



Utbildningsdepartementet

Statistik om studieförbundens deltagare – ansvaret och personuppgiftsbehandlingen

Sammanfattning

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian lämnas förslag till ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Förslagen berör endast de studieförbund som Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till och den statistik som framställs över dessa.

Det föreslås att Statistiska centralbyrån (SCB) ska bli statistikansvarig myndighet för området Studieförbund och att SCB ska få behandla känsliga personuppgifter som avser enskilda personers hälsotillstånd för framställning av officiell statistik över studieförbund.

Syftet är att samla ansvaret för officiell statistik inom folkbildningen hos SCB samt ge SCB nödvändigt författningsstöd för att kunna behandla känsliga personuppgifter och kunna ta fram statistik som visar på hur deltagandet i studieförbundens verksamhet av personer med funktionsnedsättning ser ut. Statistiken behövs för att Folkbildningsrådet ska kunna fördela statsbidrag enligt sina villkor utifrån deltagande av personer med funktionsnedsättning och för att Folkbildningsrådet, studieförbunden och regeringen ska kunna få kvalitativ statistik som visar hur väl syftet med statens stöd till folkbildningen om att nå en ökad mångfald uppfylls. Statistiken behövs även för att Sverige ska kunna fullfölja sina åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som bl.a. består i att samla in ändamålsenlig information, däribland statistik, för att möjliggöra uppföljning av att

Sveriges konventionsåtaganden genomförs. Statistiken är därmed också relevant för att möjliggöra uppföljning av funktionshinderspolitiken, vilken tar sin utgångspunkt i nämnda konvention.

Ändringarna i förordningen om den officiella statistiken föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken | 5 |
| 2. Ärendet | 8 |
| 2.1 Regeringen har bedömt att ansvaret för den officiella statistiken om folkbildningen ska samlas hos SCB | 8 |
| 2.2 SCB har påtalat ett behov av rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter..... | 8 |
| 3. EU:s dataskyddsförordning och svensk rätt | 9 |
| 3.1 Regleringen av personuppgiftsbehandling för statistiska ändamål | 9 |
| 3.2 Hos SCB skyddas uppgifterna av statistiksekretess..... | 13 |
| 4. Studieförbundens och Folkbildningsrådets verksamhet och nuvarande statistikinsamling | 14 |
| 4.1 Studieförbundens verksamhet..... | 14 |
| 4.2 Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund | 15 |
| 4.3 SCB samlar in statistik om studieförbunden på uppdrag av Folkbildningsrådet..... | 16 |
| 4.4 Det nationella målet för funktionshinderspolitiken och Sveriges konventionsåtaganden | 17 |
| 5. Behandlingen av personuppgifter i samband med insamling | 17 |
| 6. SCB:s och Folkbildningsrådets skäl för att behandling av känsliga personuppgifter ska tillåtas inom den officiella statistiken..... | 19 |
| 7. Bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet | 20 |
| 8. SCB ska ha ansvar för den officiella statistiken över studieförbunden och få behandla känsliga personuppgifter | 21 |
| 9. Ikraftträdande..... | 25 |
| 10. Konsekvenser | 25 |
| 10.1 Konsekvenser för SCB..... | 25 |
| 10.2 Konsekvenser för studieförbunden..... | 26 |
| 10.3 Konsekvenser för studieförbundens deltagare | 26 |
| 10.4 Konsekvenser i övrigt | 26 |

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 juli 2020.

Nuvarande lydelse

Den officiella statistiken

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik

Ansvarig myndighet

KULTUR OCH FRITID

Bibliotek

Kungl. biblioteket

Kulturmiljövård

Myndigheten för kulturanalys

Museer

Myndigheten för kulturanalys

Studieförbund

Myndigheten för kulturanalys

Samhällets kulturutgifter

Myndigheten för kulturanalys

¹ Senaste lydelse 2018:2046.

Föreslagen lydelse

Den officiella statistiken

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik

Ansvarig myndighet

KULTUR OCH FRITID

Bibliotek

Kungl. biblioteket

Kulturmiljövård

Myndigheten för kulturanalys

Museer

Myndigheten för kulturanalys

Studieförbund

SCB

Samhällets kulturutgifter

Myndigheten för kulturanalys

Behandling av känsliga personuppgifter

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

2. Ärendet

2.1 Regeringen har bedömt att ansvaret för den officiella statistiken om folkbildningen ska samlas hos SCB

Ansvaret för officiell statistik inom folkbildningen är i dag delat mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och Myndigheten för kulturanalys. SCB är statistikansvarig myndighet för området Folkhögskola medan Myndigheten för kulturanalys är statistikansvarig myndighet för området Studieförbund.

SCB och Myndigheten för kulturanalys har i en hemställan till Utbildningsdepartementet (U2017/02747/UF) i mars 2017 begärt en ändring i förordningen om den officiella statistiken så att ansvaret för statistikområdet Studieförbund förs över från Myndigheten för kulturanalys till SCB.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 17) bedömt att ansvaret för den officiella statistiken om folkbildningen bör samlas hos SCB.

2.2 SCB har påtalat ett behov av rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter

SCB har, i en komplettering till den nämnda hemställan om ändring i förordningen om den officiella statistiken, påtalat att om myndigheten blir statistikansvarig myndighet för området Studieförbund behöver myndigheten rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter om hälsa i studieförbundsstatistiken.

SCB samlar redan i dag, inom ramen för sin avgiftsfinansierade statistik och efter beställning av Folkbildningsrådet, in vissa uppgifter om deltagande från studieförbunden. Bakgrunden är att Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till studieförbunden bl.a. efter hur deltagandet i verksamheten ser ut för grupper med olika funktionsnedsättningar. SCB samlar dels in uppgifter om deltagande från studieförbunden efter typ av funktionsnedsättning på aggregerad nivå (kursnivå) dels uppgifter om personnummer för alla deltagare i studieförbundens verksamhet. Funktionsnedsättning definieras i statistiken enligt Folkbildningsrådets antagna definition som nedsättning av en fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Denna definition används i Socialstyrelsens termbank. SCB har påtalat att uppgifterna om funktionsnedsättning på aggregerad nivå i kombination med uppgifterna om personnummer i individsamlingen gör att SCB har uppgifter om och därmed behandlar

uppgifter om enskilda individers funktionsnedsättning. En uppgift om funktionsnedsättning är en uppgift om hälsa. Uppgift om hälsa är en känslig personuppgift. Som huvudregel är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i 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. Det finns undantag från förbudet, bl.a. om behandlingen är nödvändig för statistiska ändamål. Det krävs bl.a. att behandling av uppgifter i ett sådant fall har stöd i unionsrätten eller nationell rätt (artikel 9.2 j dataskyddsförordningen).

SCB har i dag rättsligt stöd för den insamling som SCB gör av känsliga personuppgifter inom ramen för sin avgiftsfinansierade statistisk (se vidare avsnitt 3). Det finns dock i dag inget rättsligt stöd i svensk rätt för behandling av känsliga personuppgifter vid framtagande av officiell statistik om studieförbunden. SCB framhåller att statistikuppgifterna behövs för att Folkbildningsrådet enligt sina villkor för statsbidraget ska kunna fördela statsbidrag till studieförbunden efter hur deltagandet ser ut för olika grupper med funktionsnedsättning. Om myndigheten inte får rättsligt stöd för att behandla uppgifter om funktionsnedsättning medför det att myndigheten inte kommer att kunna behålla det nuvarande insamlingsförfarandet, och inte heller utveckla det för att höja kvaliteten och utöka statistiken inom området Studieförbund.

3. EU:s dataskyddsförordning och svensk rätt

3.1 Regleringen av personuppgiftsbehandling för statistiska ändamål

Dataskyddsförordningen antogs den 27 april 2016. Den började tillämpas den 25 maj 2018, då direktiv 95/46/EG, det s.k. dataskyddsdirektivet, som i Sverige hade genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204), upphävdes. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men den både förutsätter och möjliggör viss kompletterande nationell reglering. Dataskyddsförordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, benämnd dataskyddslagen, som också trädde i kraft den 25 maj 2018, samtidigt som personuppgiftslagen upphävdes.

Dataskyddsförordningen

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningen får bara göras om det finns en rättslig grund för behandlingen. Enligt artikel 6.1 är behandlingen laglig om åtminstone en av ett antal uppräknade rättsliga grunder är uppfylld. Behandling av personuppgifter får bl.a. ske om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) och om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt c (rättslig förpliktelse) och e (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning) genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling (artikel 6.2).

När det gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3 första stycket). I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) anför regeringen att det av ordalydelsen i artikel 6.3 första stycket framgår att det som ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt är den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e. Det krävs således inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av själva personuppgiftsbehandlingen som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet (s. 49). Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

I dataskyddsförordningen 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. Enligt artikel 9.2 j dataskyddsförordningen är det dock tillåtet att behandla sådana personuppgifter om behandlingen är nödvändig för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, 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.

Dataskyddslagen

Dataskyddslagen innehåller bl.a. bestämmelser som förtydligar innehållet i dataskyddsförordningens bestämmelser och kompletterar dataskyddsförordningen i vissa delar. Bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från dataskyddslagen ska ha företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen), dvs. lagen är subsidiär till andra författningar.

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen (dvs. den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter för utförande av uppgifter av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning) om behandlingen är nödvändig 1. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller 2. som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Persuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen, dvs. personuppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung och uppgifter om hälsa, benämns i dataskyddslagen känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §).

Enligt 3 kap. 7 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas med stöd av artikel 9.2 j 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).

Lagen och förordningen om den officiella statistiken

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 dataskyddsförordningen 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 lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ger tillräckliga förutsättningar för att dataskyddsförordningens krav på skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter för statistiska ändamål ska uppfyllas (avsnitt 8.5).

I lagen om den officiella statistiken bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter (1 §). Vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) anges enligt 2 § förordningen om den officiella statistiken i bilagan till förordningen. I bilagan anges att Myndigheten för kulturanalys är statistikansvarig myndighet för området studieförbund.

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 § 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 dataskyddsförordningen (dvs. känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse) får behandlas om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. I 15 § andra stycket anges att vid framställning av annan statistik än officiell statistik får känsliga personuppgifter också 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. Det är således bestämmelserna i 15 § andra stycket lagen om den officiella statistiken som utgör rättslig grund för den i avsnitt 2.2 nämnda insamlingen av känsliga uppgifter som SCB gör i dag för att ta fram viss statistik på uppdrag av Folkbildningsrådet.

I bilagan till förordningen om den officiella statistiken anges i vilka fall det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter enligt 15 § lagen om den officiella statistiken (8 § förordningen om den officiella statistiken). Det finns för närvarande inte några föreskrifter av denna innebörd när det gäller framställning av officiell statistik inom området Studieförbund. När det däremot gäller statistiken över folkhögskolorna har SCB som statistikansvarig myndighet sedan den 15 januari 2019 möjlighet att behandla känsliga personuppgifter avseende enskilda personers hälsotillstånd beträffande de studerande vid folkhögskola.

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.

3.2 Hos SCB skyddas uppgifterna av statistiksekretess

Bestämmelser om sekretess för uppgifter som samlas in i statistiksyfte finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Enligt 24 kap. 8 § 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. Sekretessen är som huvudregel absolut. Uppgift (även i form av grunddata) som behövs för forsknings- eller statistikändamål får dock 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 även för andra ändamål om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

I 18 kap. 9 § OSL finns även en bestämmelse om sekretess som skyddar kodnycklar i fall då uppgifter i statistik som lämnas ut har aidentifierats genom att personnummer har ersatts med ett löpnummer som endast kan kopplas samman med en enskild individ genom kodnyckeln. Sekretess gäller enligt denna bestämmelse för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs och metoden har till syfte att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, eller göra det möjligt att kontrollera om data i elektronisk form har förvanskats.

4. Studieförbundens och Folkbildningsrådets verksamhet och nuvarande statistikinsamling

4.1 Studieförbundens verksamhet

Det finns tio studieförbund som Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till. År 2018 fördelade Folkbildningsrådet statsbidrag till ABF, Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens, Medborgarskolan, NBV, Sensus. Studieförbundet och Studieförbundet Vuxenskolan. Studieförbunden anordnar verksamhet i samtliga av landets kommuner. Bakom studieförbunden står olika folkrörelser och andra organisationer, vilket ger varje studieförbund en unik profil. Studieförbunden är en del av folkbildningen, som brukar sägas kännetecknas av att den är fri och frivillig. Varje studieförbund har en stor frihet när det gäller att utforma verksamheten efter de behov som identifieras hos t.ex. medlemsföreningar och deltagare.

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

Genom antagandet av den senaste folkbildningspolitiska propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172, bet. 2013/14:KrU8, rskr.

2013/14:379) reviderades det andra syftet ovan genom att ”ökad mångfald” lades till i syftesformuleringen. I propositionen anförde regeringen bl.a. följande skäl för revideringen (s. 33) :

”Folkbildningen, och särskilt studieförbunden, skulle exempelvis kunna nå fler medelålders män, unga kvinnor, utrikes födda samt personer med funktionsnedsättning. På så sätt kan folkbildningen i högre grad vara en miljö som en bred mångfald av människor kan identifiera sig med och som kan bidra till att människor från olika delar av befolkningen möts. [...] Regeringen ser gärna att folkbildningen når fler unika deltagare men framför allt ser regeringen behovet av att bredda målgruppen och att folkbildningen aktivt söker en ökad mångfald jämfört med den som i dag redan finns.”

4.2 Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund

Folkbildningsrådet, som är en ideell organisation där organisationer som företräder folkhögskolor och studieförbund är medlemmar, prövar enligt 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde frågor om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Folkbildningsrådet beslutar enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen om vilka studieförbund 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 och ska lämna regeringen sådana sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering (15 § förordningen om statsbidrag till folkbildningen). Regeringen beslutar om årliga riktlinjer för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av statsbidraget (se t.ex. U2019/04381/GV). Folkbildningsrådet har enligt riktlinjerna bl.a. i uppdrag att redovisa hur statsbidraget har använts till studieförbundens verksamhet. I detta ingår att rapportera statistik över verksamheten och deltagargrupperna, däribland antalet deltagare med funktionsnedsättning.

Folkbildningsrådets styrelse beslutar om årliga villkor för statsbidraget till studieförbunden. Enligt dessa villkor får studieförbunden bidrag för studiecirklar, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. Enligt villkoren

ska varje studieförbund arbeta aktivt för att nå deltagare med funktionsnedsättning och ha en handlingsplan för arbetet med tillgänglighet för deltagare med funktionsnedsättning.

Åtta procent av det ordinarie statsbidraget till studieförbunden utgörs av ett s.k. tillgänglighetsbidrag. En miljon kronor av tillgänglighetsbidraget ges i ett fast bidrag till varje studieförbund som ett stöd för att ge studieförbundet möjlighet att utveckla sin verksamhet så att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning och i behov av särskilt stöd. Övrig del av tillgänglighetsbidraget är rörlig och fördelas för verksamhet med personer med funktionsnedsättning som har haft behov av förstärkta insatser i studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram. Endast verksamhet där arrangemanget har medfört pedagogiska merkostnader för studieförbundet kan rapporteras som underlag för statsbidrag. Det rörliga bidraget ska enligt villkoren användas för pedagogiskt stöd, t.ex. anpassat studiematerial, teknisk pedagogisk utrustning, tolk och andra resurser för enskild individ. Bidraget omräknas varje år utifrån studieförbundets tidigare verksamhet med målgruppen och fördelas i proportion till studieförbundets andel av den totala verksamheten där studieförbundet gjort förstärkta insatser med målgruppen.

Under 2018 hade studieförbundens studiecirklar ca 620 000 unika deltagare. Cirka sju procent av deltagarna hade någon form av funktionsnedsättning.

4.3 SCB samlar in statistik om studieförbunden på uppdrag av Folkbildningsrådet

Av bilagan till förordningen om den officiella statistiken framgår inom vilka områden det ska framställas officiell statistik, och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område. Studieförbundens verksamhet ingår i det statistikansvar som Myndigheten för kulturanalys har inom området Kultur och fritid enligt förordningen. Ansvaret för statistiken på området fördes över från Statens kulturråd till Myndigheten för kulturanalys den 1 januari 2012. Sedan dess har statistikarbetet på myndigheten varit under uppbyggnad och resurser har inte kunnat tilldelas för en regelbunden statistikproduktion om studieförbunden. En översiktlig statistikrapport publicerades i februari 2017 (Studieförbund 2015 – Kulturfakta 2017:1).

Någon officiell statistik om studieförbundens verksamhet har således inte producerats. Den studieförbundsstatistik som finns i dag har i stället, som

nämnts i avsnitt 2.2, beställts och finansierats av Folkbildningsrådet. SCB har samlat in statistiken och upprättat register för Folkbildningsrådets räkning.

Inom ramen för den statistik Folkbildningsrådet har beställt från SCB om studieförbundens verksamhet har SCB samlat in uppgifter på gruppnivå (kursnivå) om personer med funktionsnedsättning i studieförbundens verksamhet. Som framgått bedömer SCB att uppgifterna om funktionsnedsättning på aggregerad nivå i kombination med de uppgifter på individnivå om bl.a. personnummer som SCB har gör att SCB samlar in och därmed behandlar personuppgifter om enskilda individers funktionsnedsättning.

4.4 Det nationella målet för funktionshinderspolitiken och Sveriges konventionsåtaganden

Riksdagen beslutade 2017 om ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188, bet. 2017/17:SoU5, rskr. 2017/18:86). Det nya nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

I konventionens artikel 31 ställs krav på konventionsstaterna att samla in ändamålsenlig information, däribland statistik, för att möjliggöra uppföljning av konventionens genomförande. Konventionsstaterna ska vidare regelbundet rapportera till FN de åtgärder som vidtagits och de framsteg som uppnåtts för att fullgöra sina åtaganden enligt konventionen.

5. Behandlingen av personuppgifter i samband med insamling

Som redovisats samlar SCB redan i dag in uppgifter och framställer deltagarstatistik för studieförbundens verksamhet på uppdrag av Folkbildningsrådet. När SCB tilldelas ansvaret för den officiella statistiken över studieförbunden kommer enligt SCB insamling och hantering av uppgifter för den officiella statistiken att fortsätta att ske inom det uppbyggda systemet Studieförbundens verksamhetsredovisning (STUV).

SCB samlar i dag in uppgifter om studieförbunden både på individnivå och på gruppnivå. För studieförbunden handlar det om att rapportera uppgifter om dels enskilda individer, dels grupper som avser t.ex. enskilda studiecirkelar

och kursinriktningar. Insamlingen av uppgifterna sker för nio av tio studieförbund på elektronisk väg via studieförbundens administrativa system Gustav och därifrån vidare till STUV-systemet. Studieförbundet Folkuniversitetet har ett eget system för inrapportering. Rutinerna för rapportering motsvarar dock de för resterande studieförbund i övrigt. Rapporteringen sker inom respektive studieförbund från lokal eller regional till central nivå. Uppgifter som har rapporterats in granskas inom STUV, som genererar fellistor för respektive studieförbund att hantera och granska. I det fall ett arrangemang inte godkänns i systemet, t.ex. på grund av för många ofullständiga personnummer, tas det inte med i statistiken. När alla granskningar och kontroller är gjorda upprättar SCB det slutliga statistikregistret.

Säkerheten i studieförbundens administrativa system bygger på avgränsade behörigheter för de som arbetar i systemet. Vid insamlandet hanteras uppgifterna av ett begränsat antal administratörer med särskild behörighet på den lokala nivån. Vid sammanställning av studieförbundets totala uppgifter för inrapportering till SCB hanteras uppgifterna av en till två rapporteringsansvariga hos varje förbund på riksnivå, vilka har särskild behörighet i det administrativa systemet. Inrapporteringen sker därefter via inloggning med lösen i SCB:s plattform för inläsning.

Hos SCB finns det ett särskilt behörighetssystem för anställda som arbetar med behandlingen av de insamlade uppgifterna, som innebär att SCB beslutar på förhand vilka personer på SCB som ska ha 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 i verksamheten hos SCB för uppgifter till den officiella statistiken om studieförbunden som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. SCB:s policy är att endast avidentifierade uppgifter lämnas ut och utlämnanden med identiteter sker mycket restriktivt. För forsknings- och statistikändamål lämnas avidentifierade uppgifter ut som har försetts med löpnummer. SCB är personuppgiftsansvarig och varje utlämnande föregås av en sekretessprövning där beställaren utförligt får redogöra för vad uppgifterna ska användas till samt hur de ska hanteras. SCB bedömer om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider skada eller men och uppgiften därmed kan lämnas ut. Om känsliga personuppgifter är inkluderade i

ett utlämnande av uppgifter som ska användas i forskning måste ett godkännande finnas från Etikprövningsmyndigheten. SCB kan således kontrollera att det finns ett godkännande enligt lagen om etikprövning av forskning som avser människor, som innebär att uppgifter som beställaren vill få ut får behandlas på det sätt som beställaren anger.

Vid utlämnande av uppgifter får beställaren tillgång till de uppgifter de begärt elektroniskt. Om beställaren inte är en myndighet tecknas ett sekretessförbehåll med beställaren som anger hur uppgifterna beställaren får tillgång till får behandlas.

Folkbildningsrådet är beställare av den insamlade statistiken om studieförbundens verksamhet. Folkbildningsrådet beställer sekretessgranskade tabeller från deltagarstatistiken. Variabler från STUV-systemet, som avser t.ex. förbund, verksamhetskommun, studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet, kombineras med registerdata från SCB om t.ex. deltagarnas utbildningsnivå, utländsk bakgrund och län eller kommun. Denna statistik levereras till Folkbildningsrådet på gruppnivå. Statistiken innehåller uppgifter om hur många med en viss funktionsnedsättning som har deltagit i ett arrangemang. Uppgifterna i den statistik som lämnas ut är inte möjlig att koppla till enskilda personer. Uppgifterna är avidentifierade.

6. SCB:s och Folkbildningsrådets skäl för att behandling av känsliga personuppgifter ska tillåtas inom den officiella statistiken

I det följande redogörs för vad SCB och Folkbildningsrådet har anfört när det gäller samhällsintresset av att behandla uppgifter om studieförbundens deltagare, inbegripet känsliga personuppgifter som avser enskilda personers hälsotillstånd inom ramen för den officiella statistiken (U2018/02747/UF).

SCB anför att utan ett stöd i förordningen för den officiella statistiken kommer SCB när myndigheten får ansvaret för den officiella statistiken över studieförbundens verksamhet inte att kunna samla in några uppgifter om funktionsnedsättning för uppföljning av studieförbundens verksamhet, varken på gruppnivå eller individnivå. SCB framhåller att myndigheten varken kommer att kunna behålla nuvarande insamlingsförfarande eller utveckla det för att höja kvaliteten och utöka statistiken inom området. Den officiella statistiken kommer därmed inte kunna belysa deltagandet av personer med funktionsnedsättning i studieförbundens verksamhet. Detta medför att Folkbildnings-

rådet i sin tur inte kan fördela statsbidrag till studieförbunden efter hur deltagandet ser ut för grupper med funktionsnedsättning. Detta får enligt SCB:s bedömning konsekvenser för de av Folkbildningsrådet uppsatta villkoren för studieförbundens verksamhet att studieförbunden ska arbeta aktivt för att nå bl.a. deltagare med funktionsnedsättning. Samhällsintreset i att samla in uppgifter om funktionsnedsättning ligger enligt SCB i att man kan publicera statistik som visar på dessa gruppers deltagande i studieförbundens verksamhet och att kunna följa deltagare över tid, t.ex. vid övergång till arbete och vidare studier efter genomförd kurs.

Folkbildningsrådet har framfört att personer med funktionsnedsättning historiskt har setts som en prioriterad målgrupp för folkbildningen, såväl av regeringen som av folkbildningsorganisationerna. Detta tar sig bl.a. uttryck i statens syften med statsbidraget till folkbildningen och Folkbildningsrådets fördelning av det särskilda tillgänglighetsbidraget till studieförbunden. Tillgänglighetsbidraget baseras bl.a. på antalet personer med funktionsnedsättning som respektive studieförbund har nått i sin verksamhet (se avsnitt 4.2). Ett sådant särskilt bidrag för verksamhet med personer med funktionsnedsättning har enligt Folkbildningsrådet funnits sedan lång tid tillbaka och även innan Folkbildningsrådets tillkomst 1991, då dåvarande Skolöverstyrelsen fördelade statsbidraget till folkbildningen.

Folkbildningsrådet förtydligar att i det fall SCB inte kan samla in statistik om personer med funktionsnedsättning kommer dessa riktade bidrag utifrån Folkbildningsrådets beslutade bidragsmodell inte att kunna fördelas. Statistiska uppgifter om verksamheten med målgruppen kommer inte heller att kunna presenteras i återrapportering till t.ex. regeringen eller i andra uppföljningar. Vidare omöjliggörs utvärderingar kring resultaten av verksamheten med målgruppen.

7. 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 studieförbunden. Nedan anges Utbildningsdepartementets bedömning av risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet vid sådan behandling.

När studieförbunden samlar in personuppgifter och skickar dem vidare till ett centralt register hos SCB hanteras uppgifterna av ett begränsat antal personer på lokal nivå och riksnivå i varje förbund som har särskild behörighet till det administrativa systemet. När SCB hanterar uppgifterna om deltagarna i studieförbundens verksamhet som myndigheten samlar in skyddas uppgifterna av stark sekretess hos myndigheten 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 som skyddas av stark sekretess blir risken för att enskilda individer ska kunna härledas genom statistiken mycket begränsad. Endast avidentifierade uppgifter kommer att lämnas ut till Folkbildningsrådet. Även för forsknings- och statistikändamål lämnas enligt den praxis SCB tillämpar endast avidentifierade uppgifter som har kopplats samman med löpnummer ut. Det är endast en begränsad krets som arbetar vid 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 mycket liten.

8. SCB ska ha ansvar för den officiella statistiken över studieförbunden och få behandla känsliga personuppgifter

Förslag: Statistikansvaret för officiell statistik över studieförbund ska föras över från Myndigheten för kulturanalys till SCB.

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 studieförbunden.

Skälen för förslaget

Ansvar för officiell statistik över folkbildningen bör samlas hos SCB

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 bedömt att ansvaret för officiell statistik inom folkbildningen bör samlas hos SCB. Riksdagen har antagit budgetpropositionen (prop. 2019/20:1 utg.omr. 17, bet. 2019/20:KrU1, rskr. 2019/20:99). Utbildningsdepartementet föreslår därför att förordningen om den officiella statistiken ska ändras så att uppdraget att vara statistikansvarig

myndighet för studieförbunden ska föras över från Myndigheten för kulturanalys till SCB.

SCB bör få behandla känsliga personuppgifter som rör hälsa för studieförbundens deltagare

Den officiella statistiken och annan reglerad statistik framställs av särskilt utpekade myndigheter, som genom regleringen i lagen och förordningen om den officiella statistiken har tilldelats en uppgift av allmänt intresse, och som därmed har en rättslig grund för att i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandla personuppgifter för statistikändamål. SCB är en statistikansvarig myndighet. Av SCB:s instruktion framgår vidare bl.a. att SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik, samt att myndigheten inom ramen för sin statistikverksamhet ska utföra uppdrag åt andra myndigheter (1 och 4 §§ förordningen [2016:822] med instruktion för Statistiska centralbyrån). Den personuppgiftsbehandling som utförs när SCB samlar in uppgifter och framställer statistik sker således med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen. Uppgiften är fastställd genom regleringen i lagen och förordningen om den officiella statistiken och förordningen med instruktion för SCB.

Som statistikansvarig myndighet ska SCB säkerställa att statistik finns tillgänglig som grund för myndighetsbeslut, utvärdering, forskning och uppföljning. Det ligger i samhällets och studieförbundens intresse att kunna få information och kunskap om studieförbundens verksamhet och de målgrupper de når för att kunna vidta korrekta åtgärder för att upprätthålla en ändamålsenlig och kvalitativ verksamhet.

Den frihet som präglar utformningen av studieförbundens verksamhet gör att det finns ett särskilt behov av att regeringen, Folkbildningsrådet och studieförbunden kan följa verksamhetens utveckling och hur statsbidragen används. Ett tydligt syfte med verksamheten, som uttrycktes genom antagandet av den senaste folkbildningspolitiska propositionen, är att verksamheten ska nå en mångfald av deltagare. En grupp som särskilt pekas ut i propositionen är personer med funktionsnedsättning. Regeringen argumenterade i propositionen att folkbildningen, och särskilt studieförbunden, skulle kunna nå fler personer med funktionsnedsättning. Det handlar enligt syftena med statsbidraget särskilt om att verksamheten ska bidra till att göra det möjligt för

gruppen att påverka sin livssituation och skapa engagemang bland individerna för att delta i samhällsutvecklingen. Statistiken behövs för att Folkbildningsrådet ska kunna fördela statsbidrag enligt sina villkor utifrån deltagande av personer med funktionsnedsättning, och för att såväl Folkbildningsrådet, studieförbunden som regeringen ska kunna få kvalitativ statistik som visar hur väl målet om att nå en ökad mångfald uppfylls. Utbildningsdepartementet bedömer därför att SCB behöver kunna samla in statistik om enskildas hälsotillstånd.

Inom ramen för den nationella funktionshinderspolitiken och utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ställs det också krav på Sverige att bl.a. samla in ändamålsenlig information, däribland statistik, för att möjliggöra uppföljning av konventionens genomförande samt rapportera åtgärder som har vidtagits och de framsteg som uppnåtts. Statistiken behövs därför också av denna anledning.

Det bedöms därför sammantaget vara ett viktigt allmänt intresse att uppgifter om hälsa får samlas in och behandlas för officiell statistik.

Redan genom det sätt på vilket SCB:s insamling av uppgifter om deltagarna i studieförbundens verksamhet sker i dag har SCB uppgifter som gör att myndigheten utifrån det unika arrangemanget i deltagarstatistiken (individinsamlingen) kan koppla det till gruppinsamlingen (den aggregerade nivån) med hjälp av en nyckel, och från gruppinsamlingen se vilket arrangemang som vänt sig till t.ex. personer med synnedsättning och på så sätt få individuppgifter om vilka personer med synnedsättningar som deltagit i arrangemanget. Utifrån uppgifter om verksamhetsår, förbund, distrikt, avdelning, län/kommun och cirkelnummer i individinsamlingen är det möjligt att matcha det mot gruppinsamlingen där det finns uppgift om t.ex. målgrupp (synnedsättning, hörselnedsättning, dövhet, dövblindhet eller andra funktionsnedsättningar). På så sätt har SCB uppgifter om enskilda individers funktionsnedsättning, dvs. om deras hälsa. Den hantering av uppgifter om studieförbundens deltagare som sker i dag hos SCB bedöms därför innebära att myndigheten behandlar känsliga personuppgifter.

I dag är det, som har konstaterats i avsnitt 3, bestämmelsen i 15 § andra stycket förordningen om den officiella statistiken som utgör rättslig grund för den behandling av känsliga personuppgifter som sker när SCB hanterar uppgifter om studieförbundens deltagare på uppdrag av Folkbildningsrådet.

När ansvaret för officiell statistik över området Studieförbund förs över till SCB blir emellertid myndigheten statistikansvarig myndighet för området och den statistik som kommer att framställas över området kommer till skillnad från den statistik som finns i dag att vara officiell statistik. När det gäller behandling av känsliga personuppgifter för framställning av officiell statistik är bestämmelsen i 15 § första stycket lagen om den officiella statistiken tillämplig. Enligt den bestämmelsen får känsliga personuppgifter behandlas om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Sådana föreskrifter finns i förordningen om den officiella statistiken (8 § och bilagan till förordningen). Förordningen innehåller inte någon bestämmelse som tillåter behandling av känsliga personuppgifter för framställning av statistik inom området Studieförbund. Mot denna bakgrund görs bedömningen att för att det nuvarande insamlingsförfarandet när det gäller uppgifter om deltagarna i studieförbundens verksamhet ska kunna fortsätta behöver det i förordningen om den officiella statistiken införas en bestämmelse som tillåter SCB att behandla känsliga personuppgifter som rör enskilda personers hälsotillstånd. Förslaget innebär att den personuppgiftsbehandling som beskrivits i avsnitt 5 kan fortsätta.

När det gäller personuppgiftsbehandlingen hos SCB kan det konstateras att SCB har väl utarbetade rutiner för att hantera känsliga personuppgifter och att det gäller statistiksekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. 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 identifieras genom statistiken är mycket begränsad. Även för forsknings- och statistikändamål lämnas, enligt den praxis SCB tillämpar, endast avidentifierade uppgifter som har försetts med löpnummer ut. Utbildningsdepartementet bedömer att den risk 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 studieförbunden 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 studieförbundens deltagare 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. Den föreslagna regleringen anses vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd.

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 studieförbunden.

9. Ikraftträdande

| |
|--|
| Förslag: Författningsändringen ska träda i kraft den 1 juli 2020. |
|--|

För att möjliggöra för SCB att för 2020 samla in uppgifter om förekomsten av funktionsnedsättning bland studieförbundens deltagare föreslås författningsändringen träda i kraft den 1 juli 2020. SCB:s insamling av studieförbundsstatistiken är planerad till augusti 2020.

10. Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för SCB

När det gäller överföringen av ansvaret för statistiken till SCB så föreslås i budgetpropositionen för 2020 finansiering genom att anslaget till folkbildningen minskas och SCB:s förvaltningsanslag tillförs motsvarande medel med hänsyn till den nya uppgiften.

Förslaget att SCB får författningsstöd för behandling av känsliga personuppgifter som rör enskilda individers hälsotillstånd för framställning av officiell statistik över studieförbunden medför att SCB har möjlighet att ta fram statistik som visar på deltagande i verksamheten av personer med funktionsnedsättning. Detta möjliggör i sin tur att Folkbildningsrådet kan fördela det särskilda tillgänglighetsbidraget och lämna uppgifter till regeringen och att ett av målen för folkbildningen kan följas upp. Det bedöms inte att förslaget får några ekonomiska konsekvenser.

10.2 Konsekvenser för studieförbunden

Förslaget innebär att det nuvarande insamlingsförfarandet vid insamling av uppgifter om deltagarna i studieförbundens verksamhet kan fortsätta och bedöms inte medföra någon utökning av studieförbundens befintliga åliggande att lämna statistikuppgifter. Förslaget medför bättre möjligheter till uppföljning av verksamheten då SCB tar över ansvaret för studieförbundsstatistiken och statistiken blir officiell.

10.3 Konsekvenser för studieförbundens deltagare

Förslaget innebär att det nuvarande insamlingsförfarandet vid insamling av uppgifter om deltagarna i studieförbundens verksamhet kan fortsätta. Förslaget innebär att SCB kommer att behandla känsliga personuppgifter om deltagarna. Som redogörs för i avsnitt 7 bedöms dock risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet vara mycket liten.

10.4 Konsekvenser i övrigt

Förslaget bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för jämställdheten eller för de integrationspolitiska målen. Det bedöms att förslaget stärker möjligheten att följa upp det funktionshinderspolitiska målet och Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.