Regeringskansliet

Promemoria

2018-07-06
U2018/03059/GV

Utbildningsdepartementet

Statens skolverks och Statistiska centralbyråns möjligheter att behandla känsliga personuppgifter om elever i vissa skolformer respektive deltagare i folkhögskolan m.m.

Sammanfattning

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian lämnas förslag till ändringar i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Syftet är att ge Statens skolverk och Statistiska centralbyrån (SCB) möjlighet att behandla vissa känsliga personuppgifter om elever i vissa skolformer respektive deltagare i folkhögskolan för framställning av statistik över berörda utbildningsformer.

Det föreslås att Skolverket ska få behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa för elever inom skolformerna grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna.

Det föreslås vidare att SCB ska få behandla känsliga personuppgifter som rör enskilda individers hälsotillstånd för framställning av officiell statistik över folkhögskolan.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken 3

2. Statens skolverks möjlighet att behandla känsliga personuppgifter för elever i vissa skolformer m.m. 5

2.1 Ärendet 5
2.2 Aktuella bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning och svensk rätt 9
2.3 Andra myndigheter och aktörer får behandla känsliga personuppgifter i vissa fall 11
2.4 Sekretessbestämmelser och myndigheternas behandling av de aktuella uppgifterna 12
2.5 Samhällsintresset av att uppgifter om att elever går i vissa skolformer får behandlas för framställning av statistik och konsekvenser av utebliven ändring i regelverket 14
2.6 Bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet 16
2.7 Skolverket bör få behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för elever inom vissa skolformer 17
2.8 Konsekvenser 19

3. Statistiska centralbyråns möjlighet att behandla känsliga personuppgifter om deltagare i folkhögskolan 20

3.1 Ärendet 20
3.2 SCB:s hantering av de aktuella uppgifterna 23
3.3 Samhällsintresset av att uppgifterna om folkhögskoledeltagares hälsa får behandlas för framställning av statistik och konsekvenser av utebliven ändring i regelverket 25
3.4 Bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet 26
3.5 SCB bör få behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för deltagare i folkhögskolan 27
3.6 Konsekvenser 29

1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

Bilaga

Nuvarande lydelse

Den officiella statistiken

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik	**Ansvarig myndighet**
UTBILDNING OCH FORSKNING	
Skolväsende och barnomsorg	Statens skolverk
Högskoleväsende	Universitetskanslersämbetet
Studiestöd	Centrala studiestödsnämnden
Forskning	SCB
Befolkningens utbildning	SCB
Eftergymnasial yrkesutbildning	SCB
Folkhögskola	SCB

Föreslagen lydelse

Den officiella statistiken

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik	**Ansvarig myndighet**
UTBILDNING OCH FORSKNING	
Skolväsende och barnomsorg	Statens skolverk
Högskoleväsende	Universitetskanslersämbetet
Studiestöd	Centrala studiestödsnämnden
Forskning	SCB
Befolkningens utbildning	SCB
Eftergymnasial yrkesutbildning	SCB
Folkhögskola	SCB

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.
För framställning av statistik över skolväsende och barnomsorg får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser hälsa för elever inom skolformerna grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna.

För framställning av statistik över Folkhögskola får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser enskilda personers hälsotillstånd.

---

2. Statens skolverks möjlighet att behandla känsliga personuppgifter för elever i vissa skolformer m.m.

2.1 Ärendet

Statens skolverk har i en hemställan till Utbildningsdepartementet i oktober 2007, och på nytt i december 2010, begärt att regeringen ska besluta om en ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, som innebär att Skolverket får möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag som statistikansvarig myndighet på skolområdet behandla vissa s.k. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Begäran avser känsliga personuppgifter om elever som fullgör sin skolgång i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särskild utbildning för vuxna (särvux), specialskolan, sameskolan, fristående skolor med konfessionell inriktning samt om elever som får modersmålsundervisning (U2010/03817/GV).

Som närmare utvecklas i avsnitt 2.2 upphävdes PUL den 25 maj 2018 då Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda 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), förkortad dataskyddsförordningen, började tillämpas. Dataskyddsförordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (förkortad dataskyddslagen) som också trädde i kraft den 25 maj 2018. Begreppet känsliga personuppgifter i 13 § i den upphävda PUL har i huvudsak samma innebörd som särskilda kategorier av uppgifter i art. 9.1 i dataskyddsförordningen. Dessa uppgifter benämns i dataskyddslagen känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §). De uppgifter som anges i art. 9.1 dataskyddsförordningen är personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Behandling av sådana uppgifter ska enligt artikel 9.1 som huvudregel vara förbjuden. Enligt artikel 9.2 j är dock behandling av sådana uppgifter tillåten om den är nödvändig för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det kan konstateras att sedan Skolverkets skrivelse inkom har Datainspektionen i december 2016 i ett svar på en förfrågan från Skolverket om vad som utgör en känslig personuppgift angivit följande. Enbart en uppgift om att en fysisk person går på en skola som har konfessionell inriktning torde inte ensamt avslöja den fysiska personens religiösa eller filosofiska övertygelse. Däremot skulle den uppgiften tillsammans med andra uppgifter om den fysiska personen kunna avslöja dennes religiösa eller filosofiska övertygelse och därmed utgöra känsliga personuppgifter (Datainspektionen, dnr 316-2016). Ställningstagandet innebär att enbart en uppgift om att någon är elev i en fristående skola med konfessionell inriktning inte anses vara en känslig uppgift.

När det gäller elever i sameskolan konstaterar regeringen i propositionen Behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet (prop. 2017/18:218) att även andra barn än barn till samer får fullfölja sin skolplikt i sameskolan om det finns särskilda skäl (7 kap. 7 § skollagen). Regeringen gör därför bedömningen att en uppgift om att ett barn går i sameskolan inte ensamt torde avslöja elevens etniska ursprung (s. 132 f.). Regeringen har i den nämnda propositionen även gjort bedömningen att enbart en uppgift om att en elev får modermålsundervising inte är en känslig uppgift (s. 134). Riksdagen har beslutat i enlighet med de förslag som har lämnats i propositionen utan att kommentera frågan (bet. 2017/18:UbU28, rskr. 2017/18:431).

Sammanfattningsvis kan konstateras att uppgift om att en elev fullgör sin skolgång i sameskolan eller i en fristående skola med konfessionell inriktning eller att en elev får modersmålsundervisning inte i sig är att anse som en känslig uppgift. Skolverket kan därmed redan i dag samla in sådana uppgifter om elever på individnivå. I denna promemoria behandlas därför inte Skolverkets hemställan till den del den avser sådana uppgifter.

Uppgifter om att en elev går i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särvux eller specialskolan, är dock att anse som en känslig uppgift eftersom kriteriet för att antas till utbildningen är att man har en funktionsnedsättning eller utvecklingsstörning. Detta innebär att Skolverket i dag inte har möjlighet att samla in sådana uppgifter på individnivå.

Skolverkets hemställan

I sin hemställan anför Skolverket följande. Skolverket har i sin verksamhet som statistikansvarig myndighet från och med hösten 2008 övergått från

gruppstatistik till individbaserad statistik, dvs. att uppgifter om eleverna samlas in på individnivå. Skolverket får genom tillgång till uppgifter på individnivå förbättrade förutsättningarna att följa upp och utvärdera skolväsendet och olika reformer. Statistiken håller dessutom högre kvalitet. Denna förändring har dock inte varit möjlig att genomföra när det gäller elever i de ovan nämnda skolformerna. Behandling av individbaserad statistik skulle i dessa fall innebära att Skolverket behandlar känsliga personuppgifter i form av uppgifter om hälsa (funktionshinder i specialskolan och utvecklingsstörning i grund- och gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna). Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken är det inte tillåtet för Skolverket att som statistikansvarig myndighet behandla känsliga personuppgifter.

Skolverket efterfrågar inte uppgifter om elevens funktionsnedsättning. Det är inte sådana uppgifter som ska samlas in och behandlas, utan det som behandlas i statistiken är att eleven är mottagen i en viss skolform.

Enligt skollagen (2010:800) ska en skola vara öppen för alla elever som är behöriga. Bestämmelser om att mottas i grundskolan finns i 10 kap. 30 och 35 §§. Barn som bedöms inte kunna nå nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning ska i stället tas emot i grundsärskolan (7 kap. 4 §). Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller har en synskada och ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 §). Gemensamt för alla dessa fall är dock att själva uppgiften om att eleven har tagits emot i en viss skolform ger en information om eleven som är att betrakta som en känslig personuppgift. Uppgiften att en elev har tagits emot i specialskolan avslöjar t.ex. att eleven har det slags funktionshinder som specialskolan är avsedd för, vilket är en uppgift om hälsotillstånd. Mottagande i gymnasieskolan regleras i 15 kap. 5 § och 16 kap. 43–44 och 47 §§ skollagen. Utbildningen i gymnasiesärskolan är öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar för att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning (18 kap 4 §). Målgruppen för särskild utbildning för vuxna (särvux) är vuxna med en utvecklingsstörning (21 kap. 2 §).

Skolverket har därför hemställt om en ändring i förordningen om den officiella statiken som möjliggör för Skolverket att för produktion av officiell

statistik samla in vissa uppgifter som kan hänföras till känsliga personuppgifter.

Hemställan har remitterats

Skolverkets hemställan från 2007 har remitterats till Statistiska centralbyrån (SCB), Datainspektionen, Socialstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen, Sametinget, Sameskolstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SCB tillstyrkte Skolverkets förslag men flera andra remissinstanser ansåg att Skolverket behövde förtydliga sin hemställan. Remissvaren skickades därför till Skolverket för yttrande. Skolverket vidhöll i sitt yttrande behovet av individbaserade uppgifter för att kunna säkerställa kvaliteten på den officiella statistiken. Samtidigt underströk verket att uppgifterna som avses berör elevernas skolgång och inte elevernas etniska ursprung, religiösa och filosofiska övertygelse respektive hälsa. Skolverket utvecklade också ytterligare sin motivering i de fall där remissinstanserna önskat en sådan. De tidigare remissinstanserna fick möjlighet att yttra sig över Skolverkets svar. Datainspektionen anförde i sitt yttrande att Skolverket inte borde ges ett generellt rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter för statistikändamål, men att det kan finnas skäl för att ge Skolverket rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter inom ramen för den officiella statistiken för särskilda ändamål såsom till exempel uppföljning av nationella prov eller uppföljning av modersmålsundervisning.

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan föreslog i sitt slutbetänkande Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12, sid. 177 f.) att Skolverket i enlighet med sin hemställan ges möjlighet att kunna samla in individdata för skolan i sin helhet, dvs. även för skolgång i specialskola, särskola och gymnasiesärskola. Detta bland annat mot bakgrund av att målen i specialskolan ska motsvara dem som gäller för grundskolan. Utredningens betänkande har remitterats (U2014/01983/S). Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget är positiva, däribland SCB, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Vetenskapsrådet, Göteborgs universitet, Linnéuniversitetet och Linköpings och Åmåls kommuner. Statens skolinspektion anser att det ändamål för vilket uppgifterna är tänkta att samlas in är berättigat men ser en risk för ett påtagligt ökat integri-

tetsintrång. Några remissinstanser framför generellt att en utökad uppgiftsinsamling riskerar att innebära merarbete och ökade kostnader, däribland Umeå kommun.

2.2 Aktuella bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning och svensk rätt

Den i avsnitt 2.1 nämnda datakyddsförordningen antogs den 27 april 2016. Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018, då direktiv 95/46/EG, det s.k. datakyddsdirektivet, som i Sverige hade genomförts genom PUL, upphävdes. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men den både förutsätter och möjliggör viss kompletterande nationell reglering. Som har nämnts har PUL upphävts och ersatts av dataskyddslagen, som också trädde i kraft den 25 maj 2018.

Enligt EU:s dataskyddsförordning finns det ett särskilt krav på att behandling av personuppgifter för statistiska ändamål ska omfattas av särskilda skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter (artikel 89.1). Enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen är det som huvudregel förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung och uppgifter om hälsa (jmf 13 § PUL). Som nämnts i avsnitt 2.1 benämns i dataskyddslagen sådana uppgifter känsliga personuppgifter. Enligt artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen är det dock tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89, på grundval av unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt artikel 89.2 finns det möjlighet att under vissa förutsättningar göra undantag i nationell rätt från vissa av den registrerades rättigheter vid behandling av personuppgifter för bl.a. statistiska ändamål.

Enligt 3 kap. 7 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas med stöd av artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för statistiska ändamål och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen ska den bestämmelsen tillämpas (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Särskilda bestämmelser om statistikansvariga myndigheters framställning av statistik och behandling av personuppgifter i samband med det finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och den tillhörande förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Med anledning av EU:s dataskyddsförordning har det gjorts anpassningar i bl.a. lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken. I propositionen Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform (prop. 2017/18:107), som ligger till grund för dessa anpassningar, görs bedömningen att regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken ger tillräckliga förutsättningar för att dataskyddsförordningens krav på skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter för statistiska ändamål ska uppfyllas (avsnitt 8.5).

Enligt 1 § lagen om den officiella statistiken meddelar regeringen föreskrifter om vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter. I 2 § förordningen om den officiella statistiken anges att vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) anges i bilagan till förordningen. I bilagan anges att Statens skolverk är statistikansvarig myndighet för skolväsende och barnomsorg.

Enligt lagen om den officiella statistiken ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig (3 och 3 a §§). En statistikansvarig myndighet får enligt 14 § lagen behandla personuppgifter för framställning av statistik om inte annat följer av 15 §. I sistnämnda paragrafs första stycke anges att personuppgifter som avses i artikel 9.1 och artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. I andra stycket anges att vid framställning av annan statistik än officiell statistik ska känsliga personuppgifter få behandlas om behandlingen 1. är nödvändig för statistiska ändamål och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära, eller 2. ingår i ett forskningsprojekt och behandlingen har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

I 8 § förordningen om den officiella statistiken anges att det i bilagan till förordningen anges i vilka fall det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter enligt 15 § lagen om den officiella statistiken. Det finns för närvarande inte några föreskrifter av denna innebörd när det gäller Skolverkets framställning av officiell statistik. Enligt 15 a § lagen om den officiella statistiken gäller artiklarna 16 och 18 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till rättelse och rätten till begränsning av behandling av personuppgifter inte vid behandling av personuppgifter som är tillåten enligt den lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

I Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2000:157) om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen finns föreskrifter om skyldighet för bl.a. skolhuvudmän att för uppföljning och utvärdering av skolväsendet lämna uppgifter om sin skolverksamhet. Vidare framgår att uppgifterna, med undantag av vissa uppgifter angående svenska utlandsskolor, ska lämnas till SCB.

2.3 Andra myndigheter och aktörer får behandla känsliga personuppgifter i vissa fall

Som framgått anges i bilagan till förordningen om den officiella statistiken vilka statistikansvariga myndigheter som får behandla känsliga personuppgifter vid framställning av statistik. Som exempel kan nämnas att Socialstyrelsen får behandla uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd vid framställning av officiell statistik över hälsa och sjukdomar och hälso- och sjukvård. SCB får behandla uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd och medlemskap i fackförening för framställning av statistik över levnadsförhållanden.

Därutöver finns det andra myndigheter som får behandla känsliga personuppgifter inom ramen för sin verksamhet enligt olika s.k. registerförfattningar, dvs. författningar om behandling av personuppgifter inom vissa sektorer som gäller utöver eller i stället för dataskyddslagen, t.ex. studiestödsdatalagen (2009:287), polisdatalagen (2010:361), lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Dessa författningar behandlar myndigheters rätt att i vissa fall behandla känsliga personuppgifter i sin verksamhet.

2.4 Sekretessbestämmelser och myndigheternas behandling av de aktuella uppgifterna

Sekretessbestämmelser

Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift (även i form av grunddata) som behövs för forsknings- eller statistikändamål får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde (dvs. har avidentifierats) får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

SCB:s hantering av de aktuella uppgifterna

Som nämnts är Skolverket statistikansvarig myndighet när det gäller officiell statistik om skolväsendet. SCB tar fram statistiken åt Skolverket. Detta regleras dels i ett treårigt ramavtal och dels i ettåriga produktionsavtal, som reglerar vilken statistik som ska tas fram.

För elever i grund- och gymnasieskolan samlas uppgifterna in på individnivå medan uppgifterna samlas in på gruppnivå när det gäller elever i särskola, specialskola och sameskola. Det finns möjlighet för en rektor för en skola att lämna uppgifter direkt till SCB men i många fall är det huvudmannen som lämnar uppgifterna. Uppgifterna lämnas till största delen på elektronisk väg. När uppgifterna lämnas till Skolverket lämnas de på aggregerad nivå (sammanslagen nivå, avseende grupper av individer) men även på mikronivå (individnivå). Uppgifterna är då avidentifierade så att de inte kan kopplas till en enskild individ och försedda med löpnummer. Nyckeln/koden för att koppla ihop insamlade uppgifter med en specifik individ finns hos SCB.

Det finns ett särskilt behörighetssystem för anställda hos SCB som arbetar med behandling av insamlade uppgifter. Systemet innebär att de bara har tillgång till uppgifter inom det område som de arbetar med och att de inte kan komma åt uppgifter inom andra områden. Det är alltså bara de som arbetar med statistik om skolväsendet som har tillgång till uppgifterna från skolväsendet.

Vid utlämnande av uppgifter gäller statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. SCB prövar begäran att ta del av uppgifterna. Endast avidentifierade uppgifter lämnas ut. För forsknings- och statistikändamål lämnas enligt den praxis SCB tillämpar avidentifierade uppgifter som har löpnummersatts ut. Varje utlämnande föregås av en sekretessprövning enligt den nämnda bestämmelsen där beställaren utförligt får redogöra för vad uppgifterna ska användas till och hur de ska hanteras. SCB går även igenom materialet för att kontrollera att stödvariabler (kön, region, yrke m.m.) inte möjliggör röjande av individen. Beroende på vilka uppgifter som avses kan även en forskningsetisk nämnd (etikprövningsnämnd) vara involverad i processen.[1] SCB kan då se att det finns ett godkännande enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, som innebär att de uppgifter som beställaren/forskaren vill få ut får behandlas och får behandlas på det sätt som beställaren anger.

Vid utlämnande av uppgifter är det vanliga förfarandet att forskare får tillgång till de uppgifter de begärt tillgång till elektroniskt genom ett särskilt system där de har en säkerhetsdosa. Forskaren skriver då på en särskild skriftlig förpliktelse om hur uppgifterna han eller hon får tillgång till får behandlas.

Skolverkets hantering av de aktuella uppgifterna

Skolverket har inte behov av att få uppgifter om vilka individer som ingår i det insamlade materialet. Precis som för IFAU, enligt vad som angivits i propositionen Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (prop. 2011/12:176), är det tillräckligt för Skolverket att få ta del av uppgifter som inte är direkt hänförliga till enskild. Det innebär att i stället för personnummer kopplas uppgifter om en enskild till ett löpnummer som inte kan härledas till en särskild individ annat än via den kodnyckel som hanteras av SCB och som skyddas av stark sekretess. Uppgifterna kan lämnas från SCB när de inte längre är direkt hänförliga till enskild.

Inom Skolverket är det endast personer som arbetar på myndighetens enhet för utbildningsstatistik som har tillgång till de avidentifierade uppgifterna, dvs. i det här fallet statistiska uppgifter på individnivå. Det innebär att antalet

[1] Från och med den 1 januari 2019 kommer de sex regionala etikprönvingsnämder som finns I dag att avvecklas och etikprövnng av forskning som avser människor ska i stället hanteras av en ny myndighet, Etikprövningsmyndigheten, se prop. 2017/18:45, bet. 2017/18:UbU12, rskr. 2017/18.173.

personer inom myndigheten som har rätt att hantera de avidentifierade individuppgifterna är litet och endast avser direkt berörd personal. Risken för att känsliga personuppgifter ska spridas är därför ytterst liten.

2.5 Samhällsintresset av att uppgifter om att elever går i vissa skolformer får behandlas för framställning av statistik och konsekvenser av utebliven ändring i regelverket

I det följande redogörs för vad Skolverket anfört när det gäller samhällsintresset av att behandla uppgifter på individnivå.

Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 §). För att samhället ska kunna leva upp till lagens krav är det centralt att utbildningsresultat och elevströmmar kan följas upp och utvärderas i syfte att förvissa sig om utbildningens kvalitet och effekter på elevernas kunnande och utveckling.

Skollagens bestämmelser och samhällets krav är desamma för alla skolformer, oberoende av om de är obligatoriska eller frivilliga för eleverna och oavsett vilken driftsform skolorna har. Det är i det perspektivet viktigt att samhället har möjlighet att utvärdera all utbildning på ett likvärdigt sätt. För att så ska kunna ske krävs att det finns högkvalitativ och detaljerad statistik som t.ex. möjliggör jämförelser mellan olika skolformer, olika delar av landet och olika elevgrupper. I nuläget begränsas dock Skolverkets möjlighet att framställa sådan statistik när det gäller vissa skolformer eftersom Skolverket inte har rätt att behandla uppgifter på individnivå när det gäller dessa skolformer och utbildningar då det skulle innebära att känsliga personuppgifter behandlas. Det medför att utbildningsresultat och elevströmmar i dessa fall inte kan följas upp och utvärderas i syfte att förvissa sig om utbildningens kvalitet och effekter på elevernas kunnande och utveckling.

Om möjligheten att behandla vissa känsliga personuppgifter i nu angivna fall inte ges till Skolverket kommer följande, av riksdagen beslutade, reformer inte att kunna utvärderas med tillräcklig kvalitet eller av regeringen beställda redovisningar inte att kunna levereras:

1 Den 1 december 2011 lämnade regeringen propositionen En gymnasiesärskola med hög kvalitet (prop. 2011/12:50) med förslag om en ny

gymnasiesärskola till riksdagen. Riksdagen beslutade i huvudsak i enlighet med regeringens förslag (bet. 2011/12:UbU9, rskr. 2011/12:141). De första eleverna började i den nya gymnasiesärskolan höstterminen 2013. Enligt nuvarande regelverk kommer inte denna omfattande reform att kunna följas upp på ett önskvärt sätt. Det blir därför svårt för regeringen att utvärdera om satsningen ger effekt på elevernas kunskaper, om reformen behöver kompletteras eller finansieras på alternativa sätt och att följa effekter av att målgruppen för skolformen förändras. På samma sätt försvåras för forskningssamhället att följa upp och utvärdera reformens effekter för den här elevgruppen och samhället i stort.

2 Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsende och barnomsorg. Den officiella statistiken ska utgöra underlag för uppföljning och utvärdering, vilket direkt påverkar regeringens och riksdagens möjlighet att vid behov vidta åtgärder i form av t.ex. författningsändringar med utgångspunkt i vad som framkommer av statistiken. Detta gäller i hög grad elevgrupper där samhället p.g.a. elevernas funktionsnedsättning eller av andra skäl behöver säkerställa att eleverna ges rätt förutsättningar för att lyckas i skolan och inte på olika sätt diskrimineras i förhållande till majoritetssamhället. Att regeringen riskerar att sakna ett fullödigt underlag för initierade beslut kan få långtgående effekter för den här elevgruppen.

3 Officiell statistik ska också finnas tillgänglig för utredningsverksamhet och forskning. Genom att Skolverket saknar möjlighet att behandla känsliga personuppgifter begränsas tillgången på sådan statistisk information som behövs vilket försvårar för forskning och utredningsverksamhet. Detta gäller exempelvis aktörer som IFAU. IFAU har efter riksdagens beslut enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) getts ett utvidgat uppdrag på utbildningsområdet. Därmed behöver IFAU i större omfattning än tidigare vända sig bland annat till Skolverket för att inhämta underlag till sina studier, uppföljningar och utvärderingar, vilket framgår av propositionen Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (prop. 2011/12:176, bet. 2012/13:AU4, rskr. 2012/13:36).

2.6 Bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet

Skolverkets förslag innebär att myndigheten får behandla uppgifter om att en elev går i grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola eller särskild utbildning för vuxna. Som konstaterats ovan utgör sådana uppgifter känsliga personuppgifter. Nedan anges Utbildningsdepartementets bedömning avseende risken för otillbörligt intrång i enskilda personliga integritet vid sådan behandling.

Att den typ av uppgift som det här är fråga om samlas in och behandlas innebär en risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Personuppgifter i centrala register kan i vissa fall samköras med andra register. Det finns även en risk att utlämnade uppgifter används på ett sätt som de inte var avsedda för vid tillfället för insamlingen. Känsligheten och riskerna för en integritetskränkning och missbruk av uppgifterna varierar beroende på uppgifternas karaktär. Enskilda individer kan uppleva vissa uppgifter i elevuppgiftsinsamlingen som mer känsliga än andra.

De uppgifter som Skolverket enligt förslaget ska samla in finns i dag redan lagrade i register på skolor och i många kommuner. När personuppgifter skickas från lokal till central nivå kan det dock i sig innebära en ytterligare risk för otillbörlig spridning eller missbruk.

Som framgått av avsnitt 2.4 kommer det att vara SCB som samlar in uppgifterna och uppgifterna kommer att skyddas av sekretess hos SCB. Skolverket kommer inte att få tillgång till elevernas personnummer utan uppgifter om enskilda elever kommer att ha kopplats till ett löpnummer som inte kan härledas till en särskild individ annat än via den kodnyckel som hanteras av SCB och som skyddas av en stark sekretess. Inom Skolverket är vidare tillgången till de avidentifierade uppgifterna, dvs. i det här fallet statistiska uppgifter på individnivå, begränsad till att endast omfatta personer som arbetar på myndighetens enhet för utbildningsstatistik.

Förslagen bedöms sammanfattningsvis kunna medföra en viss risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Risken bedöms dock vara liten.

2.7 Skolverket bör få behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för elever inom vissa skolformer

Förslag: Ett tillägg ska göras i bilagan till förordningen om den officiella statistiken som ger Skolverket rätt att för framställning av officiell statistik behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för elever inom skolformerna grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna.

Skälen för förslaget

Skolverket har statens uppdrag att som statistikansvarig myndighet för skolväsende och barnomsorg ansvara för att statistik finns tillgänglig som grund för utvärdering, forskning och uppföljning. Det ligger i samhällets och de enskilda elevernas intresse att få kunskaper om de aktuella skolformerna för att kunna vidta korrekta åtgärder för ökade kunskapsresultat och för att dessa elever ska att få sin rätt till likvärdig utbildning tillgodosedd. Med hänsyn härtill, och mot bakgrund av vad som framhållits ovan om konsekvenserna av att uppgifter om elever i de aktuella skolformerna inte får behandlas, måste det anses vara av stor vikt att uppgifter om eleverna i dessa skolformer får behandlas för framställning av statistik. Det finns vidare behov av statistik om de aktuella skolformerna för att möjliggöra utvärderingar av om statliga insatser och åtgärder får avsedd effekt eller om de resurser som riktas i olika satsningar och strukturella förändringar bör användas på annat sätt för att bättre nå de uppsatta kvalitetsmålen.

Det gäller statistiksekretess hos SCB som framställer statistiken åt Skolverket. Genom att ersätta personnumret med ett löpnummer som endast kan kopplas samman med en enskild individ genom en kodnyckel som förvaras hos SCB och skyddas av stark sekretess blir risken för att enskilda individer ska kunna härledas genom statistiken mycket begränsad. Endast avidentifierade uppgifter kommer lämnas ut till Skolverket. Även för forsknings- och statistikändamål lämnas enligt den praxis SCB tillämpar endast avidentifierade uppgifter som har löpnummersatts ut. Det är endast en begränsad krets statistiker som arbetar hos SCB som har behörighet till uppgifter på området och som kommer att ha tillgång till uppgifter som kan hänföras till enskilda individer. Risken för otillbörligt intrång i enskildas integritet bedöms som liten.

Riksdagen har, som nämnts tidigare, beslutat i enlighet med förslagen i regeringens proposition Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2011/12:176) som ger IFAU rätt att hantera vissa känsliga personuppgifter om bl.a. hälsa. Regeringen motiverade denna rätt med att IFAU:s uppdrag att främja, stödja och genom forskning genomföra studier, uppföljningar och utvärderingar får anses utgöra ett allmänintresse och att de starka sekretessbestämmelserna gör att risken för intrång i den personliga integriteten är mycket liten. De skäl som motiverar att Skolverket får behandla känsliga personuppgifter för framställning av officiell statistik som rör hälsa för elever inom skolformerna grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna får anses väga lika tungt. Tilläggas bör att de grunddata som IFAU behöver för att fullgöra sina ovan nämnda uppdrag måste samlas via en statistikansvarig myndighet. För utbildningsområdet är den myndigheten Skolverket.

Mot denna bakgrund bedömer Utbildningsdepartementet att samhällsintresset av att statistik kan tas fram för de aktuella skolformerna klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som en behandling av uppgifterna kan innebära. En reglering som tillåter Skolverket att behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa beträffande elever inom de berörda skolformerna bedöms stå i proportion till det eftersträvade syftet. Som nämnts har också den befintliga regleringen i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om den officiella statistiken bedömts uppfylla dataskyddsförordningens krav på skyddsåtgärder för att det ska vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter för statistiska ändamål.

Utbildningsdepartementet föreslår därför att ett tillägg görs i bilagan till förordningen om den officiella statistiken som gör det möjligt för Skolverket att behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för framställning av officiell statistik beträffande elever inom de berörda skolformerna.

Några andra alternativ för att uppnå de resultat som krävs än insamling av uppgifter enligt förslaget finns inte. För att förvissa sig om att insamlingens syfte, ändamålsenlighet samt rättssäkerhets- och integritetsaspekten uppfylls bör dock processen och ändamålsenligheten utvärderas tre år efter att undantagen införts.

2.8 Konsekvenser

Konsekvenser för statliga myndigheter

Förslaget innebär att Skolverket får författningsstöd för att samla in individuppgifter om elever som är mottagna i specialskolan, grundskolan, gymnasiesärskolan och i särskild utbildning för vuxna för att framställa officiell statistik för skolväsendet. Därmed förbättras möjligheterna för Skolverket och andra myndigheter – såsom IFAU – att följa upp och utvärdera skolväsendet och olika reformer. Statistiken håller dessutom högre kvalitet, och insamlingen av uppgifter kan effektiviseras då SCB kan använda samma rutiner för rapportering oberoende av skolform.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

Förslaget innebär att uppgifter för den officiella statistiken ska lämnas för varje elev i de aktuella skolformerna, i stället för på gruppnivå. Som framgår nedan görs bedömningen att detta innebär en viss utökning av det befintliga åliggandet att lämna statistikuppgifter eftersom fler uppgifter än tidigare ska lämnas på invividnivå. Utökningen av åliggandet bedöms dock endast innebära marginella kostnadsökningar för skolhuvudmännen. Förändringen innebär vidare att huvudmännen får ett bättre underlag för sin egen uppföljning av verksamheten.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen (14 kap. 3 § regeringsformen). Om ett förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas. Skolhuvudmän har idag en skyldighet att för uppföljning och utvärdering av skolväsendet lämna uppgifter om sin skolverksamhet. För elever i grund- och gymnasieskolan lämnas och samlas uppgifterna in på individnivå medan uppgifterna lämnas och samlas in på gruppnivå när det gäller elever i specialskolan, särskolan och särskild utbildning för vuxna. Förslaget innebär att uppgifter ska lämnas på individnivå även för elever i de nämnda utbildningsformerna. Förslaget innebär inte något nytt åliggande för kommunerna men får anses innebära en viss utökning av det befintliga åliggandet på så sätt att fler uppgifter än tidigare ska rapporteras på individnivå. Som nämnts är det av stor vikt för både samhället och

de enskilda eleverna att uppgifter om eleverna i de aktuella skolformerna får behandlas för framställning av statistik och för möjligheten att göra utvärderingar av om statliga insatser och åtgärder får avsedd effekt eller om de resurser som riktas i olika satsningar och strukturella förändringar bör användas på annat sätt för att bättre nå de uppsatta kvalitetsmålen. Mot denna bakgrund görs bedömningen att den mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen kan anses innebära inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med bestämmelsen.

Konsekvenser för elever

Förändringen innebär att känsliga uppgifter kommer att samlas in för elever i specialskolan, grundskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. Som redogörs för i avsnitt 2.6 bedöms dock risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet vara liten. De fördelar som förslaget medför i form av bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering bedöms även öka förutsättningarna för en likvärdig utbildning av hög kvalitet och därmed påverka utbildningen och eleverna positivt.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för jämställdheten.

3. Statistiska centralbyråns möjlighet att behandla känsliga personuppgifter om deltagare i folkhögskolan

3.1 Ärendet

Regeringen beslutade den 25 januari 2018, efter en framställan från SCB (Fi2017/01876/ESA), om en ändring i bilagan till förordningen om den officiella statistiken, med innebörden att statistikområdena "Eftergymnasial yrkesutbildning" och "Folkhögskola" lades till, med SCB som ansvarig statistikmyndighet för båda områdena. Förordningsändringen trädde i kraft den 15 februari 2018.

I december 2017 inkom SCB med en kompletterande begäran om ytterligare ett tillägg i bilagan till förordningen om den officiella statistiken (U2018/00374/UF). Det föreslagna tillägget innebär att SCB ska få behandla känsliga personuppgifter om enskildas hälsotillstånd inom ramen för uppdraget som statistikansvarig myndighet för folkhögskolan. SCB har därefter inkommit med kompletterande uppgifter om varför sådan möjlighet behöver finnas (U2018/00374/UF).

Utbildningsformen folkhögskolan

Folkhögskolan är en egen utbildningsform, bl.a. när det gäller verksamhet, organisation och särskilda kännetecken, och den vänder sig huvudsakligen till vuxna deltagare. De flesta folkhögskolor drivs av folkrörelser eller andra organisationer. Övriga folkhögskolor drivs av landsting. Folkhögskolan är en del av folkbildningen. Folkhögskolan är en frivillig utbildningsform med stor självständighet när det gäller bl.a. utformning av utbildningar och upplägg av pedagogiken. Folkbildningen finansieras till stor del genom statsbidrag enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Statens stöd till folkbildningen syftar enligt 1 § nämnda förordning till att

1 stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,

2 bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,

3 bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och

4 bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Folkbildningsrådet, som är en ideell organisation där organisationer som företräder folkhögskolor och studieförbund är medlemmar, har enligt 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppdraget att pröva frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Det är därmed Folkbildningsrådet som beslutar om vilka folkhögskolor som ska få del av statsbidraget och fördelar tillgängliga medel mellan dem. Folkbildningsrådet har även till uppgift att följa upp och utvärdera den statsbidragsfinansierade verksamheten (14–15 §§ förordningen om statsbidrag till folkbildningen).

Folkhögskolan är en viktig utbildningsform för personer med funktionsnedsättning. 2017 hade 33 procent av deltagarna i folkhögskolans allmänna kurs, motsvarande grundskole- eller gymnasieskoleutbildning, en funktionsnedsättning. Motsvarande andel i folkhögskolans särskilda kurser, som bl.a. består av olika estetiska kurser och yrkesutbildningar, var 13 procent.

Folkhögskolorna kan ansöka om s.k. särskilt utbildningsstöd för personer med funktionsnedsättning från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) enligt förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

Statsbidraget avser bl.a. kostnader för stödpersoner för deltagare med funktionsnedsättning. Därtill kan folkhögskolorna ansöka om s.k. förstärkningsbidrag. Förstärkningsbidraget beslutas av Folkbildningsrådet och är en del av statsbidraget till folkhögskolorna enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Bidraget avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser eller behov av kuratorsinsats för deltagare med funktionsnedsättning.

Statistik över folkhögskolan

För en allmän beskrivning av regelverket kring dataskydd och sekretess hänvisas till avsnitt 2.2–2.4.

Statistiken över folkhögskolornas verksamhet har tidigare tagits fram av SCB i enlighet med ett äldre regeringsuppdrag och på uppdrag av Folkbildningsrådet. Sedan den 15 februari 2018 är SCB, enligt bilagan till förordningen om den officiella statistiken, statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken över folkhögskolan.

SCB har på uppdrag av Folkbildningsrådet t.o.m. hösten 2017 samlat in uppgifter på gruppnivå om förekomsten av olika funktionsnedsättningar bland folkhögskoledeltagare. SCB har vid en granskning 2017 bedömt att myndigheten inte har stöd i lagen om den offentliga statistiken för att fortsätta att samla in dessa uppgifter.

Av den statistik som SCB fram till 2017 har samlat in om kursnamn och utbildningsgrupp har det kunnat utläsas uppgifter om huruvida personen har gått i grund- eller gymnasiesärskola. Därtill har det kunnat utläsas om det förekommer funktionsnedsättning hos deltagare och även typ av funktionsnedsättning. Det handlar om antal deltagare med rörelsehinder, synskadade, hörselskadade, döva, dövblinda, utvecklingsstörda, hjärnskadade i vuxen ålder, psykiskt funktionsnedsatta, medicinskt funktionsnedsatta, neuropsykiatrisk funktionsnedsatta och dyslexi. SCB har vid insamlingen utgått från de kategorier av funktionsnedsättning som folkhögskolorna kan söka särskilt utbildningsstöd för från SPSM. SPSM utgår i sin tur vid sin bedömning från Socialstyrelsens definition av funktionsnedsättning. Denna definition kan ändras från år till år och nya kategorier kan tillkomma eller tas bort.

Som framgår av avsnitt 2.2 får enligt 15 § lagen om den officiella statistiken en statistikansvarig myndighet behandla känsliga personuppgifter för framställning av officiell statistik om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen om den officiella statistiken och bilagan till samma förordning. Det finns inte några föreskrifter av denna innebörd när det gäller SCB:s statistikansvar för folkhögskolan.

Närmare om SCB:s begäran om tillägg i förordningen om den officiella statistiken

SCB:s begäran rör känsliga personuppgifter om folkhögskoledeltagares hälsotillstånd. SCB vill kunna samla in statistik på individnivå om dels förekomsten av funktionsnedsättning, dels typ av funktionsnedsättning. SCB avser att i denna insamling utgå från de kategorier av funktionsnedsättningar som folkhögskolorna kan ansöka om stöd för från SPSM. Dessa kategorier kan som framgått skilja sig från år till år och utgår från Socialstyrelsens definition av funktionsnedsättning.

Enligt vad SCB anfört i sin framställan krävs en ändring i förordningen om den officiella statistiken för att SCB ska kunna framställa folkhögskolestatistik som utgår från användarnas behov. Bland användarna återfinns bl.a. regeringen, Folkbildningsrådet och andra offentliga aktörer. En insamling av uppgifter på individnivå säkerställer en hög kvalitet på statistiken. Om statistiken inte samlas in på individnivå riskerar kvaliteten i statistiken att försämras eftersom granskning och återkoppling till uppgiftslämnarna på folkhögskolorna inte kan ske på ett tillfredsställande sätt, vilket ökar risken för felaktigheter i statistiken. Detta medför enligt SCB i sin tur att det underlag som SCB lämnar till Folkbildningsrådet för fördelningen och uppföljningen av statsbidrag blir av sämre kvalitet. Det efterfrågade tillägget i förordningen skulle enligt SCB även möjliggöra djupare analyser av de insamlade uppgifterna och en bättre uppföljning av vilken påverkan deltagandet i folkhögskoleutbildning har haft på personer med funktionsnedsättning när det gäller bl.a. fortsatta studier, arbetsmarknadsetablering och livssituation.

3.2 SCB:s hantering av de aktuella uppgifterna

Som ovan redovisats har SCB, redan innan myndigheten tilldelats statistikansvar över folkhögskolan, samlat in uppgifter och framställt deltagarstatistik om denna verksamhet enligt ett äldre regeringsuppdrag och på uppdrag av Folkbildningsrådet. Insamling och hantering av uppgifter för den officiella

statistiken kommer enligt uppgift från SCB att framöver ske på samma sätt som vid den tidigare insamlingen.

SCB samlar i dag in uppgifter om folkhögskolan dels på individnivå, dels på gruppnivå. För folkhögskolan handlar det om att rapportera uppgifter om dels enskilda individer, dels grupper avseende t.ex. enskilda skolor och kursinriktningar. Insamlingen av uppgifterna sker på elektronisk väg via SCB:s webbinsamlingsverktyg. Inloggningsuppgifter till webblanketten skickas till den person som ansvarar för rapportering på respektive folkhögskola. Svaren registreras av folkhögskolan och sparas i en temporär databas hos SCB. SCB granskar därefter de inrapporterade uppgifterna. Om misstanke om felaktigheter uppkommer, tar SCB kontakt med uppgiftslämnaren. När alla granskningar och kontroller är gjorda upprättar SCB det slutliga statistikregistret.

Det finns ett särskilt behörighetssystem hos SCB för anställda som arbetar med behandlingen av de insamlade uppgifterna, som innebär att SCB beslutar på förhand vilka personer på SCB som har behörighet till den databas som upprättas under och efter insamlingen. Dessa behörigheter ses över av SCB minst en gång per år.

Av 24 kap. 8 § OSL följer att sekretess gäller för statistiken om folkhögskolan. SCB är personuppgiftsansvarig och prövar begäran att ta del av uppgifterna. Endast avidentifierade uppgifter lämnas ut. För forsknings- och statistikändamål lämnas avidentifierade uppgifter som har löpnummersatts. Varje utlämnande föregås av en sekretessprövning där beställaren utförligt får redogöra för vad uppgifterna ska användas till samt hur de ska hanteras. SCB går även igenom materialet för att kontrollera så att stödvariabler (kön, region, yrke m.m.) inte möjliggör röjande av individen. Beroende på vilka uppgifter som avses kan även en forskningsetisk nämnd (etikprövningsnämnd[2]) vara involverad i processen. SCB kan på så sätt kontrollera att det finns ett godkännande enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, som innebär att uppgifter som beställaren vill få ut får behandlas och får behandlas på det sätt som beställaren anger.

[2] Från och med den 1 januari 2019 kommer de sex regionala etikprönvingsnämder som finns I dag att avvecklas och etikprövnng av forskning som avser människor ska istället hanteras av en ny myndighet, Etikprövningsmyndigheten, se prop. 2017/18:45, bet. 2017/18:UbU12, rskr. 2017/18.173.

Vid utlämnande av uppgifter är det vanliga förfarandet att beställaren får tillgång till de uppgifter de begärt elektroniskt. Om beställaren inte är en myndighet skriver beställaren på en särskild skriftlig förpliktelse om hur uppgifterna han eller hon får tillgång till får behandlas.

Folkbildningsrådet är en viktig användare av den insamlade statistiken om folkhögskolornas verksamhet. När det gäller uppgifter på individnivå får Folkbildningsrådet efter sekretessprövning tillgång till avidentifierade uppgifter om bl.a. deltagare i folkhögskolekurser och bakgrundsvariabler. Folkbildningsrådet får även tillgång till uppgifter på aggregerad nivå. För att undvika röjande av personuppgifter lämnas uppgifter om t.ex. typ av funktionsnedsättning till Folkbildningsrådet i form av aggregerade tabeller på länsnivå.

3.3 Samhällsintresset av att uppgifterna om folkhögskoledeltagares hälsa får behandlas för framställning av statistik och konsekvenser av utebliven ändring i regelverket

I det följande redogörs för vad SCB och Folkbildningsrådet har anfört när det gäller samhällsintresset att behandla uppgifter om folkhögskolans verksamhet, inbegripet känsliga personuppgifter som avser enskilda personers hälsotillstånd (U2018/00374/UF).

Ur ett samhällsintresse är insamlingen av de känsliga personuppgifterna om folkhögskoledeltagares hälsa enligt SCB viktig för att kunna följa upp kommande sysselsättning och livssituation för folkhögskoledeltagare med funktionsnedsättning. För att sådana uppföljningar ska kunna göras kan SCB behöva behandla känsliga personuppgifter på individnivå. Folkbildningen finansieras som framgått huvudsakligen genom statsbidraget till folkbildningen. Ett av syftena med statsbidraget till folkbildningen är att bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen. Ett annat syfte är att folkbildningen ska bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället. Det är enligt SCB därför av vikt att kunna beskriva vilka positiva följder ett deltagande i folkhögskola har för personer med funktionsnedsättning, bl.a. i termer av fortsatta studier, samt framtida yrke och livssituation.

Folkbildningsrådet har vid kontakter med Regeringskansliet förklarat att de bl.a. behöver kunna beställa avidentifierade uppgifter från SCB som rör

funktionsnedsättning för att kunna visa hur fördelningen av statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till folkbildningen uppfyller de ovan nämnda syftena med statsbidraget. Personer med funktionsnedsättning har historiskt varit prioriterade vid fördelning av statsbidraget. SCB behöver därmed kunna behandla uppgifter om funktionsnedsättning för att Folkbildningsrådet i återrapportering, utvärdering och uppföljning ska kunna fokusera på denna aspekt av verksamheten. Även de organisationer och folkrörelser som driver folkhögskolor, bl.a. funktionshinderrörelsen, har ett intresse av att kunna följa verksamhetsresultaten.

Folkbildningsrådet har vidare bl.a. anfört att avidentifierade uppgifter om personer med funktionsnedsättning på aggregerad nivå, i kombination med lärartäthetsuppföljning, används för fastställande av när en folkhögskola är berättigad att erhålla bidrag för förstärkta pedagogiska insatser, förstärkningsbidrag.

3.4 Bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet

SCB:s förslag innebär att myndigheten ska få behandla känsliga personuppgifter om enskildas hälsotillstånd inom ramen för uppdraget som statistikansvarig myndighet för folkhögskolan. Nedan anges Utbildningsdepartementets bedömning avseende risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet vid sådan behandling.

Den typ av uppgift om hälsa som SCB vill behandla innebär en risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Personuppgifter i centrala register får under vissa förutsättningar samköras med andra register. Det finns även en risk för att utlämnade uppgifter används på ett sätt som de inte är avsedda för vid tillfället för insamlingen. Känsligheten och riskerna för en integritetskränkning och missbruk av uppgifterna varierar beroende på uppgifternas karaktär.

När folkhögskolor samlar in personuppgifter och skickar dem vidare till ett centralt register hos SCB finns en risk för otillbörlig spridning och missbruk. Den av SCB beskrivna hanteringen av uppgifterna minskar risken för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Uppgifterna skyddas av stark sekretess hos SCB och OSL reglerar utlämnande av uppgifter. Genom att personnumret ersätts med ett löpnummer som endast kan kopplas samman med en enskild individ genom en kodnyckel som förvaras hos SCB och

skyddas av stark sekretess blir risken för att enskilda individer ska kunna härledas genom statistiken mycket begränsad. Endast avidentifierade uppgifter kommer lämnas ut till Folkbildningsrådet. Även för forsknings- och statistikändamål lämnas enligt den praxis SCB tillämpar endast avidentifierade uppgifter som har löpnummersatts ut. Det är endast en begränsad krets statistiker som arbetar hos SCB som har behörighet till uppgifter på området och som kommer att ha tillgång till uppgifter som kan hänföras till enskilda individer.

Utbildningsdepartementet bedömer sammanfattningsvis att förslagen kan medföra en viss risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Risken bedöms dock vara liten.

3.5 SCB bör få behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för deltagare i folkhögskolan

Förslag: Ett tillägg ska göras i bilagan till förordningen om den officiella statistiken som ger SCB rätt att behandla känsliga personuppgifter som rör enskilda individers hälsotillstånd för framställning av officiell statistik över folkhögskolan.

Skälen för förslaget

SCB har statens uppdrag att som statistikansvarig myndighet för folkhögskolan ansvara för att statistik finns tillgänglig som grund för myndighetsbeslut, utvärdering, forskning och uppföljning. Det ligger i samhällets och folkhögskolornas intresse att kunna få information och kunskap om folkhögskolan för att kunna vidta korrekta åtgärder för att upprätthålla en ändamålsenlig och kvalitativ utbildning. Det ligger också i de enskilda folkhögskoledeltagarnas intresse att få tillgång till en kvalitativ utbildning. Folkhögskolan är en del av folkbildningen, som kännetecknas av att den är fri och frivillig. Som modellen för fördelning av statsbidrag till folkbildningen är utformad har varje folkhögskola stor frihet att på egen hand utforma och genomföra verksamheten utifrån de fyra syften med statsbidraget som anges i 1 § förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Inom ramen för denna modell har Folkbildningsrådet regeringens uppdrag att fördela och följa upp statsbidraget till folkbildningen.

Den frihet som präglar folkhögskolornas verksamhet skapar ett behov av att regeringen och andra offentliga aktörer, t.ex. Arbetsförmedlingen, samt

Folkbildningsrådet och folkhögskolor ska kunna följa verksamhetens utveckling. Det handlar bl.a. om att identifiera nya behov, säkerställa en kvalitativ utbildning för olika grupper av deltagare och säkra att statliga insatser och åtgärder sätts in där de behövs. En historiskt identifierad viktig målgrupp för folkhögskolans verksamhet enligt de syften som anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen är personer med funktionsnedsättning. För att kunna följa upp om verksamheten når deltagargruppen och uppnår syftena med statsbidraget, genom att bl.a. bidra till att höja utbildningsnivån bland individerna och bidra till deras möjligheter att påverka sin livssituation, behöver uppgifter om hälsa behandlas. Utbildningsdepartementet anser också att de möjligheter till utvärdering och forskning som tillgången till avidentifierade individuppgifter skapar är av värde bl.a. för möjligheten att utvärdera de insatser som regeringen och andra inblandade aktörer beslutar om. Det är därför sammantaget av vikt att uppgifter om hälsa får samlas in och behandlas för officiell statistik.

När det gäller personuppgiftsbehandlingen hos SCB kan konstateras att SCB har väl utarbetade rutiner för att hantera känsliga personuppgifter och att det gäller statistiksekretess för uppgifter om enskilda. Endast en begränsad krets medarbetare på SCB har tillgång till uppgifter som kan hänföras till enskilda individer. Material på individnivå lämnas bara ut i avidentifierad form och efter sekretessprövning till t.ex. Folkbildningsrådet. Vid avidentifieringen av uppgifterna kopplas varje uppgift till ett löpnummer som inte kan härledas till en särskild individ annat än via den kodnyckel som hanteras av SCB och som skyddas av stark sekretess. Detta säkerställer att risken för att enskilda individer ska kunna härledas genom statistiken är mycket begränsad. Även för forsknings- och statistikändamål lämnas enligt den praxis SCB tillämpar endast avidentifierade uppgifter som har löpnummersatts ut. Utbildningsdepartementet bedömer att risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som förslagen innebär är liten.

Mot denna bakgrund bedömer Utbildningsdepartementet att samhällsintresset av att statistik kan tas fram för folkhögskolan överväger den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som en behandling av uppgifterna kan innebära. En reglering som innebär att SCB tillåts att behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa beträffande deltagare inom folkhögskolan bedöms stå i proportion till det eftersträvade syftet. Som nämnts har också den befintliga regleringen i OSL och lagen om den officiella statistiken bedömts uppfylla dataskyddsförordningens krav på skyddsåtgärder för att

det ska vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter för statistiska ändamål.

Utbildningsdepartementet föreslår därför att ett tillägg görs i bilagan till förordningen om den officiella statistiken, vilket gör det möjligt för SCB att behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för framställning av officiell statistik beträffande folkhögskolan.

Några andra alternativ för att uppnå de resultat som krävs än insamling av uppgifter enligt förslaget finns inte. För att förvissa sig om att insamlingens syfte, ändamålsenlighet samt rättssäkerhets- och integritetsaspekten uppfylls bör dock processen och ändamålsenligheten utvärderas tre år efter att undantagen införts.

3.6 Konsekvenser

Konsekvenser för SCB

De föreslagna förändringarna medför att SCB får författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för fullgörande av uppdraget att framställa officiell statistik över folkhögskolan. Förslaget innebär inte några nya uppgifter eller åtaganden för SCB och bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser som skulle motivera en ändring av anslagen till myndigheten.

Konsekvenser för folkhögskolorna

Förslaget bedöms medföra en viss utökning av folkhögskolornas befintliga åliggande att lämna statistikuppgifter för den officiella statistiken eftersom fler uppgifter än tidigare föreslås rapporteras på individnivå. Utökningen av åliggandet bedöms endast innebära marginella kostnadsökningar för folkhögskolorna och påverkar inte anslagen till folkhögskolorna. De fördelar som förslaget medför i form av bättre möjligheter till uppföljning av verksamheten och i ett senare led en mer effektiv och ändamålsenlig verksamhet hos folkhögskolorna, bedöms överväga denna mindre ökning i uppgiftslämnarbördan.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

En del av folkhögskolorna är offentligägda med landsting som huvudmän. Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet, vilket omfattar landstingen. Enligt regeringsformen bör en inskränkning av den

kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen (14 kap. 3 § regeringsformen). Om ett förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Folkhögskolorna har i dag en skyldighet att för uppföljning och utvärdering av folkhögskolans verksamhet lämna uppgifter om denna. Denna inrapportering görs på både grupp- och individnivå, beroende på vilka uppgifter som samlas in. Förslaget innebär att uppgifter som rör enskildas hälsotillstånd ska kunna lämnas på individnivå för deltagare i folkhögskolan. Förslaget innebär inte något nytt åliggande för landstingen men får anses innebära en viss utökning av det befintliga åliggandet på så sätt att fler uppgifter än tidigare ska rapporteras på individnivå. Som nämnts är det av stor vikt för både samhället i stort, folkhögskolorna och de enskilda deltagarna att uppgifter om deltagare i folkhögskolan får behandlas för framställning av statistik samt för möjligheten att göra uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Det handlar bl.a. om att säkerställa att statliga insatser och åtgärder får avsedd effekt och att de resurser som riktas till folkhögskolorna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns därför ett behov av att SCB får möjlighet att behandla känsliga personuppgifter om deltagare i folkhögskolan. Mot denna bakgrund görs bedömningen att den mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget kan anses innebära inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med bestämmelsen.

Konsekvenser för folkhögskolornas deltagare

Förändringen innebär att känsliga uppgifter kommer att samlas in för deltagare i folkhögskolan. Som redogörs för i avsnitt 3.4 bedöms dock risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet vara liten. De fördelar som förslaget medför i form av bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering av verksamheten, bedöms även öka förutsättningarna för en utbildning av hög kvalitet och därmed påverka folkhögskoledeltagarna och den utbildning de genomgår positivt.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för jämställdheten.