

Lagrådsremiss

Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 februari 2021

Anna Ekström

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att en sekretessbrytande bestämmelse ska införas i lagen under en begränsad tid. Genom bestämmelsen ska Statens skolverk trots statistiksekretessen kunna få del av sådana uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader om de behövs i myndighetens verksamhet med

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

Uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader ska även få lämnas till en kommun om de behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021 och upphävas den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	En praxisändring har medfört att informationssystemet på skolområdet inte fungerar	7
5	Närmare om statistiksekretessen	12
6	Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna	15
6.1	Skolverket och kommunerna behöver få vissa uppgifter om enskilda huvudmän	15
6.2	Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna	20
7	Ikraftträdande	28
8	Konsekvenser	29
9	Författningskommentar	33
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	36
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	37
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	40

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

2.1 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 andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

1. nationell uppföljning och utvärdering,

2. nationella studier om målnuppfyllelse,

3. internationella studier om skolväsendet,

4. stöd till skolutveckling,

5. hantering av statliga stöd och bidrag,

6. det nationella informations-systemet för skolväsendet, eller

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 heller att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800)

*att fördela resurser till utbildning
inom skolväsendet efter barns och
elevers olika förutsättningar och
behov.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)¹

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.

¹ Senaste lydelse av
24 kap. 8 a § 2021:000
rubriken närmast före 24 kap. 8 a § 2021:000.

3 Ärendet och dess beredning

En promemoria, Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation (U2020/05409), har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/05409).

4 En praxisändring har medfört att informationssystemet på skolområdet inte fungerar

Systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet

Skolväsendet i Sverige är decentraliserat. Kommunala och enskilda skolväsenden ansvarar för verksamheten inom förskola, skola och vuxenutbildning utifrån de lagar, förordningar och andra författningar som reglerar verksamheten. Såväl huvudmännen som staten 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 den officiella statistiken framgår att Skolverket är statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken över 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 av identifierad på nationell nivå som officiell statistik, har sådan kvalitet att den också kan publiceras aggregerat på kommunnivå och på skol-

enhetsnivå, 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 ska kunna utföra sina uppdrag.

Som framgår ovan är Skolverket ansvarig för den officiella statistiken över skolväsendet och barnomsorg. Av lagen om den officiella statistiken framgår 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 myndigheten behöver på annat sätt.

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 barns och elevers olika förutsättningar och behov (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 medier inom den granskande journalistiken.

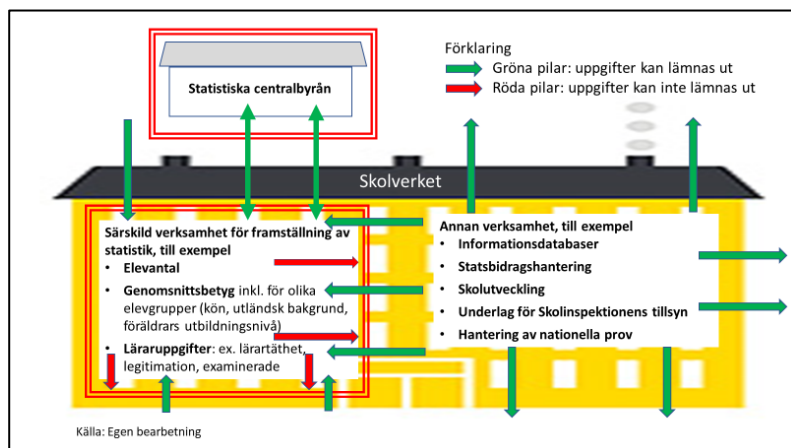
Statistiksekretessen sätter gränser för hur information kan användas och delas

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 5), 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 lämnades ut för publicering på aggregerad nivå, dvs. var oidentifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, i sin särskilda statistikverksamhet inte lämnade ut uppgifter för publicering om skolenheter som hade färre än tio elever. I dessa fall ”dubbelprickades” (..) 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. Skolverket skulle dock fortsätta att 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 huvudmann- och skolnivå 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 kändedom 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 samlingsorganisation, 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 dessa enheter 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.

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 har analyserats inom Regeringskansliet, och det står klart att oavsett vilken lösning som väljs så krävs det ytterligare utredningsinsatser. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.1 bör i första hand ett permanent genombrott av statistiksekretessen undvikas. En långsiktig lösning för informationsförsörjningen inom skolområdet bedöms inte kunna finnas på plats förrän tidigast i juli 2023. Myndigheter, kommuner och allmänhet är dock beroende av tillgång till information dessförinnan. 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 dock tillgången till skolenhetsinformation säkerställas med en kortsiktig lösning så fort som möjligt.

5 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 uppgiften 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 något särskilt ärende, 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 förstnämnda 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 4 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 lämnades ut för publicering på aggregerad nivå, dvs. var oidentifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, i sin särskilda statistikverksamhet inte lämnade ut uppgifter för publicering om skolenheter som hade färre än tio elever.

Som nämnts i avsnitt 4 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 bestämmelserna om statistik-

sekretess. Enligt SCB omfattar sekretessen alla uppgifter som avser personliga eller ekonomiska förhållanden och som 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 europeisk statistik

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) 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, som enligt EU-rätten är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige (artikel 288.2 FEUF), 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).

6 Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna

6.1 Skolverket och kommunerna behöver få vissa uppgifter om enskilda huvudmän

Regeringens 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.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har invänt mot bedömningen. *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Göteborgs, Häbo, Malmö, Sigtuna och Västerås kommuner* och *Almega* anger att de delar bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Många aktörer behöver tillgång till statistik på skolenhetsnivå

Som framgår av avsnitt 4 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 offentliggjorts numera anses omfattas av statistiksekretess. Så som insamlingen av uppgifter hittills har gått till medför detta att Skolverket för närvarande är förhindrat att publicera uppdaterad 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 på annat sätt använda denna information i sin egen verksamhet.

Som framgår av avsnitt 4 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 och av Skolinspektionen som underlag för tillsyn. Informationen används också 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 och därmed sammanhängande ändringar av regelverken 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 litat på att upp-

gifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Därutöver kan det i den särskilda verksamheten finnas många uppgifter om en och samma person. En sammanställning av sådana uppgifter är ofta integritetskänslig (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. Bland annat beslutade regeringen den 8 oktober 2020 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 trädde 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 skolnivå) elevuppgifter som föräldrarnas utbildningsbak-

grund, 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 samlat 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 4).

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 statistiksekretess. 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 4 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 bedöms därför behöva införas.

EU-rättslig analys

Som framgår av avsnitt 5 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 5). 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 det av praktiska skäl inte ansetts vara 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). 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 5, 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.

Då de uppgifter som används för den europeiska statistiken i fråga om skolväsendet i Sverige dessförinnan har samlats in som underlag för Sveriges officiella statistik över skolväsendet och barnomsorg bedöms det inte finnas några hinder från EU-rättslig utgångspunkt att införa en sådan tillfällig sekretessbrytande bestämmelse avseende statistiksekretessen i OSL som nu anses behövas.

6.2 Tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelser införs till förmån för Skolverket och kommunerna

Regeringens förslag: Statistiksekretessen ska inte hindra att uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader 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, eller
- 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 andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag innehåller inget undantag för huvudmannens intäkter och kostnader. Vidare var bestämmelsen i den del som avser personliga förhållanden annorlunda utformad.

Remissinstanserna: Majoriteten remissinstanser som yttrat sig över promemorian tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget, däribland *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *Statens skolverk*, *Sameskolstyrelsen*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)*, *Statkontoret*, *Konkurrensverket*, *Alingsås*, *Burlövs*, *Smedjebackens*, *Uddevalla* och *Vilhelmina kommuner*, *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund*, *IV – Idéburen välfärd (tidigare FSO)*, *Sveriges skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund* och *Läraryrket*, *Svenska Journalistförbundet*, *TU Medier i Sverige*, *Svenskt Näringsliv* och *Almega*.

Skolinspektionen föreslår att det görs ett tillägg i den sekretessbrytande bestämmelsen om att Skolverket kan lämna en uppgift om en enskild huvudmans ekonomiska förhållanden till Skolinspektionen om uppgiften behövs för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

SKR, som tillstyrker förslaget avseende kommunernas möjligheter att ta del av underlag för sin resursfördelning, anger att förslaget behöver kompletteras för att säkerställa att kommuner får rätt att ta del av information som är nödvändig för uppdraget som tillsynsmyndighet. Enligt förbundet är det inte rimligt att kommuner ska begära in dessa uppgifter från fristående förskolor. Även *Göteborgs*, *Malmö* och *Västerås kommuner* anger att de utöver för resursfördelning har behov av uppgifter för sin tillsynsverksamhet. Några kommuner lyfter också fram andra ansvarsområden än resursfördelning och tillsynsverksamhet som de anser bör omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. *Göteborgs kommun* anger att de använder sig av särskilda bearbetningar av uppgifter som stöd för sitt systematiskt kvalitetsarbete. *Malmö kommun* understryker vikten av att beakta kommunens alla uppdrag där tolkning av OSL påverkar kommunens möjlighet att fullgöra dessa, exempelvis sekretessprövning vid utlämning av allmänna handlingar. *Sigtuna kommun* anger att tillgång till relevant information krävs för att kunna tillhandahålla en jämförartjänst med så mycket information som möjligt, inför exempelvis skolval. *Östersunds kommun* anger att den föreslagna bestämmelsen bör utökas till att omfatta andra situationer där kommuner behöver få tillgång till sekretessbelagda uppgifter om en enskild huvudman i syfte att uppfylla en lagstadgad skyldighet. *Stockholms kommun (borgarrådet)* välkomnar den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen för att säkerställa information och statistik även om detta inte motsvarar den tillgängliga information som fanns tidigare, medan *Stockholms kommun (stadsledningskontoret)* understryker vikten av att återställa möjligheten att kunna beställa detaljerat

statistiskt underlag för vidare strategiska analyser av kommunens utveckling, exempelvis av den generella utvecklingen av socioekonomiska mönster i elevpendlingen för att identifiera segregationens utveckling och skolornas roll.

SCB påpekar att den föreslagna bestämmelsens utformning innebär att sekretessen även bryts för uppgifter om sådant som enskilda skolhuvudmäns intäkter och kostnader, vilket är en utvidgning i förhållande till den tidigare tillämpningen. *Hylte kommun* anger att något skydd för enskilda huvudmäns ekonomiska förhållanden inte upprätthålls, eftersom förslaget inte innehåller någon bestämmelse om överföring av sekretess.

SCB ifrågasätter om inte begreppet skolenhet vore tydligare än enskild huvudman inom skolväsendet, då Skolverket normalt redovisar uppgifterna på skolenhetsnivå och en huvudman kan bestå av ett antal olika skolenheter. Även kommunerna fördelar medel på skolenhetsnivå och inte på huvudmannanivå.

Skälen för regeringens förslag

Tillgången till information inom skolväsendet måste säkerställas i avvaktan på en långsiktig lösning

Regeringen avser att låta utreda och föreslå en lämplig lösning för att långsiktigt säkerställa statliga myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. En sådan långsiktig lösning bedöms dock kunna vara på plats tidigast den 1 juli 2023. Till dess att en sådan lösning är på plats måste den huvudsakliga informationsförsörjningen inom skolväsendet säkerställas genom tillfälliga sekretessbrytande bestämmelser.

Vilka uppgifter bör kunna lämnas ut och till vilka mottagare?

De tillfälliga sekretessbrytande bestämmelserna bör utformas så att de berörda myndigheternas behov av information tillgodoses huvudsakligen 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 huvudsakligen samma omfattning som tidigare.

Skolverket har på regeringens uppdrag redovisat hur myndighetens verksamhet påverkas av det nya rättsläget och i vilka delar som verksamheten inte längre kan bedrivas som avsett (se avsnitt 4). Mot denna bakgrund bör den sekretessbrytande bestämmelsen möjliggöra att Skolverket får del av de uppgifter som avser enskilda huvudmän inom skolväsendet som behövs för att Skolverket ska kunna bedriva sin 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 och i andra ovan nämnda verksamheter. Utifrån den information som Skolverket får tillgång till och publicerar får andra

statliga myndigheter, kommuner och enskilda i sin tur tillgång till information som de behöver.

I promemorian bedöms Skolinspektionens behov av information för sin verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning, i vart fall under en övergångsperiod i avvaktan på en långsiktig lösning, kunna tillgodose genom den information som görs tillgänglig genom Skolverkets databaser. *Skolinspektionen* anger att myndighetens tillgång till uppgifter om bland annat kunskapsresultat i så fall kommer att begränsas och även myndighetens underlag inför inspektion kan komma att försämrats vilket försämrar myndighetens förutsättningar att utifrån en behovsanalys välja ut skolor för löpande tillsyn och kvalitetsgranskning samt genomföra inspektion. Myndigheten anger bl.a. att de som komplement till de uppgifter Skolverket publicerar i sina databaser fått uppgifter om medelvärden för en treårsperiod avseende fristående skolor med så få elever per läsår att många uppgifter av integritetsskäl därför ”dubbelplockas” (se avsnitt 4). Skolinspektionen föreslår därför att uppgift om en enskild huvudmans ekonomiska förhållanden ska få lämnas till Skolinspektionen om uppgiften behövs för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen anser att den statliga tillsynen är ett viktigt instrument för att säkerställa kvaliteten i skolverksamheten och elevers rätt till en likvärdig utbildning. I den mån det förekommer brister i verksamheten behöver dessa kunna identifieras och åtgärdas. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att myndigheter i huvudsak ska få tillgång till samma information som före praxisändringen. Genom en redovisning av uppgifter för flera år avseende en lite skolenhet kommer det sammanslagna elevantalet för de tre åren att överstiga tio elever. Regeringen erfar att Skolverket med den föreslagna bestämmelsen kommer att kunna förse Skolinspektionen med samma uppgifter som före praxisändringen. Med hänsyn till att den sekretessbrytande bestämmelsen bör vara så snävt utformad som möjligt anser regeringen att det därmed inte finns behov av att bryta sekretessen till förmån för Skolinspektionens verksamhet med tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen delar därför inte Skolinspektionens uppfattning att förslaget behöver kompletteras.

Kommuner har behov av särskilda bearbetningar för att kunna utföra sina åligganden när det gäller resursfördelning efter barns och elevers förutsättningar och behov. Regeringen föreslår att uppgiftslämnande därför ska 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). Med skolväsendet avses skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen).

SCB anger att den föreslagna bestämmelsens utformning innebär att sekretessen även bryts för uppgifter om sådant som enskilda skolhuvudmäns intäkter och kostnader, vilket är en utvidgning i förhållande till den tidigare tillämpningen. Enligt *SCB* kan det därför inte uteslutas att även den typen av uppgifter kan komma att begäras ut i syfte att exempelvis

fördela resurser inom en kommun. Regeringen anser att det föreslagna sekretessgenombrottet inte bör omfatta fler uppgifter än som lämnades ut före praxisändringen 2019. Regeringen anser därför att det uttryckligen bör framgå av lagtexten att sekretessgenombrottet avser uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader. Uppgifter som kommer att omfattas av sekretessgenombrottet kommer då att vara, förutom huvudmannens identitet, t.ex. uppgifter om genomströmning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärar- och förskollärartäthet.

Stockholms kommun önskar att det förtydligas om uppgifter om huvudmän som är fysiska personer kommer att omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. Regeringen konstaterar att det, som framgår av avsnitt 5, anges i förarbetena till sekretessregleringen att uppgift om en fysisk persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden medan juridiska personer inte har några "personliga förhållanden" utan bara omfattas av sekretess till skydd för ekonomiska förhållanden (prop. 1979/80 del A s. 84). Om den sekretessbrytande bestämmelsen även ska omfatta uppgifter om fysiska huvudmäns ekonomiska förhållanden behöver bestämmelsen alltså även bryta sekretessen till skydd för enskildas personliga förhållanden till den del den omfattar uppgifter om andra ekonomiska förhållanden än intäkter och kostnader. Enligt skolenhetsregistret för december 2019 fanns det vid den tidpunkten inga fysiska huvudmän för skolenheter för förskoleklass och uppåt. År 2019 hade dock 12 av 2 809 förskoleenheter en fysisk person som huvudman. För att Skolverket och kommuner ska få tillgång till de uppgifter de behöver för att kunna fullgöra sina tidigare nämnda uppgifter behöver således den sekretessbrytande regeln utvidgas till att omfatta uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader, om uppgifterna behövs hos Skolverket och kommuner för vissa i lagtexten angivna uppgifter.

SKR och Göteborgs kommun anger att statistik om fristående förskolor, fritidshem och pedagogisk omsorg för vilka kommunen är tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 4 § skollagen inte tillgängliggörs på samma sätt som information om andra skolformer, varför kommuner kan hamna i ett läge där de saknar underlag för sin tillsyn. SKR anför att det inte är rimligt att kommuner ska begära in dessa uppgifter från fristående förskolor och att förslaget därför behöver kompletteras för att säkerställa att kommuner får rätt att ta del av information som är nödvändig för uppdraget som tillsynsmyndighet. Regeringen konstaterar att när det gäller fristående förskolor har Skolverket före praxisändringen 2019 årligen publicerat vissa uppgifter om verksamheten på enhetsnivå, såsom antal barn och barngrupper, personaltäthet och andelen personal med förskolläraryrket, medan information saknats på enhetsnivå när det gäller fristående fritidshem och annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen. Som tidigare framgått är syftet med förslaget att möjliggöra tillgång till i huvudsak samma information som fanns tillgänglig före SCB:s praxisändring. Information om på vilket sätt och i vilken utsträckning kommuner fått tillgång till uppgifter på enhetsnivå för tillsyn av fristående fritidshem och annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen finns inte tillgänglig i lagstiftningsärendet och framgår inte heller av remissyttrandena. Rege-

ringen anser att tillsynsverksamheten är en grundläggande och viktig funktion för att säkerställa att utbildningen i skolväsendet och annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen håller en god kvalitet så att barn och elever får den utbildning de har rätt till. Samtidigt avser förslaget enbart att återställa rättsläget till vad som gällde före SCB:s praxisändring 2019. I 26 kap. 6–8 §§ skollagen finns bestämmelser om tillsynsmyndigheters rätt till tillträde till byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamhet som står under deras tillsyn och om skyldighet för den vars verksamhet står under tillsyn att lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen samt om tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden. Regeringen anser inte att den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen bör utvidgas utöver vad som kan anses nödvändigt och att kommunerna fram till dess den permanenta lösningen är på plats får använda sig av tillgängliga uppgifter och de verktyg som finns i skollagen.

Utöver frågan om tillsyn tar flera remissinstanser upp behov av ytterligare uppgifter. *Sigtuna kommun* anger att de behöver så mycket information som möjligt för att kunna tillhandahålla en jämförartjänst, inför exempelvis skolval. Regeringen bedömer att sådana behov tillfälligtvis kan tillgodoses genom Skolverkets databaser och publiceringar. *SKR* och *Östersunds kommun* lyfter att sekretessbelagda uppgifter om en enskild huvudman bör lämnas ut i de fall en kommun behöver få tillgång till dem i syfte att uppfylla en lagstadgad skyldighet. När det gäller den lagstadgade skyldigheten att bedriva systematiskt kvalitetsarbete enligt 4 kap. skollagen, som *Göteborgs kommun* nämner, anser regeringen att huvudmannens behov av information, till dess den långsiktiga lösningen är på plats, torde täckas av huvudmannens uppgifter om den egna utbildningen i kombination med de uppgifter som Skolverket kommer att publicera.

Kommuner har vidare, som *SKR* och *Västerås kommun* påpekar, enligt 29 kap. 19 § skollagen en skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § skollagen och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Regeringen beslutade den 8 oktober 2020 förordningen (2020:833) om skolenhetsregister. Registret innehåller uppgifter om skolenheter inom skolväsendet, bl.a. vilken utbildning som förekommer vid skolenheten och inriktning för fristående skolenheter. Registret innehåller dock inte uppgifter om förskoleenheter, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. När det gäller förskolor kommer den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen att innebära att Skolverket återigen kommer att kunna publicera de uppgifter om förskolor som tidigare har publicerats på enhetsnivå. Dessa uppgifter innefattar dock inte kontaktuppgifter. Vid framtagandet av förordningen om skolenhetsregister framfördes önskemål om att skolenhetsregistret bör utvidgas till att omfatta även uppgifter om förskoleenheter. Regeringen överväger frågan om en eventuell utvidgning av registret. När det gäller förskolor och fritidshem som inte är knutna till en skolenhet är det dock lägeskommunen som både prövar ärenden om godkännande av enskild huvudman (2 kap. 7 § skollagen) och som har tillsyn över sådana huvudmän

(26 kap. 4 § 1 skollagen). Lägeskommunen bör därför ha den information som behövs för att kunna uppfylla sin informationsskyldighet enligt 29 kap. 19 § skollagen. På motsvarande sätt är det lägeskommunen som både prövar bidrag till enskilda huvudmän för annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen (25 kap. 10 § skollagen) och som har tillsyn över sådana huvudmän (26 kap. 4 § 2 skollagen). Även när det gäller dessa verksamheter bör således lägeskommunen ha tillgång till den information som behövs för att kunna fullgöra sin lagstadgade informationsskyldighet. Återstår således frågan om fritidshem knutna till en skolenhet. Det är Skolinspektionen som både prövar ärenden om godkännanden av huvudmän för sådana verksamheter (2 kap. 5 § skollagen) och som har tillsyn över dem (26 kap. 3 § skollagen). Det innebär att lägeskommunerna bör kunna vända sig till Skolinspektionen och få de uppgifter de behöver för att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet om kommunen inte har tillgång till dessa uppgifter på annat sätt.

Övriga önskemål om tillgång till uppgifter, exempelvis *Stockholms kommuns* önskemål om statistik som underlag för vidare strategiska analyser av kommunens utveckling, får övervägas i samband med den långsiktiga lösningen.

Som nämnts i avsnitt 5 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 innebär därför i förhållande till Skolverket inte bara att sekretessen bryts mellan myndigheter, som t.ex. SCB och Skolverket, utan även mellan Skolverkets statistikenheter och myndigheten i övrigt.

Som framgår ovan föreslås att den sekretessbrytande bestämmelsen ska avse sådana uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet som avser andra uppgifter om dennes personliga eller ekonomiska förhållanden än intäkter och utgifter som behövs för att Skolverket ska kunna utföra vissa angivna uppgifter och för att kommuner ska kunna utföra sin lagstadgade skyldighet att fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. *SCB* ifrågasätter om inte begreppet skolenhet vore tydligare än begreppet enskild huvudman inom skolväsendet då Skolverket normalt redovisar uppgifterna på skolenhetsnivå, då en huvudman kan bestå av ett antal olika skolenheter och då kommunerna fördelar medel på skolenhetsnivå och inte på huvudmannanivå. Regeringen konstaterar att enligt skollagen ska ett godkännande av en enskild huvudman avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 §). En huvudman kan dock ha flera godkännanden. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående skolenhet (se exempelvis 10 kap. 37 §). Om uppgifter endast skulle kunna lämnas ut om skolenheter och inte om vem som är huvudman försvåras t.ex. Skolinspektionens tillsyn av enskilda huvudmän. Regeringen konstaterar även att det förekommer att statsbidrag fördelas på huvudmannanivå. Regeringen anser därför att förslaget till sekretessbrytande regel bör avse ovan nämnda uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet.

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 avses enligt dataskyddsförordningen uppgifter om en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Uppgifter om juridiska personer omfattas inte av denna definition. Däremot kan t.ex. kontaktuppgifter till en fysisk person som är företrädare för en juridisk person utgöra personuppgifter. Det bedöms dock inte bli aktuellt att behandla uppgifter om juridiska personers företrädare i samband med tillämpningen av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen.

Som nämnts tidigare var enligt den officiella statistiken avseende forskoleverksamhet 2019 endast 12 av totalt 2 809 enskilda huvudmän fysiska personer, medan ingen fysisk person var huvudman för skolenheter inom det obligatoriska skolväsendet eller för skolenheter inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan enligt Skolverkets skolenhetsregister för augusti 2020. När det gäller den kommunala vuxenutbildningen kan bara kommuner och regioner vara huvudmän. 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, utgör alltså inte upplysningar som avser identifierade eller identifierbara fysiska personer. I denna del medför förslagen således inte att någon behandling av personuppgifter kommer att ske. Eftersom även fysiska personer kan vara huvudmän inom skolväsendet kan dock ett utlämnande av uppgifter enligt den sekretessbrytande bestämmelsen komma att innefatta behandling av huvudmäns personuppgifter, exempelvis namn på fysiska personer som är huvudmän. 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. Uppgifter om t.ex. elever i fristående skolor eller deras vårdnadshavare ska således inte lämnas ut, i var 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 dataskyddsförordningen. 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. Som framgår ovan (avsnitt 6.1) behövs statistiska uppgifter om enskilda huvudmän inom skolväsendet för flera mycket angelägna ändamål och regeringen anser att det är av stor vikt att åter kunna tillgodose detta informationsbehov. Den behandling av personuppgifter som aktualiseras genom förslaget bedöms inte innebära något betydande intrång i den personliga integriteten. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att den personuppgiftsbehandling som förslaget medför är proportionerlig.

7 Ikraftträdande

Regeringens 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de som yttrat sig över förslaget är den stora majoriteten positiva, däribland *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Sameskolstyrelsen*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)*, *Statskontoret*, *Alingsås*, *Göteborgs*, *Håbo*, *Kalmar*, *Malmö*, *Sigtuna*, *Smedjebackens*, *Stockholms* och *Åre kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *IV – Idéburen välfärd (tidigare FSO)*, *Sveriges skolläraryrkeförbund*, *Läraryrkeförbundet* och *Lärarnas Riksförbund*.

Ingen remissinstans har invänt mot den föreslagna ikraftträdandetidpunkten för de nya bestämmelserna.

När det gäller förslaget att bestämmelserna ska upphävas den 1 juli 2023 understryker *SCB* vikten av att sekretessgenombrottet enbart blir tillfälligt. *Friskolornas riksförbund*, *Svenskt Näringsliv* och *Almega* föreslår att förslaget ska gälla permanent.

Skälen för regeringens förslag: Som redan angetts är det av stor vikt att statistik på skolenhetsnivå åter kan bli offentligt tillgänglig. Det är av betydelse för att myndigheter och kommuner ska få underlag för att fullgöra författningsreglerade uppgifter och för att elever och deras vårdnadshavare vid val av skola ska få tillgång till ett sådant underlag att de kan fatta välinformerade beslut. 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 4 och 6).

Regeringen delar SCB:s uppfattning att de föreslagna bestämmelserna ska vara tillfälliga. Skälet är, som framgår av avsnitt 6, vikten av att statistiksekretessen upprätthålls. Ett undantag från eller genombrott i den absoluta statistiksekretessen innebär ett avsteg från principerna bakom regleringen som i förlängningen riskerar att påverka statistikens kvalitet. De ändringar i OSL som innebär att bestämmelserna upphävs bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

Konsekvenser för staten

Skolverket

Förslaget innebär att andra enheter och avdelningar inom Skolverket än statistikenheter 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 fördelning av statsbidrag, insatser för skolutveckling och tillhandahållande av information om utvecklingen i skolväsendet (se avsnitt 4 och 6).

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 och särskilda sammanställningar från Skolverket, på samma sätt som tidigare.

Förslaget bedöms inte medföra några 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. På motsvarande sätt kommer SCB att till en kommun kunna lämna över de

uppgifter som kommunen behöver för att fördela sina resurser utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för SCB.

Andra statliga 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 ha tillgång till uppgifter om enskilda huvudmän under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär att kommuner och regioner, på samma sätt som före det förändrade rättsläget och under den tid det tar att få till stånd en långsiktig lösning av informationsförsörjningen inom skolväsendet, kan få tillgång till de uppgifter på skolenhetsnivå som behövs för sitt arbete med att fördela resurser inom skolväsendet. När det gäller kommunernas ansvar för tillsyn av fristående förskolor, fritidshem som inte är knutna till en skolenhet samt annan pedagogisk omsorg, liksom för sin informationskyldighet om utbildningar enligt 29 kap. 19 § skollagen, bedöms behovet av uppgifter kunna tillgodoses genom tillgång till Skolverkets databaser, på samma sätt som tidigare, samt annan information kommunen har tillgång till eller kan få tillgång till på annat sätt. Kommunerna får inte all övrig information som de önskar, men regeringen bedömer att de med förslaget får tillgång till de uppgifter som de måste ha tillgång till.

Förslaget har inte några ekonomiska konsekvenser av betydelse 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 lagrådsremiss 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 genom Skolverkets publicering av uppgifter 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 att uppgifter som avser enskilda huvudmän, med undantag för uppgifter om intäkter och kostnader, 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 göra ett 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 lagrådsremiss 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, dels 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 andra uppgifter om dennes personliga eller ekonomiska förhållanden än intäkter och utgifter, 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 6. Det kan konstateras att de nya bestämmelserna, som i huvudsak 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

Av skäl som närmare har angivits i avsnitt 6 bedöms förslaget 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.

9 Författningskommentar

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

24 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

8 a § Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till Statens skolverk, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med

1. nationell uppföljning och utvärdering,
2. nationella studier om måluppfyllelse,
3. internationella studier om skolväsendet,
4. stöd till skolutveckling,
5. hantering av statliga stöd och bidrag,

6. det nationella informationssystemet för skolväsendet, eller
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 heller att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) 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 vissa uppgifter om en enskild huvudman inom skolväsendet som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, trots detta i vissa fall får lämnas ut till Statens skolverk eller till kommuner. De uppgifter som det är fråga om är uppgifter om den enskilda huvudmannen som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än intäkter och kostnader om uppgifterna behövs för vissa angivna ändamål. Det som föreskrivs i denna paragraf om uppgiftslämnande till andra myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet om 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 ovan nämnda 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 andra ekonomiska förhållanden än intäkter och utgifter 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.

Begränsningen av den sekretessbrytande bestämmelsen till att avse andra uppgifter än huvudmannens intäkter och kostnader innebär att uppgifter som avser huvudmannens finansiella ställning och resultat inte kommer att kunna lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen. Med uppgifter om andra personliga eller ekonomiska förhållanden än intäkter och kostnader avses uppgifter dels om huvudmannen, t.ex. namn och person- eller organisationsnummer, dels om dennes verksamhet, t.ex. genomströmning, elevers genomsnittliga meritvärde, lärar- och förskollärartäthet samt andel lärare och förskollärare med lärar- respektive förskolläraryrlegitimation, barn- eller elevgruppers sammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund etc.

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 eller 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 endast får lämnas ut om de behövs för viss närmare angiven verksamhet hos myndigheten.

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 andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader 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 huvud-

män innebär, på sätt som anges ovan, 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.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian

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. Arbetet 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 måloppfyllelse 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.

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 målluppfyllelse,*
- 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.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) Bilaga 2

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.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över remissen: Alingsås kommun, Almega, Burlövs kommun, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs kommun, Hylte kommun, Håbo kommun, Hällefors kommun, Idéburna skolors riksförbund, Justitiekanslern, Kalmar kommun, Kammarrätten i Göteborg, Konkurrensverket, IV – Idéburen välfärd (tidigare FSO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Ronneby kommun, Sameskolstyrelsen, Sigtuna kommun, Smedjebackens kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, TU Medier i Sverige, Uddevalla kommun, Vilhelmina kommun, Västerås kommun, Åre kommun, Älmhults kommun, Östersunds kommun och Övertorneå kommun.

Spontana remissvar har även inkommit från Nacka kommun och Ung Företagsamhet i Sverige.

Följande instanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte inkommit med yttrande över remissen: Aneby kommun, Bjuvs kommun, Bollnäs kommun, Boxholms kommun, Eda kommun, Eksjö kommun, Företagarna, Knivsta kommun, Oxelösunds kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Hem och Skola, Riksrevisionen, Sollefteå kommun, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevråd – SVEA, Sveriges Elevkårer, Tranemo kommun och Vallentuna kommun.