, när det gäller det obligatoriska skolväsendet, en lagstadgad rätt att ange önskat val av skola (9 kap. 15 §, 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen). Även när det gäller gymnasieskola och gymnasiesärskola ska elever via en ansökan till hemkommunens ansökningskansli ansöka om plats på önskat program, och enligt utvecklad praxis ges eleverna också möjlighet att ange önskad skola. För att eleverna ska kunna fatta en välinformerat val har hemkommunen en skyldighet att tillhandahålla information om skolor (29 kap. 19 § skollagen). Informationen, som ska omfatta samtliga utförare, ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Genom förslagen i denna promemoria kan kommunerna genom Skolverkets publika databaser få tillgång till underlag för sitt informationslämnande, under den tid regleringen är i kraft, vilket är positivt för barn, blivande elever och vårdnadshavare. Vidare kan kommuner få tillgång till sådan information som behövs för att kunna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det är också positivt för dessa att förslaget innebär att t.ex. Skolinspektionen genom Skolverkets databaser får tillgång till nödvändig information för sin tillsynsverksamhet, vilket i förlängningen kan medföra högre kvalitet på verksamheten inom skolväsendet.

Förslaget möjliggör vidare att allmänhetens insyn i skolväsendet förenklas, dels genom att enskilda själva kan söka information i Skolverkets databaser men också genom att media i sin journalistiska verksamhet kan använda uppgifterna som underlag för sitt arbete.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslaget i denna promemoria möjliggör att uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden som samlats in för officiell statistik trots statistiksekretessen kan överlämnas från SCB till Skolverket för användning för angivna ändamål i myndighetens verksamhet. Det föreslås även att sekretessen inte ska hindra att uppgifter lämnas till en kommun om uppgiften behövs för

att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att fördela resurser efter barns och elevers behov.

Liksom tidigare ska sekretess för personliga och ekonomiska förhållanden för andra enskilda än en huvudman inom skolväsendet gälla. Det innebär att uppgifter om enskilda huvudmän inte kan publiceras på ett sådant sätt så att enskilda elever, deras föräldrar eller lärare eller annan personal kan identifieras direkt eller indirekt (så kallad bakvägsidentifiering).

De bedömningar och avvägningar som har gjorts i fråga om dataskydd redovisas i avsnitt 5. Det kan konstateras att de nya bestämmelserna, som i praktiken inte innebär någon ändring i förhållande till det rättsläge som ansågs gälla före den praxisändring som inträffade hösten 2019, inte bedöms medföra något intrång i enskildas personliga integritet och att förslaget bedöms vara proportionerligt.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för Sveriges förpliktelser i förhållande till EU-rätten. Förslaget bedöms inte heller få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen.

7 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

24 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

8 a § Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

1. nationell uppföljning och utvärdering,
2. nationella studier om måloppfyllelse,
3. internationella studier om skolväsendet,
4. stöd till skolutveckling,
5. hantering av statliga stöd och bidrag,
6. det nationella informationssystemet för skolväsendet,
7. redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken eller som följer av 1–6.

Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Paragrafen, som är ny, innehåller sekretessbrytande bestämmelser som innebär att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden och som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, trots detta i vissa fall får lämnas ut till Statens skolverk eller till kommuner. Det som föreskrivs i denna paragraf om uppgiftslämnande till andra myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL).

Av *första stycket* framgår att statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § inte hindrar att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska uppgifter lämnas till Skolverket, om uppgiften behövs i sådan verksamhet hos myndigheten som anges i bestämmelsen. Med enskild huvudman inom skolväsendet avses den enskilda fysiska eller juridiska person som godkänts som huvudman för utbildning inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800). I det fall en fysisk person är huvudman kan uppgifterna om dennes identitet eller ekonomiska förhållanden anses utgöra uppgifter om huvudmannens såväl personliga som ekonomiska förhållanden i den mening som avses i OSL (jfr avsnitt 3). Om huvudmannen är en juridisk person är det endast fråga om uppgifter om ekonomiska förhållanden i den mening som avses i OSL.

Bestämmelsen bryter inte sekretessen enligt 24 kap.8 § OSL till skydd för andra personers personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen till skydd för t.ex. elevers, föräldrars, lärares och annan personals personliga och ekonomiska förhållanden ska således upprätthållas. Det innebär att uppgifter om enskilda huvudmän inte kan lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen på ett sådant sätt att t.ex. enskilda elever, deras föräldrar eller lärare eller annan personal kan identifieras direkt eller indirekt (s.k. bakvägsidentifiering).

Vilka uppgifter som får lämnas ut med stöd av bestämmelsen begränsas ytterligare av att uppgifterna ska behövas för viss närmare angiven verksamhet hos myndigheten. Avsikten är att möjliggöra att myndighetens informationsbehov ska kunna tillgodoses på samma sätt som före praxisändringen 2019. Det är inte avsikten att uppgifter ska lämnas ut i större utsträckning än som förekom då.

Med nationell uppföljning och utvärdering i *första punkten* avses sådan nationell uppföljning och utvärdering som Skolverket ska bedriva enligt 26 kap. 24 § skollagen.

Med nationella studier om måloppfyllelse, internationella studier om skolväsendet och stöd till skolutveckling i *andra, tredje och fjärde punkterna* avses viss verksamhet som Skolverket bedriver för att följa bestämmelser i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Med hantering av statliga stöd och bidrag i *femte punkten* avses Skolverkets verksamhet med att administrera och fördela statsbidrag och statliga stöd enligt ett flertal olika statsbidragsförordningar.

Med det nationella informationssystemet för skolväsendet i *sjätte punkten* avses Skolverkets verksamhet enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet, där det framgår att Skolverket ska publicera vissa uppgifter om skolenheter för att göra det möjligt för bl.a. elever och föräldrar att jämföra olika skolor.

Slutligen omfattas enligt *sjunde punkten* Skolverkets verksamhet med redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken eller som följer av första–sjätte punkten, exempelvis resultat från Skolinspektionens elevenkäter.

I *andra stycket* anges ytterligare en situation där statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § inte hindrar att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser dennes identitet eller ekonomiska förhållanden lämnas ut för att användas för andra ändamål än statistikändamål. Sådana uppgifter får lämnas till en kommun, om uppgifterna behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Denna skyldighet regleras i 2 kap. 8 b § skollagen. Avgränsningen till uppgifter om enskilda huvudmän innebär att den sekretessbrytande bestämmelsen inte bryter statistiksekretessen till skydd för andra enskilda, t.ex. elever, deras föräldrar eller lärare eller annan personal. Uppgifter som medför att sådana personer kan identifieras direkt eller indirekt (så kallad bakvägsidentifiering) får alltså inte lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen.