

Statistiska centralbyrån
Rättssekretariatet, GD-stab
Box 24300
104 51 Stockholm

Tillsyn avseende undersökningen Hälsa Stockholm

Datainspektionens beslut

Datainspektionen konstaterar att Statistiska Centralbyrån, inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm, behandlar personuppgifter i strid med lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt personuppgiftslagen (1998:204) genom att sakna det rättsliga stödet för dessa behandlingar av personuppgifter.

Datainspektionen förelägger Statistiska Centralbyrån att upphöra med de behandlingar av personuppgifter som sker inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har efter att ha mottagit ett klagomål avseende informationen i en undersökning vid namn Hälsa Stockholm inlett tillsyn mot Statistiska Centralbyrån (SCB) gällande de personuppgiftsbehandlingar som SCB ansvarar för i den aktuella undersökningen. Syftet med tillsynen har, förutom frågan om information till dem som deltar i undersökningen, varit att undersöka det rättsliga stödet för de aktuella personuppgiftsbehandlingarna. Tillsynen har genomförts skriftligen genom att Datainspektionen ställt ett antal frågor till SCB. SCB har den 25 februari 2016 och den 6 september 2016 kommit in med yttrande. Underlag för tillsynen har även den 29 juni 2016 inhämtats från SCB:s hemsida (<http://www.scb.se/>).

Skäl för beslutet

Bakgrund

SCB har i sina yttranden till inspektionen i huvudsak uppgett följande.

SCB är en myndighet som enligt sin instruktion ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik. SCB ska enligt sin instruktion i mån av resurser utföra uppdrag inom ramen för sin statistikverksamhet åt andra myndigheter. På uppdrag av Stockholms läns landsting (SLL) har SCB utfört delar av undersökningen Hälsa Stockholm 2014. Ändamålet är att uppdragsgivaren SLL ska kunna framställa statistik. Undersökningen Hälsa Stockholm har inte rört sig om officiell statistik utan annan statistik. SCB har inom ramen för det nämnda uppdraget kommit att utföra olika behandlingar av personuppgifter. Inför aktuell undersökning tog SCB ett urval ur registret över totalbefolkningen (RTB). SCB har sedan ombesörjt utskick av enkäter och tagit emot och behandlat enkätsvaren. SCB har därefter kopplat samman enkätsvaren med uppgifter från bl.a. inkomst och taxeringsregistret och utbildningsregistret som finns vid SCB. Materialet har avidentifierats och försetts med löpnummer innan det överlämnats till SLL. Löpnumret gör det möjligt att senare komplettera uppgifterna. Överlämnandet har föregåtts av en sekretessprövning enligt 24 kap. 8 § OSL.

Det har även funnits en avsikt att SCB, efter sekretessprövning, skulle förse Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Rekryteringsmyndigheten och Krigsarkivet med personnummer och löpnummer på de svarande i undersökningen. Varje myndighet skulle på så sätt kunna ta fram uppgifter från de register som myndigheten förfogar över, avidentifiera och förse dem med löpnummer innan de översänds till SLL. Samkörningen av uppgifter skulle ske med hjälp av löpnumren och då av SLL och inte vid SCB, vilken informationen till registrerade olyckligtvis skulle kunna tolkas som. Det har även funnits avsikt att SCB skulle inhämta uppgifter gällande vård och vårdutfall från Sveriges kommuner och landsting (SKL) och SLL. Därutöver har det även funnits avsikt att inhämta uppgifter om bullernivåer och föreningar från Stockholms stad.

Vid tidpunkten för SCB:s sistkomna yttrande har de delar av uppdraget där SCB skulle förse Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Rekryteringsmyndigheten och Krigsarkivet med uppgifter inte fullgjorts. Inte heller de delar av uppdraget som innebär att SCB skulle erhålla uppgifter om

vård och vårdutfall samt uppgifter om bullernivåer och föroreningar har utförts.

Av den information som har funnits tillgänglig på SCB:s hemsida gällande undersökningen Hälsa Stockholm har bl.a. följande framgått.

Hälsa Stockholm är en undersökning som pågått sedan 2002 med syfte att följa förekomsten av vanliga hälsoproblem och öka kunskapen om hur de kan motverkas. Undersökningen följer utvecklingen i Stockholms län av bland annat nack- och ryggbesvär, psykisk ohälsa, astma och kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL), diabetes, fallolyckor hos äldre och sömnbesvär.

Av informationen som funnits på SCB:s hemsida har även framgått att uppgifter gällande de deltagandes hälsa, eventuella sjukdomar, sysselsättning, arbetsmiljö, boende och trygghet, familj, ekonomi och levnadsvanor behandlas i enkätundersökningen.

SCB:s redogörelse avseende den rättsliga grunden

SCB har i sitt yttrande till Datainspektionen daterat den 25 februari 2016 angivit följande.

SCB är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter som sker hos SCB i samband med framställning av statistik inom ramen för det uppdrag SCB utför för Stockholms läns landsting (SLL) räkning i undersökningen Hälsa Stockholm.

Gällande det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandlingar i Hälsa Stockholm har SCB i sina yttranden i huvudsak uppgivit följande.

SCB är en statistikansvarig myndighet och ska enligt 4 § i sin instruktion, i mån av resurser, utföra uppdrag inom ramen för sin statistikverksamhet åt andra myndigheter. SCB:s stöd för att behandla personuppgifter inom ramen för uppdraget åt SLL finns i 1, 14, 15 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken (nedan nämns LOS), 8-9 §§ förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (nedan nämns FOS) med tillhörande bilaga samt personuppgiftslagen (1998:204). Regeringen har meddelat föreskrifter där det framgår att SCB är ansvarig för officiell statistik rörande ett antal områden bl.a. levnadsförhållanden, men också sjuklöner och sysselsättning. De delar som SCB fullgjort inom Hälsa Stockholm har skett i form av annan statistik

och det har således inte rört sig om officiell statistik. Utlämnandet av uppgifter från SCB till SLL har föregåtts av en utlämnandeprövning i enlighet med 24 kap. 8 § offentlighet och sekretesslagen (2009:400).

I SCB:s yttrande från den 25 februari 2016 anges att de deltagare som besvarat enkäten har lämnat sitt samtycke till behandlingen. I samma yttrande anges att en statistikansvarig myndighet inte får för framställning av statistik behandla känsliga personuppgifter enbart med stöd av samtycke. Enligt SCB finns det rättsliga stödet således i 1, 14, 15 §§ LOS och 8-9 § FOS samt bilagan till FOS.

Datainspektionens bedömning avseende den rättsliga grunden

Datainspektionen delar SCB:s bedömning att SCB är personuppgiftsansvarig för de behandlingar av personuppgifter som sker hos SCB inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm.

Datainspektionen konstaterar att SCB har, vid hanteringen av enkätsvaren gällande Hälsa Stockholm, behandlat känsliga personuppgifter som bl.a. rör de deltagandes hälsa och sjukdomar (se 13 § personuppgiftslagen).

Datainspektionen delar SCB:s uppfattning att en statistikansvarig myndighet inte får för framställning av statistik behandla känsliga personuppgifter enbart med stöd av de deltagandes samtycke (se Personuppgiftslagen, En kommentar av Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, fjärde upplagan s. 316).

SCB har uppgett att de på uppdrag av SLL, såsom annan statistik utför undersökningen Hälsa Stockholm och att SCB är personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar. SCB har hänvisat till 1 och 14-15 §§ LOS, 8-9 §§ FOS samt bilagan till FOS som stöd för sina personuppgiftsbehandlingar. I sitt yttrande från den 6 september 2016 har SCB åberopat att SCB enligt bilagan till FOS får behandla personuppgifter rörande enskildas hälsotillstånd i ett antal områden bl.a. levnadsförhållanden, sjuklöner och sysselsättning samt förvärvsarbete och arbetstider. Vidare har SCB hänvisat till att de uppgifter som behandlas för framställning av officiell statistik med stöd av 9 § även får behandlas för framställning av annan statistik.

Av 1 § tredje stycket LOS framgår att bestämmelserna i 14 och 15 §§ LOS gäller vid framställning av *annan statistik* hos *en statistikansvarig myndighet*. I

regeringens proposition En ny statistiklagstiftning (prop. 2000/01:27) anges bl.a. följande

”I tredje stycket anges att de bestämmelser i lagen som reglerar behandling av personuppgifter ska tillämpas vid all framställning av statistik vid en statistikansvarig myndighet, dvs. inte bara officiell utan också annan statistik. Underförstått är att den statistik som omfattas av lagens bestämmelser är sådan statistik som framställs inom den avgränsade verksamhet som finns hos myndigheten för statistikframställning. Ett skäl för att låta lagen ha en vidare tillämpning än att endast avse den officiella statistiken i berört avseende, är att det för den enskilde är betydelsefullt att samma regler gäller inom samma verksamhetsområde. Det är inte lämpligt att regler för uppgifter om en enskild skall vara olika hos samma myndighet inom samma verksamhetsområde endast av det skälet att uppgifterna i det ena fallet skall användas för officiell statistik och i det andra för annan statistik.”
(s. 66)

”Det har framhållits att bestämmelserna om behandling av personuppgifter ska gälla även annan statistik än officiell statistik om sådan statistik framställs i den särskilda verksamhet som statistikansvariga myndigheter bedriver för sin statistikframställning.”
(s. 46)

Enligt 14 § LOS får en *statistikansvarig myndighet* behandla personuppgifter för framställning av statistik om inte annat följer av 15 §. För sådan behandling är myndigheten personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen. Av 15 § LOS framgår att känsliga personuppgifter (enligt 13 § personuppgiftslagen) får behandlas om detta följer av föreskrifter som regeringen meddelat. Regeringen har i bilagan till FOS meddelat sådana föreskrifter (se 8 § FOS).

Av den information gällande Hälsa Stockholm som SCB gav på sin hemsida framgick att undersökningen avsåg att följa utvecklingen av ett antal sjukdomar och hälsotillstånd såsom nack- och ryggbesvär, psykisk ohälsa, astma och kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL), diabetes, fallolyckor hos äldre och sömnbesvär.

SCB har inte konkretiserat vilket statistikområde Hälsa Stockholm omfattar, men Datainspektionen finner att undersökningen rör statistikområdet hälsa

och sjukdomar alternativt hälso- och sjukvård. Dessa statistikområden är Socialstyrelsen, enligt bilagan till FOS, statistikansvarig myndighet för. SCB är således inte statistikansvarig myndighet för det statistikområde som undersökningen Hälsa Stockholm avser. I 14 § LOS anges att en *statistikansvarig myndighet* får behandla personuppgifter för framställning av statistik och för denna behandling är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Eftersom SCB inte är statistikansvarig för det statistikområde som undersökningen Hälsa Stockholm faller inom, saknas det rättsliga stödet för SCB att behandla personuppgifter för framställning av annan statistik såsom har skett.

Dessutom måste SCB, oavsett om det rör sig om officiell statistik eller annan statistik, ha ett särskilt rättsligt stöd i bilagan till FOS (se ovan angivna) för att få behandla känsliga personuppgifter. Datainspektionen konstaterar att den regleringen inte ger SCB ett rättsligt stöd att behandla de känsliga personuppgifter som ingår i undersökningen.

Datainspektionens konstaterar därutöver vad gäller SCB:s hänvisning till 9 § FOS att sistnämnda bestämmelse *enbart* innebär att de personuppgifter som SCB redan behandlar för officiell statistik, även får behandlas för annan statistik. Att samla in *nya* personuppgifter genom enkätundersökningar och behandla dessa uppgifter för annan statistik, såsom har skett i enkätundersökningen Hälsa Stockholm omfattas inte av regleringen i 9 § FOS. Datainspektionen finner således att 9 § FOS inte är tillämplig gällande de behandlingar av personuppgifter som SCB utfört i samband med insamlingen av uppgifter i de aktuella enkätundersökningarna.

Mot bakgrund av ovannämnda saknar SCB det rättsliga stödet för att behandla personuppgifter såsom har skett inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm.

Vissa specifika delar av undersökningen Hälsa Stockholm

Datainspektionen konstaterar att de oidentifierade uppgifter som SCB har överlämnat till SLL är personuppgifter, då de har varit försedda med löpnummer som kan hänföras till nu levande individer. SCB har i sina yttranden inte uppgivit det rättsliga stödet för dessa behandlingar utan hänvisat till 16 § LOS. Datainspektionen kan konstatera att 16 § LOS inte är tillämplig på nämnda behandlingar eftersom dessa behandlingar skett inom ramen för annan statistik och enligt 1 § 3 stycket LOS är 16 § inte tillämplig

vad gäller annan statistik. Att det har skett en sekretessprövning utgör inte en rättslig grund för SCB att på eget initiativ förse SLL med dessa uppgifter.

Datainspektionen konstaterar även att de personnummer och löpnummer som SCB haft för avsikt att överlämna till Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Rekryteringsmyndigheten och Krigsarkivet utgör personuppgifter och att det krävs ett rättsligt stöd för dessa personuppgiftsbehandlings. I detta sammanhang bör även påpekas att den information som har funnits tillgänglig på SCB:s hemsida gällande denna del av undersökningen Hälsa Stockholm inte varit i överensstämmelse med det som SCB angivit till Datainspektionen.

SCB har angivit att avsikten har varit att SCB, efter sekretessprövning, skulle förse Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Rekryteringsmyndigheten och Krigsarkivet med personnummer och löpnummer. Enligt Datainspektionens mening utgör inte en sekretessprövning någon rättslig grund för en myndighet att på eget initiativ förse andra myndigheter med personuppgifter såsom har planerats i detta fall. Datainspektionen konstaterar att SCB inte har redogjort för det rättsliga stödet för sistnämnda behandlingarna.

Beträffande uppgifter om vård och vårdutfall som SCB ska erhålla från SKL och SLL för att därefter sammankoppla med uppgifter från bl.a. enkätsvar och SCB-registeruppgifter, har SCB hänvisat till 1, 14, och 15 §§ LOS samt 8-9 §§ FOS som rättslig grund för dessa personuppgiftsbehandlings.

Datainspektionen konstaterar att uppgifter som rör vård eller vårdutfall är känsliga personuppgifter (13 § personuppgiftslagen). Det har ovan konstaterats att SCB inte är statistikansvarig myndighet för det statistikområde som aktuell undersökning faller inom. Något stöd i bilagan till FOS att behandla känsliga personuppgifter om vård och vårdutfall såsom planerats finns inte. Inte heller är 9 § FOS tillämplig vid insamling av känsliga personuppgifter från andra myndigheter (i aktuellt fall SKL och SLL). SCB har i sitt yttrande angivit att om stödet i 1, 14, och 15 §§ LOS samt 8-9 §§ FOS inte bedöms tillämpligt torde SLL:s rättsliga stöd för behandling utgöra grunden, varvid SCB ska agera personuppgiftsbiträde. SCB:s resonemang i denna del saknar en redogörelse för om SLL även har ett rättsligt stöd för att behandla personuppgifter som finns i enkätsvaren hos SCB, andra registeruppgifter eller uppgifter om vårdutfall från SKL. Om SCB är personuppgiftsbiträde, ska

SLL som personuppgiftsansvarig ha det rättsliga stödet för att alla uppgifter som behandlas av SCB för SLL:s räkning.

Sammanfattning

SCB har uppgett att SCB på uppdrag av SLL utför undersökningen Hälsa Stockholm för framställning av annan statistik och att SCB är personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar.

Även om undersökningen Hälsa Stockholm inte avser framställning av officiell statistik utan framställning av annan statistik, måste SCB som personuppgiftsansvarig ha ett rättsligt stöd för att behandla dessa uppgifter. Av 1 § tredje stycket LOS framgår att bestämmelserna i 14 och 15 §§ LOS gäller vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet. Enligt 14 § LOS får en statistikansvarig myndighet behandla personuppgifter för framställning av statistik och för denna behandling är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Det kan konstateras att SCB enligt bilagan till FOS inte är statistikansvarig myndighet för det statistikområde som undersökningen Hälsa Stockholm faller inom. SCB har därmed inte heller stöd i bilagan för att behandla de känsliga personuppgifter som ingår i undersökningen. Detta innebär att SCB saknar rättsligt stöd för de personuppgiftsbehandlingar som myndigheten, inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm utför.

Eftersom det rättsliga stödet för SCB att behandla personuppgifter inom ramen för undersökningen Hälsa Stockholm saknas, har Datainspektionen inte gjort någon bedömning beträffande den information som ges till de registrerade.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Ranja Bunni. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Katarina Tullstedt deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Ranja Bunni

Kopia till:

- Stockholms läns landsting
- Finansdepartementet