

## Friskolornas riksförbunds yttrande över promemorian Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation

Förbundet har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående promemoria och vill framföra följande.

### **Sammanfattning**

*Förbundet tillstyrker förslagen i promemorian, men anser att förslaget om att införa ett undantag i 24 kap. offentlighets- och sekretesslagen inte bör tidsbegränsas, utan gälla permanent.*

### **Om förslagen**

Förbundet har den största respekt för att statistiksekretessen är viktig och garanterar enskilda att uppgifter, som på många sätt kan vara av känslig karaktär, hålls sekretessbelagda. Enskilda, framförallt fysiska personer, måste kunna lita på att uppgifter som lämnas i statistik och som kan leda till skada för den enskilde hemlighålls.

Den skolinformation som nu avses har dock betraktats som offentlig under många år utan att enskilda uppfattat att de kommit till skada. SCB har fattat beslut om att inte lämna ut uppgifter genom en menbedömning, där SCB i stället ansett att det inte står klart att uppgifterna inte leder till skada för den enskilde. Enskilda i dessa avseenden utgörs av fristående skolor, som har ett eget intresse av att uppgifterna lämnas ut av

SCB. Det handlar om att kunna ge elever och föräldrar välgrundad information inför skolval, att kunna ta del av statsbidrag, att få del av kommuners resursfördelning m m. Ingen fristående skola har hittills motsatt sig att uppgifterna lämnas ut, eftersom dessa inte leder till men för verksamheterna.

SCB antog 2019-09-11 en ny sekretesspolicy, som förtydligade att uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden endast ska lämnas ut om det står klart att den enskilde inte lider skada. Menbedömningen har i detta fall gjorts av SCB med anledning av en förfrågan av SKR – Sveriges kommuner och regioner, som begärt ut uppgifter på en aggregerad nivå för att kommunerna skulle kunna använda dessa vid sin resursfördelning enligt 2 kap. 8b§ skollagen. Det rörde sig i samtliga fall om sammanställningar av s.k. avidentifierade uppgifter, dvs sådana som inte kan hänföras eller relateras till enskilda elever. SCB ansåg att det i de fall där det endast fanns en fristående skola i en kommun, inte stod klart att utlämnandet av uppgifterna inte ledde till skada. Skadebedömningen gällde i det här fallet inte uppgifterna om de enskilda eleverna, utan alltså där den fristående skolan utgör den enskilde som riskerar att lida skada.

Förbundet anser att den bedömningen i högre utsträckning borde ha diskuterats av både SCB:s beslutsfattare, Kammarrätten i Göteborg och av Högsta Förvaltningsdomstolen som inte lämnade prövningstillstånd i ärendet. De konsekvenser som SCB:s beslut medfört har tvärtom varit negativa för fristående skolor, som därmed t.ex. inte kunnat ta del av vissa statsbidrag. Det har alltså snarare lett till men för dessa skolor att inte lämna ut de efterfrågade uppgifterna.

SCB beskriver i sin sekretesspolicy följande.

### **”Skadeprövning**

En förutsättning för att SCB ska kunna lämna ut uppgifter med stöd av undantagen är att det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Med skada avses ekonomisk skada.

Med men avses i första hand att någon blir utsatt för andras missaktning om uppgifterna blir kända, men begreppet har getts en mycket vid innebörd. Utgångspunkten för bedömningen är personens egen upplevelse. Att det ska stå klart att den enskilde eller någon närstående inte lider skada eller men innebär att uppgifterna skyddas av mycket stark sekretess. I princip måste en bedömning av risken för skada eller men göras i varje enskilt fall.

Vid uttag av en större mängd uppgifter, på det sätt som ofta blir aktuellt i statistikverksamhet, kan inte den utlämnande myndigheten bilda sig en uppfattning om varje enskilda situation och den skaderisk som ett utlämnande skulle kunna innebära. När det gäller uppdragsverksamhet är dock mottagarens identitet alltid känd för SCB och oftast också vad uppgifterna ska användas till. Tillsammans med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förknippad med utlämnande av uppgifter av det aktuella slaget ger det i de flesta fall tillräckligt underlag för en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut.”

Med anledning av domen i Kammarrätten i Göteborg bedömde även Skolverket att samma uppgifter som Skolverket fick del av via SCB inte heller kunde användas av

Skolverket för andra uppgifter än statistik, dvs. inte som underlag för resursfördelning eller i samarbete med Skolinspektionen eller på andra sätt som skolinformationen använts. Skolverket sekretessbelade därför också uppgifterna utifrån SCB:s beslut.

Genom den av regeringen nyligen beslutade förordningen om skolenhetsregister har flera av problemen som SCB:s ställningstagande lett till, kunnat lösas. Däremot kvarstår alltså uppgifter som handlar om genomströmning av elever, elevers bakgrund m fl uppgifter.

Förbundet har bett Joakim Nergelius, professor i konstitutionell rätt, att göra ett rättsutlåtande avseende SCB:s beslut samt de förslag som lagts från SCB och Skolverket för att komma till rätta med de negativa konsekvenserna för skolväsendet som SCB:s nya tolkning av Offentlighets- och sekretesslagen medfört. Professor Nergelius anger i sitt rättsutlåtande ang. SCB:s beslut följande.

”Som framgått ovan finns dock ett undantag i 24:8 st. 3, för uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Hur bör då detta undantag tolkas i en sådan situation som nu uppstår?”

Det är just på denna punkt som SCB:s annars utförligt motiverade beslut framstår som ganska egendomligt. Myndigheten konstaterar nämligen att de uppgifter som är aktuella i detta ärende inte är direkt hänförliga till de enskilda friskolorna. Sekretess borde således inte gälla. Ändå finner SCB att så ska vara fallet eftersom uppgifterna, i de fall då det bara finns en friskola i en kommun, möjligen kan leda till att en enskild friskola identifieras. En tolkning av undantagsregeln i OSL 24:8 st. 3 utifrån dess ordalydelse hade här rimligen lett till ett annat resultat.<sup>1</sup>

Samtidigt stadgar alltså denna undantagsregel att uppgift som ”är direkt hänförlig till den enskilde” endast kan röjas om det står klart att så kan ske utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. SCB:s tolkning skulle därför kunna vara korrekt – om det nu råder osäkerhet på sistnämnda punkt, dvs rörande eventuell skada – förutsatt att det verkligen kan konstateras att de uppgifter som här är aktuella om elevantal, genomströmning, föräldrars bakgrund m.m., är direkt hänförliga till enskilda skolor. Men hur förhåller det sig härmed?

SCB redovisar här inget som helst stöd i praxis, doktrin eller förarbeten för sin uppfattning, som helt enkelt tycks vara myndighetens egen och dessutom får ses som en nyskapelse. SCB framhåller uttryckligen att förarbetena härvidlag är intetsägande. Det står således helt klart att den rättsliga grunden för detta ställningstagande, som sedan alltså ligger till grund för SCB:s beslut, är utomordentligt bräcklig.”

Vidare sägs i utlåtandet:

”I beslutet från oktober 2019 framhöll SCB, angående begreppet ”ekonomiska förhållanden” i OSL 24:8 st. 1, följande: ’Enligt SCB måste dock begreppet förstås så att det innefattar i princip allt som på något sätt kan hänföras till den enskilde.’ Detta framstår som ett mycket långtgående

uttalande, utan stöd i praxis, som helst borde bli föremål för en snabb och ingående domstolsprövning. Det är också sannolikt stridande mot allmän rätts- och språkuppfattning att hävda att alla förhållanden hänförliga till en enskild, fysisk eller juridisk person, är av ekonomisk karaktär eller avser ekonomiska förhållanden.”

Förbundet kan konstatera, bland annat utifrån professor Nergelius utlåtande, att SCB:s nya beslutspraxis borde diskuteras. Tyvärr fördes inte någon sådan diskussion i Kammarrättens i Göteborg dom. Där finns dessvärre inte några utförliga domskäl som kunnat förklara Kammarrättens uppfattning. En sådan genomgripande diskussion hade kunnat leda till ett helt annat beslut. Då regeringen inte kan överpröva myndigheters beslut, måste andra lösningar ske för de kvarstående problemen rörande skolinformation.

Det förslag som lämnas i promemorian om att införa en sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. Offentlighets- och sekretesslagen kring den information som behövs för att olika myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter är därför bra. Det är dock olyckligt att ett beslut som inte prövats av Högsta Förvaltningsdomstolen kan medföra sådana konsekvenser. I ett sådant läge anser Förbundet att förslaget i sin tur är det som medför minst negativa konsekvenser för skolväsendet. Av det skälet synes det också rimligt att införandet av en sådan sekretessbrytande bestämmelse **inte** tidsbegränsas. Det finns olika sekretessbrytande bestämmelser i flertalet kapitel i Offentlighets- och sekretesslagen, som inte tidsbegränsats. Det finns därtill olika tolkningar av bestämmelserna som i sin tur innebär att bestämmelser om tystnadsplikt eller sekretess kan brytas genom speciallagstiftning.

Ett sådant exempel är skollagens reglering kring överlämning när en elev byter skola eller skolform. Av den framgår att information som anses nödvändig för att den nya skolan ska kunna förbereda elevens skolgång på bästa sätt ska överlämnas från den gamla skolan. Där visar uttalanden i förarbetena (*proposition 2017/18:183 En gymnasieutbildning för alla sidan 67*) på att det inte krävs nya sekretessbrytande bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att sådan information om eleverna som normalt borde vara skyddad av sekretess och tystnadsplikt ändå kan komma att överlämnas, utifrån en tolkning av begreppet ”att obehörigen röja” uppgifter.

Som nämnts ovan finns undantagsbestämmelser i Offentlighets- och sekretesslagens olika kapitel, liksom nyligen lagda förslag om sådana, till exempel Undantag från sekretess för vissa beslut som rör stöd vid korttidsarbete, Fi2020/04215. Det är alltså inte helt ovanligt att Offentlighets- och sekretesslagen får undantagsbestämmelser som inte är tidsbegränsade. Det torde därför inte finnas anledning att se annorlunda på detta fall som avser undantag för att säkerställa tillgången på skolinformation. Som nämnts inledningsvis är statistiksekretessen av största vikt för den enskilde. Men övriga sekretessbestämmelser i lagen måste anses lika viktiga för den enskilde. Det kan därför inte vara så specifikt med en ändring i 24 kapitlet på så sätt att ändringen måste tidsbegränsas. Förbundet ser inte skäl till detta, då ändringen leder till att syftet med ändringen uppnås utan negativa konsekvenser för den enskilde, i det här fallet de fristående skolorna.

Förbundet vill här peka på att det föreslagna undantaget i 24 kapitlet Offentlighets- och sekretesslagen endast återställer den situation som rådde innan SCB fattade sitt beslut i enlighet med sin nya sekretesspolicy. Ändringen innebär inga nya konsekvenser i förhållande till det tidigare rättsläget. Ändringen medför däremot positiva följder för de fristående skolorna som nu kan ansöka om statsbidrag och få del av korrekt resursfördelning från kommunernas sida på lika villkor. Andra än fristående skolor berörs inte av förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse. Därför bör ändringen, som enbart avser att reglera tillbaka läget till vad som gällde tidigare, vara permanent.

*Förbundet tillstyrker därmed förslaget i promemorian om att införa en undantagsregel i 23 kapitlet i Offentlighets- och sekretesslagen. Förbundet anser dock inte att undantagsbestämmelsen ska tidsbegränsas utan gälla permanent.*

För Friskolornas riksförbund

Ulla Hamilton  
VD

Gudrun Rendling  
förbundsjurist