



**Universitets- och
högskolerådet**

PM DNR 00845-2018

Datum
2018-12-20

Postadress
Box 45093
104 30 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Telefon
010-470 03 00

Organisationsnummer
202100-6487

www.uhr.se

Förstudie om förutsättningar att utöka Beda

Innehåll

1. Sammanfattning.....	3
2. Uppdraget och arbetets inriktning	4
3. Skolverkets förslag	6
4. Beda i ett rättsligt perspektiv	8
5. Sekretess för uppgifter i Beda	10
6. Konsekvensbedömning avseende dataskydd.....	13
6.1. Inledning.....	13
6.2. Den föreslagna behandlingen i ett dataskyddsrättsligt perspektiv ...	13
6.3. Tillämpning av allmänna dataskyddsregler.....	16
Inledning	16
Grundläggande krav (artikel 5)	16
Rättslig grund för behandlingen (artikel 6).....	17
Känsliga personuppgifter (artikel 9).....	19
Uppgifter om lagöverträdelser (artikel 10).....	21
De registrerades rättigheter (artikel 12-22).....	21
6.4. Riskbedömning och bedömning av möjliga åtgärder	22
7. Behov av ytterligare reglering	24
7.1. Allmänna överväganden	24
7.2. Behov av nya sekretessbestämmelser	24
7.3. Reglering av uppgiften att ansvara för Beda.....	25
7.4. En särskild registerförfattning.....	25

1. Sammanfattning

Universitets- och högskolerådet (UHR) redovisar i denna förstudie uppdraget att undersöka de juridiska förutsättningarna för en utbyggnad av databasen Beda i enlighet med det förslag som Skolverket har lämnat till regeringen. Studien är inriktad på sekretessen för uppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och på regler om behandling av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning.

Den övergripande slutsatsen är att Skolverkets förslag kan genomföras, men att det krävs viss kompletterande rättslig reglering. Tillämpningsområdet för den sekretessbestämmelse som specifikt reglerar uppgifter hos UHR bör utökas. Därutöver bör vissa nya kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning införas.

UHR gör bedömningen att uppgifterna i Beda, på grund av de nya ändamålen med databasen, inte längre kommer att omfattas av s.k. statistiksekretess. Att betygsuppgifter som huvudregel blir offentliga hos UHR ligger i linje med den rådande synen på betyg och deras användning. Ett sekretesskydd motsvarande det som finns hos betygsutfärdarna bör dock säkerställas även hos UHR.

I förstudien görs en dataskyddsriktig konsekvensbedömning. Det konstateras att Beda kommer att innehålla uppgifter om ett mycket stort antal individer och att dessa uppgifter kommer att lämnas ut elektroniskt till flera olika myndigheter och till vissa privata organisationer. Betygsuppgifter utgör i sig inte s.k. känsliga personuppgifter, men betyg kan enligt UHR:s bedömning i vissa fall komma att innehålla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse.

För att all behandling av personuppgifter som blir en konsekvens av Skolverkets förslag ska få genomföras är det enligt UHR:s bedömning inte tillräckligt att myndighetens instruktion ändras. Det krävs därutöver särreglering som t.ex. tillåter viss behandling av känsliga personuppgifter och därtill anknyttande skyddsreglering som förbjuder vissa typer av integritetskänsliga sökningar. Det bör även göras undantag från den registrerades rätt att motsätta sig behandling av uppgifter i Beda.

UHR menar att Bedas föreslagna omfattning, innehåll och tillgänglighet sammantaget talar för en särreglering av personuppgiftsbehandlingen i Beda. Denna reglering kan införas i form av en förordning. Förstudien avslutas med en skiss på innehållet i en sådan förordning.

2. Uppdraget och arbetets inriktning

Universitets- och högskolerådet (UHR) har genom ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2018 fått i uppdrag ”att undersöka de juridiska förutsättningarna och identifiera eventuella hinder för att bygga ut databasen Beda i enlighet med förslaget i Skolverkets redovisning av uppdraget om Förstudien om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom Komvux (U2018/00129/GV)”.

Enligt uppdraget ska de juridiska förutsättningarna utredas med beaktande av den nya dataskyddslagstiftning som började tillämpas under våren 2018. Vid behov ska myndigheten föreslå nödvändiga ändringar i förhållande till Skolverkets förslag eller ge andra förslag som möjliggör en utbyggnad av Beda enligt förslaget.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 21 december 2018.

UHR konstaterar att Skolverkets förstudie utgör utgångspunkten för UHR:s uppdrag. Verkets förstudie avgränsas när det gäller de juridiska förutsättningarna till ”att kartlägga rättsläget och tydliggöra att varje önskad behandling av uppgifter i registret behöver ha en rättslig grund i enlighet med dataskyddsförordningen” (s. 7). En fullständig rättslig analys ansågs inte möjlig att göra, bl.a. på grund av att relevant kompletterande nationell reglering ännu inte var på plats när förstudien färdigställdes. På vissa ställen i förstudien uppmärksammas uttryckligen behovet av att göra ytterligare rättsliga överväganden. UHR konstaterar vidare att förstudien inte innehåller någon samlad konsekvensbedömning avseende behandlingen av personuppgifter, t.ex. vad det gäller risker och möjliga skyddsåtgärder.

UHR gör följande övervägande beträffande sitt uppdrag. Det finns ett behov av att ta ett rättsligt helhetsgrepp över Beda i ljuset av Skolverkets förslag och dataskyddslagstiftningens utveckling. Förstudiens överväganden rörande dataskyddsförordningen kretsar framför allt kring frågan om rättslig grund för behandlingen. Det finns därför dels ett behov av att analysera hur den föreslagna verksamheten förhåller sig till övriga delar av dataskyddsförordningen, dels ett behov av att beakta den kompletterande nationella regleringen till förordningen som nu har antagits och de överväganden som har gjorts på utbildningsområdet i samband med denna lagstiftningsprocess. I ljuset av de förändringar av behandlingen av personuppgifter i Beda som Skolverket föreslår finns det även ett behov av att på nytt bedöma sekretessen för uppgifter som lagras i Beda. En samlad konsekvensbedömning avseende dataskydd bör också göras beträffande Beda i den nya formen (jfr artikel 34 samt skäl 93 i dataskyddsförordningen).

UHR har valt att av tids- och utrymmesskäl inte återge alla detaljer i Skolverkets förstudie utan endast verkets egen sammanfattning.

Eftersom även UHR:s uppdrag rubricerats som en förstudie hålls den juridiska analysen relativt kortfattad. Även om konkreta regleringsalternativ diskuteras presenteras inte några fullständiga författningsförslag. Inte heller analyseras

dataskyddsreglernas tillämpning i de organisationer, t.ex. kommuner, som enligt förslaget skulle få rätt att motta personuppgifter från Beda i elektronisk form.

Samråd har initialt skett med Skolverket, Centrala studiestödsnämnden, Sveriges kommuner och landsting och Kommunförbundet Skåne.

Den fortsatta framställningen är disponerad på följande sätt:

Avsnitt 3 innehåller Skolverkets egen sammanfattning av förstudien.

Avsnitt 4 innehåller en översiktlig beskrivning av de rättsliga bedömningar som historiskt har gjorts beträffande Beda.

Avsnitt 5 fokuserar på sekretessen för uppgifter i Beda, framför allt tillämpningen av den s.k. statistiksekretessen.

I *kapitel 6* görs en översiktlig konsekvensbedömning avseende dataskydd för Beda. Inledningsvis beskrivs den behandling av personuppgifter som skulle bli resultatet av förslaget ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv. Därefter tillämpas de allmänna dataskyddsreglerna på förslaget. Slutligen görs en riskbedömning och möjliga skyddsåtgärder diskuteras.

I *kapitel 7* analyseras behovet av särreglering av Beda närmare och olika innehåll i en sådan särreglering diskuteras.

3. Skolverkets förslag¹

Under förutsättning att nödvändig reglering finns för att möjliggöra personuppgiftsbehandlingarna föreslog Skolverket att:

- Universitets- och högskolerådets (UHR) betygsdatabas Beda byggs ut till att omfatta ytterligare ändamål och med det en förändring i UHR:s instruktion avseende utlämnande av betygsuppgifter för ändamålen:
 - Antagningen till behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.
 - Antagningen till ej behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.
 - Skolverkets planeringsverktyg för kommunal vuxenutbildning.
 - Centrala studiestödsnämndens handläggning av studiestödet.
 - Folkbildningsrådets uppföljning av folkhögskolornas verksamhet.
 - Antagningen till gymnasieutbildning.
 - Antagningen till folkhögskola.
- Beda byggs ut till att omfatta betygsuppgifter från International Baccalaureate (IB), utbildningsanordnare med betygsrätt som bedriver utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, Kriminalvården, folkhögskolor, samt utländska validerade betyg. Skolverket föreslår även att databasen ska innehålla de person- och skoluppgifter, avgångsdokument, och lösa kursbetyg som är nödvändiga för att säkerställa den sökandes rätt till behörighetsgivande studier inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, samt för att myndigheter som har behov av betygsuppgifter för handläggning, uppföljning och statistik ska kunna använda databasen. För att det ska finnas en fastställd uppgift för UHR att förvalta en databas för antagning till behörighetsgivande utbildning inom komvux och annan utbildning, samt för statistik, uppföljning och handläggning utöver Skolverkets, behövs en reglering.
- Betygsuppgifter rapporteras omgående till databasen i likhet med vad Centrala studiestödsnämnden har föreskrivit (CSNFS 2001:1), och att uppgifterna görs tillgängliga för de olika ändamålen efter att de har genomgått en kvalitetskontroll. Omgående rapportering är en förutsättning för att uppgifterna ska kunna användas i antagningen till, exempelvis, utbildning inom komvux, där kurserna kan pågå under kortare perioder och antagningen sker löpande under året.
- Äldre betygsuppgifter görs tillgängliga i databasen i syfte att göra databasen användbar relativt omgående. Rätten att delta i behörighetsgivande studier inom komvux på gymnasial nivå trädde i kraft redan den 1 januari 2017. Kommunerna har därmed redan idag ett behov av att få tillgång till betygsuppgifter för att kunna bedöma de sökandes utbildningsbakgrund.
- Uppgift om motsvarande svensk examen för individer med utländska betyg, IB diplom och certifikat, samt uppgift om SeQF-nivå 4 från folkhögskola ska kunna lämnas ut till kommunerna inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. Förslaget förutsätter en komplettering av förordningen (2006:39) om register

¹ Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux. Skolverket 2018-01-10, dnr 2017:711.

och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

- Utbyggnaden av Beda beräknas ta ca 1,5 år. Eftersom kommunerna har ett omedelbart behov av att få tillgång till betygsuppgifter för antagningen till behörighetsgivande studier inom komvux på gymnasial nivå, föreslår Skolverket att kommunerna i ett första skede av implementeringen ges tillgång till de betygsuppgifter som idag finns i Beda.

Om det bedöms som viktigt att alla aktörer som har behov och rätt att ta del av uppgifter i databasen ska ha samma möjligheter att få tillgång till uppgifterna bör det också, enligt Skolverkets mening, vara avgiftsfritt att hämta uppgifter ur Beda.

4. Beda i ett rättsligt perspektiv

För att underlätta samordnad och lokal antagning fick dåvarande Verket för högskoleservice (VHS) i regleringsbrev för budgetåret 1997 i uppdrag av regeringen att utveckla ett centralt system för antagning av studenter till högskoleutbildning. Inom ramen för uppdraget skulle VHS utveckla och sedermera vara huvudman för en nationell databas för gymnasiebetyg. Uppdraget resulterade i den nationella betygsdatabasen Beda. På frivillig basis slöt VHS avtal med gymnasieskolor om att skicka in samtliga slutbetyg som utfärdats under avtalsperioden. Vid en senare tidpunkt kom VHS, Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB), som administrerade uppgiftsinsamlingen för Skolverkets räkning, överens om att samordna insamlingen av betygsuppgifterna. De skolor som rapporterade slutbetygen till VHS behövde därmed inte längre skicka samma betyg till SCB, utan dessa överfördes från VHS till SCB.

I detta skede fanns inte någon särskild rättslig reglering av Beda. Beträffande behandlingen av personuppgifter tillämpades personuppgiftslagen (1998:204). Inte heller i samband med att UHR tog över ansvaret för databasen infördes någon särreglering av Beda.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen är direkt bindande för enskilda och myndigheter, men kräver och tillåter viss kompletterande nationell reglering. En generell kompletterande nationell reglering finns i lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ("dataskyddslagen").

Utbildningsdatautredningen, som hade till uppgift att föreslå kompletterande regleringar till dataskyddsförordningen för behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet, föreslog i sitt betänkande att UHR:s uppgift att ansvara för en nationell databas för betygsuppgifter från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå skulle fastställas i förordning. Utredningens bedömning var att med en sådan reglering skulle befintliga behandlingar i Beda

genomföras samtidigt som den enskildes fri- och rättigheter skyddades när dataskyddsförordningen började tillämpas. Utredningen fann att det inte fanns något ytterligare regleringsbehov med anledning av regeringsformens bestämmelser. Utredningen ansåg det inte heller nödvändigt att med stöd av artikel 89.2 i dataskyddsförordningen föreskriva om undantag från några av den registrerades rättigheter (SOU 2017:49).

I propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218) analyserades bl.a. behovet av lagreglering av större uppgiftssamlingar på utbildningsområdet. Diskussionen fördes dels med utgångspunkt i bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen om skydd mot vissa betydande intrång i den personliga integriteten, dels mot bakgrund av ett vägledande uttalande från riksdagen om när behandling av personuppgifter bör

regleras i en särskild registerförfattning beslutad av riksdagen. Regeringen konstaterade att vissa större databaser på området, t.ex. Beda, visserligen är omfattande, men att de inte har ett sådant känsligt innehåll att det krävdes en lagreglering av dessa två skäl. Utan att särskilt nämna Beda, gjorde regeringen vidare bedömningen att det inte krävdes ytterligare registerförfattningar på utbildningsområdet. Istället skulle nödvändiga anpassningar till dataskyddsförordningen enligt regeringen ske inom ramen för de författningar som reglerar verksamheten på området och de befintliga registerförfattningarna.

I enlighet med Utbildningsdatautredningens förslag har UHR:s uppgift att ansvara för Beda från och med den 1 augusti 2018 författningsreglerats genom en ändring av förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Inom ramen för sitt uppdrag att biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande ges UHR nu uttryckligen i uppgift att "med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer" (2 a §).

VHS och senare UHR har gjort bedömningen att samtliga betygsuppgifter i Beda omfattas av den s.k. statistiksekretessen (24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller enligt denna bestämmelse "i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde". Kammarrätten i Stockholm har i ett äldre ärende som gällde begäran om att ta del av betygsuppgifter hos VHS godtagit denna tolkning (dom 2002-10-10, i mål nr 3300-2002).

Skolverkets förstudie innehåller inte några nya överväganden i sekretessfrågan med anledning av de förändrade ändamålen med Beda.

5. Sekretess för uppgifter i Beda

Skyddet för personuppgifter i Beda påverkas av om uppgifterna är offentliga och t.ex. kan begäras ut med stöd av handlingsoffentligheten i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) eller om de omfattas av sekretess enligt offentlighet- och sekretesslagen (OSL).

I Skolverkets förstudie nämns att samtliga uppgifter i Beda enligt praxis har ansetts omfattas av absolut sekretess. Bakgrunden till uttalandet är att det finns kammarrättsavgöranden som godtagit VHS bedömning att uppgifterna i Beda omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL (den s.k. statistiksekretessen).

Sekretess enligt denna bestämmelse gäller enligt första stycket i sådan "särskild verksamhet" hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Med särskild verksamhet avses verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande. Vid bedömningen av frågan om en särskild verksamhet avser framställning av statistik måste en helhetsbedömning göras av verksamheten. Om den särskilda verksamhetens huvudsakliga syfte är att framställa statistik är bestämmelserna om statistiksekretess tillämpliga. Å andra sidan är bestämmelserna inte tillämpliga i en verksamhet som har något annat än statistikframställning som sitt främsta syfte även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder (prop. 2013/14:162 s. 9).

Sekretessen enligt första stycket gäller för uppgifterna oavsett varifrån de härrör eller hur de har kommit till myndigheten. Det är alltså inte ändamålet med uppgifterna utan den verksamhet vari de förekommer som är avgörande. Det kan leda till att en uppgift hos en myndighet är offentlig inom en handläggande avdelning men sekretessreglerad inom en avdelning som framställer statistik. Av avfattningen "särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik" framgår att sekretessen omfattar också uppgifter hos myndigheter som biträder andra myndigheter, som framställer statistik i en särskild verksamhet, genom att samla in uppgifter för de senares räkning. Används uppgifterna hos dessa insamlade myndigheter i annan verksamhet, t.ex. i verksamhet med tillsyn eller handläggning, är dock denna paragraf inte tillämplig (prop. 1979/80:2, s. 265).

Motsvarande sekretess gäller enligt andra stycket i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Beda hanteras inte i en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik. Det finns inte heller någon förordningsbestämmelse om sekretess enligt andra stycket.

I det första kammarrättsavgörandet, till vilket senare avgöranden har hänvisat, framhöll rätten, efter en redovisning av uttalandet i propositionen, att "de begärda uppgifterna endast [finns] i betygsdatabasen som används för statistikframställning hos SCB" och att de därför ska anses omfattas av statistiksekretess (se Kammarrätten i Stockholms dom 2002-10-10, i mål nr 3300-2002). Kammarrätten berörde inte det faktum att de aktuella uppgifterna i databasen också hade samlats in för att kunna flyttas över till antagningsverksamheten (om den registrerade lämnade sitt samtycke till detta).

Skolverkets förslag är att Beda får flera nya ändamål. Även om uppgifterna fortfarande skulle finnas "i betygsdatabasen som används för statistikframställning hos SCB" är det enligt UHR tveksamt om bestämmelsen om statistiksekretess skulle vara tillämplig.

Syftet med det ovan citerade förarbetsuttalandet får anses vara att möjliggöra mer flexibla former för insamlingen av uppgifter som specifikt ska användas för statistiska ändamål. Sekretess kan gälla även om insamlingen läggs på en myndighet och själva statistikframställningen på en annan myndighet. När t.ex. SCB svarar för insamling av uppgifter till en statistikansvarig myndighet inom ramen för den officiella statistiken gäller sålunda typiskt sett statistiksekretessen hos båda myndigheterna.

Förarbetsuttalandet kan emellertid inte tas till intäkt för ett avsteg från det strikta kravet på att uppgifterna ska finnas i en "särskild verksamhet" för att statistiksekretessen ska gälla. En myndighetsdatabas som används för flera olika ändamål, t.ex. även för antagning och uppföljning på individnivå, kan inte omfattas av statistiksekretess endast på grund av att ett av ändamålen med databasen är utlämnade för statistikproduktion hos en annan myndighet. Såvitt känt har någon sådan tolkning inte heller förts fram när det gäller andra myndighetsdatabaser med flera olika ändamål, däribland utlämnande för statistikproduktion.

Enligt UHR är det rimligt att utgå från att uppgifterna i Beda inte kommer att omfattas av statistiksekretess om Skolverkets förslag genomförs. Vissa uppgifter kan emellertid omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser.

I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. I detta kapitel finns t.ex. bestämmelser om sekretess för förföljda personer (3 §), skyddad folkbokföring (3 a §) och utlännings säkerhet i vissa fall (5 §) som i vissa särskilda fall skulle kunna bli tillämpliga på uppgifter i Beda. Därutöver gäller enligt 7 § sekretess om det kan antas att en uppgift efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen.

I 23 kap. 5 § andra stycket OSL finns en bestämmelse om sekretess hos UHR "för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs." Eftersom bestämmelsen bara gäller "i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter" gör UHR bedömning att den inte är tillämplig i den verksamhet som rör förandet av Beda enligt UHR:s instruktion.

Reglerna om överföring av sekretess i 11 kap OSL blir inte tillämpliga när sekretessbelagda uppgifter lämnas från skolor till UHR.

Sekretesskyddet för uppgifter i en utökat Beda diskuteras vidare nedan bl.a. under rubriken "Behov av ytterligare reglering".

6. Konsekvensbedömning avseende dataskydd

6.1. Inledning

Skolverkets förstudie innehåller ingen heltäckande konsekvensbedömning avseende skyddet för personuppgifter. Även om det är tveksamt om det i det aktuella fallet finns en skyldighet att göra en sådan konsekvensbedömning avseende dataskydd som avses i artikel 34 i EU:s dataskyddsförordning krävs det ett mer fullständigt underlag t.ex. för att bedöma om den planerade behandlingen i Beda är förenlig med behandlingsreglerna i förordningen. En konsekvensbedömning behövs även för att det ska vara möjligt att bedöma vilka särskilda säkerhets- och skyddsåtgärder som måste vidtas och om det krävs kompletterande rättslig reglering av den nya verksamheten, t.ex. i form av en särskild registerförfattning eller i form av nya sekretessbestämmelser.

6.2. Den föreslagna behandlingen i ett dataskyddsrättsligt perspektiv

Beda är en databas för betygsuppgifter. Utbildningsdatautredningen gjorde bedömningen att det i dagsläget inte behandlas "några känsliga personuppgifter eller uppgifter av integritetskänslig natur i Beda" (SOU 2017:49 s. 422).

UHR gör bedömningen att betygsuppgifter *i sig* inte ska anses utgöra känsliga eller integritetskänsliga personuppgifter. Värderande uppgifter om en fysisk person, s.k. mjukdata, anses visserligen i vissa sammanhang utgöra integritetskänsliga personuppgifter, vilka enligt praxis t.ex. måste ges ett starkare säkerhetsmässigt skydd. Men eftersom det i detta sammanhang handlar om standardiserade betyg som dessutom normalt redan är offentliga hos utfärdaren finns det enligt UHR:s uppfattning inte anledning att göra en sådan klassificering. Huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen. Detta framgår av 29 kap. 18 § skollagen (2010:800). I samband med överlämnandet blir därmed även dessa betyg offentliga.

Skolverkets förslag innebär emellertid att känsliga uppgifter enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning skulle behandlas beträffande vissa individer. Det handlar t.ex. om uppgifter om att en elev har läst vissa modersmålskurser, vilket beträffande vissa språk kan vara en sådan uppgift som indirekt avslöjar etniskt ursprung.

En uppgift om att en viss person läst en modersmålskurs är inte alltid att betrakta som en känslig personuppgift. Datainspektionen har dock ansett att en uppgift om en persons modersmål i vissa fall kan vara en uppgift som indirekt avslöjar etniskt ursprung (Datainspektionens rapport 2002:2, Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan, s. 8). Regeringen har nyligen uttalat att en uppgift om modersmål "i sig inte [torde] vara en känslig personuppgift" men att uppgiften, beroende på "i vilket sammanhang den förekommer", kan bedömas vara en uppgift om etniskt ursprung vilket är en känslig personuppgift (prop. 2017/18:218

s. 134). Vad som menas med "i sig" och "i vilket sammanhang" är inte helt klart. Enligt UHR kan uttalandet emellertid inte förstås så att en uppgift om ett modersmål *aldrig* skulle kunna anses avslöja etniskt ursprung utan ytterligare information. Det finns i detta hänseende en skillnad mellan isolerade uppgifter om medborgarskap eller uppgifter om nationalitet eller ursprungsland som regeringen också nämner i det nämnda lagstiftningsärendet.

UHR menar att uppgiften om att en viss person fått modersmålsundervisning på ett språk, vilket har ett mycket nära samband med ett visst etniskt ursprung, måste betraktas som en känslig personuppgift. Ett exempel på ett sådant modersmål är romani chib. När uppgift om modersmålsundervisning lagras i Beda blir det t.ex. möjligt att sammanställa alla som har läst den aktuella modersmålskursen under en lång period.

Motsvarande bedömning kan i vissa fall göras beträffande betyg utfärdade av skolor som endast har elever med en viss medicinsk diagnos eller en viss etnisk bakgrund. Av detta skäl har Skolverket valt att föreslå att betyg från särskild utbildning för vuxna och gymnasiesärskolan hålls utanför Beda. UHR konstaterar emellertid att betygsuppgifter avseende Riksgymnasium för döva och hörselskadade eller Riksgymnasier för elever med svåra rörelsehinder (Rh-anpassad utbildning) inte undantas enligt Skolverkets förslag. Betyg som kopplas till dessa skolor torde alltid utgöra uppgift som rör hälsa, dvs. en känslig personuppgift.

Det skulle kunna hävdas att det finns en principiell skillnad mellan situationer där det utgör ett tvingande krav för antagning att en elev har en viss egenskap som utgör en känslig personuppgift (t.ex. en funktionsnedsättning) och situationer där det bara föreligger ett mycket nära samband i praktiken (t.ex. till ett visst etniskt ursprung). Men med utgångspunkt i det reella behovet av förstärkt integritetsskydd som regleringen av känsliga personuppgifter avser att åstadkomma framstår emellertid en sådan distinktion som alltför formalistisk. Om en normal bedömare uppfattar en tydlig koppling mellan en skola och en känslig personuppgift bör detta normalt vara tillräckligt för att en känslig personuppgift ska anses föreligga. En uppgift om medlemskap i ett politiskt parti anses t.ex. utgöra en uppgift om politisk övertygelse, trots att det saknas konkret kännedom om den faktiska politiska övertygelse som en medlem har. Enligt UHR:s mening kan det därför inte uteslutas att även betygsuppgifter av det senare slaget i vissa fall måste betraktas som känsliga.

Det finns därutöver en risk att känsliga personuppgifter kan komma in i Beda på ett mer eller mindre oönskat sätt. Av Skolverkets förstudie framgår att en betygshandling innehåller fältet "Notering (övriga upplysningar)", där t.ex. orsaken till att betyg saknas kan antecknas. Om inga särskilda åtgärder vidtas kommer Beda att innehålla dessa uppgifter. Enligt UHR:s erfarenhet kan detta fält – trots att det inte är önskvärt – innehålla känsliga personuppgifter, i första hand uppgifter om hälsa.

Den rättsliga analysen av behandlingen av personuppgifter i Beda bör därför sammanfattningsvis utgå från att Skolverkets förslag skulle innebära att känsliga personuppgifter om ett mindre antal individer behandlades.

I förstudien föreslår Skolverket att betyg från utbildning inom Kriminalvården ska inkluderas om det är förenligt med dataskyddsreglerna. Uppgifter om att betyg har utfärdats inom Kriminalvården är att betrakta som en uppgift om lagöverträdelse enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Något förbud för en myndighet som UHR att behandla uppgifter om lagöverträdelser föreligger inte enligt den aktuella artikeln eller enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen. För att denna typ av uppgifter ska kunna lämnas till folkhögskolor krävs däremot stöd i annan författning, t.ex. i en registerförordning, eller ett beslut från Datainspektionen om ett särskilt undantag.

Uppgifter om lagöverträdelser kan enligt Datainspektionens praxis dessutom hänföras till kategorin integritetskänsliga personuppgifter. Beträffande sådana personuppgifter ställs det t.ex. högre krav på säkerhet. Förekomsten av uppgifter om lagöverträdelser i databasen kan därför tala för att det t.ex. behövs särskilda regler om behörighetsbegränsningar och om möjligheterna att göra sökningar och sammanställningar i databasen.

Beda kommer även att innehålla betygsuppgifter som rör personer med skyddad identitet. Sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Det måste finnas fungerande rutiner för att göra personalen uppmärksam på sådan sekretess m.m.

Vid konsekvensbedömning bör även databasens omfattning beaktas. Beda kommer från start att innehålla betyg för drygt två miljoner personer och den kommer successivt att växa eftersom uppgifterna enligt Skolverkets förslag inte ska gallras. En annan omständighet att ta hänsyn till är att uppgifterna i databasen regelmässigt ska göras tillgängliga för andra myndigheter som har behov av dem för olika ändamål.

Riskerna förknippade med stora centraliserade databaser anses normalt vara större och sådana databaser blir därför ofta föremål för särreglering. Regeringen har uttalat att behovet av lagstiftning är särskilt stort om uppgifterna sprids externt i inte obetydlig omfattning (prop. 1990/91:60 s. 58).

Att betygsuppgifter samlas i en nationell databas och där behandlas för de föreslagna ändamålen framstår på ett övergripande plan som rimligt, framför allt med utgångspunkt i den ökade effektiviteten och möjligheten att säkerställa tillgången till korrekta och aktuella betygsuppgifter. Att de föreslagna myndigheterna och organisationerna bör ges elektronisk åtkomst till uppgifter i Beda framstår som väl övervägt. Ofta ligger den aktuella behandlingen i den registrerades direkta intresse. Att betygsuppgifter under alla förhållanden måste användas är i de flesta fall tydligt. Som framhålls nedan måste emellertid riskerna förknippade med en omfattande centraliserad databas hanteras genom säkerhets- och skyddsåtgärder.

UHR förstår Skolverkets förslag så att utlämnande till andra organisationer inte ska ske genom s.k. direktåtkomst: De mottagande organisationerna ges inte möjlighet att söka i och ta del av uppgifter utan UHR:s medverkan. Istället handlar det om s.k. utlämnande på medium för automatiserad behandling, antingen genom regelbundna överföringar i bulk eller genom ett fråga-svar-system där uppgifter om en viss identifierad individ "beställs fram" (jfr rättsfallet HFD 2015 ref 61). Det

synsätt som ligger till grund för den svenska registerlagstiftningen är att utlämnade på medium för automatiserad behandling utgör en mindre integritetskänslig form av uppgiftslämnande. I registerförfattningar är det dock vanligt att även denna form av elektroniskt uppgiftslämnande blir föremål för särreglering, t.ex. beträffande tillåtna mottagare och typ av uppgifter.

För konsekvensbedömningen är det givetvis också relevant vilken säkerhet som kommer att omgärda den aktuella databasen. Men då UHR bedömer att säkerheten inte utgör ett avgörande hinder mot förslaget eller föranleder ny rättslig reglering diskuteras säkerhetsfrågan inte vidare i denna förstudie. UHR vill dock framhålla att det är angeläget att det finns tillräckliga resurser till att utforma en hög säkerhet kring Beda.

6.3. Tillämpning av allmänna dataskyddsregler

Inledning

I detta avsnitt tillämpas de allmänna dataskyddsreglerna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen på den behandling av personuppgifter som blir konsekvensen av Skolverkets förslag. Analysen är kortfattad och syftar till att beskriva de mest centrala rättsliga frågeställningarna. Behovet av kompletterande rättslig reglering och formerna för en sådan eventuell reglering diskuteras mer djupgående i nästa avsnitt.

Grundläggande krav (artikel 5)

Vissa grundläggande principer gäller för all behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. I denna analys är det t.ex. relevant att nämna principerna om lagringsminimering, ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering. UHR gör bedömningen att Skolverkets förslag i huvudsak aktualiserar dessa principer i tre hänseenden.

För det första bör det undersökas hur principen om *lagringsminimering* ska tillämpas på Beda. Personuppgifter får enligt denna princip inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Från principen om lagringsminimering görs vissa undantag, t.ex. när det gäller arkivändamål av allmänt intresse (se nedan sid. 22) och statistiska ändamål. Behandlingen i nya Beda har flera olika ändamål. Vissa av dessa får anses motivera en längre lagringstid än andra. När det gäller statistiska ändamål krävs normalt att en avidentifiering görs så snart detta är möjligt (jfr EU-domstolens dom C-524/06, *Huber*, p. 63-65). Vilka gallringstider som enligt lagstiftningen ska gälla för ett utökat Beda är inte direkt fastställt i den myndighetsförordning som innehåller själva uppgiften att föra registret. Utan en särreglering av gallringstiderna måste UHR analysera vad som är en lämplig lagringstid för respektive ändamål och i enlighet med denna analys begränsa behandlingen, inklusive utlämnandet, till sådana ändamål som lagringen fortfarande sker för. En fullständig analys av vilka lagringstider som skulle bli aktuella för olika ändamål görs inte här, men vissa principiella kommentar kan lämnas.

När uppgifter har överförts till Skolverket eller SCB torde det inte längre vara nödvändigt att lagra dessa i Beda för statistiska ändamål. I detta sammanhang måste det också övervägas hur arkiveringen av betyg ska utformas i framtiden. Ska arkivering som idag primärt sker hos betygsutfärdaren istället (eller också) ske centraliserat genom Beda? Överväganden i denna del krävs av Riksarkivet eller av lagstiftaren. Lagringen för antagningsändamål är mer svårbedömd. Arbetslivet förändras och principen om livslångt lärande kan motivera en längre lagringstid.

För det andra finns det anledning att undersöka hur Skolverkets förslag att i uppbyggnadsskedet inhämta äldre uppgifter från SCB och från UHR:s antagningsverksamhet förhåller sig till principen om *ändamålsbegränsning*. Denna princip innebär att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Skolverkets förslag aktualiserar frågan vad som är ett oförenligt ändamål i förhållande till de ändamål som uppgifterna har samlats in för hos SCB respektive UHR. Hos SCB har uppgifterna samlats in för statistiska ändamål. Den dataskyddsrättsliga regleringen av behandlingen av personuppgifter för statistiska ändamål är förhållandevis tillåtande, men för att kompensera detta krävs att kopplingen till det statistiska ändamålet bevaras strikt. Detta synsätt kommer bl.a. till uttryck i 4 kap. 2 § dataskyddslagen där det anges att personuppgifter som behandlas enbart för statistiska ändamål endast får användas för att vidta åtgärder i fråga om den registrerade om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den registrerades vitala intressen. Utan en uttrycklig rättslig skyldighet att använda äldre betygsuppgifter hos SCB gör UHR bedömningen att en sådan användning för de nya ändamålen med Beda skulle strida mot principen om ändamålsbegränsning.

Även hos UHR är äldre betygsuppgifter insamlade för statistiska ändamål, men uppgifter hos UHR får dessutom anses vara insamlade för antagningsändamål. De ändamål som Skolverket föreslår för nya Beda kan enligt UHR:s mening inte anses vara oförenliga med antagningsändamålet. Principen om ändamålsbegränsning utgör av samma skäl inte något hinder mot att använda personuppgifter som har samlats in för validering av utländska utbildningar i nya Beda.

Av framställningen nedan framgår att behandling för ett nytt icke oförenligt ändamål kan ge upphov till en informationsskyldighet för UHR enligt bestämmelsen i artikel 14.4 i EU:s dataskyddsförordning.

För det tredje måste det övervägas om Skolverkets förslag på vilka uppgifter som ska behandlas för olika ändamål är förenligt med principen om *uppgiftsminimering*. Skolverket gör en detaljerad genomgång av vilket behov respektive mottagande organisation har av olika typer av uppgifter. UHR har inte anledning att ifrågasätta Skolverkets bedömning. Genom att begränsa utlämnandet till sådana uppgifter som behövs för respektive mottagande organisations behandling för ett bestämt ändamål säkerställs enligt UHR:s mening principen om uppgiftsminimering.

Rättslig grund för behandlingen (artikel 6)

Varje behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningen måste enligt artikel 6 ha en bestämd rättslig grund. Känsliga personuppgifter får

endast behandlas om det finns stöd för behandlingen i artikel 9 eller i en sådan nationell undantagsreglering som har stöd i den aktuella artikeln. Uppgifter om lagöverträdelse får bara behandlas av andra än myndigheter om det finns stöd för detta i artikel 10 eller med särskilt stöd av författning (t.ex. 3 kap. 8-9 §§ dataskyddslagen eller författning som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser).

Den huvudsakliga rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter i utökade Beda, inklusive utlämnandet till utpekade myndigheter och andra organisationer, bör vara att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). För att det ska vara fråga om en uppgift av allmänt intresse enligt svensk rätt krävs enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen att uppgiften följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Enligt sin myndighetsinstruktion har UHR i uppgift att inom ramen för sitt uppdrag biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande och "med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Uppgifterna i registret ska lämnas till statistikansvarig myndighet för skolväsendet eller till den myndighet eller det organ som den statistikansvariga myndigheten bestämmer". Som diskuteras närmare nedan kan bestämmelsen behöva förändras så att det finns en uttrycklig uppgift som möjliggör också sådana behandlingar som inte rör "ett samordnat antagningsförfarande" eller framställning av statistik, t.ex. utlämnande för behandling i Skolverkets planeringsverktyg och för Folkbildningsrådets uppföljning.

Kravet på att en behandling ska vara "nödvändig" för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse innebär i princip ett krav på att behandlingen ska vara proportionerlig. Viktiga inslag vid en sådan proportionalitetsbedömning är t.ex. tyngden hos de intressen som ligger bakom behandlingen och vilka integritetsrisker den är förknippad med. I praktiken blir de grundläggande principerna i artikel 5 betydelsefulla vid bedömningen. En behandling av personuppgifter som t.ex. är mer omfattande än vad som krävs för det aktuella ändamålet anses inte vara nödvändig. Eftersom de föreslagna behandlingarna fyller viktiga behov för det allmänna och för den registrerade själv, samtidigt som behandlingarna – när det gäller sådana uppgifter som inte omfattas av artikel 9 och 10 – inte framstår som särskilt integritetskänsliga gör UHR bedömningen att de är nödvändiga i artikel 6:s mening.

Beträffande vissa utlämnanden, t.ex. till Skolverket för användning i planeringsverktyget för kommunal vuxenutbildning, föreslås ett system där den registrerade får lämna sitt samtycke. Förslaget har sin grund i bedömning att alla uppgifter i Beda skulle omfattas av sekretess. Saknas en lagstadgad uppgiftsskyldighet krävs samtycke för att uppgifterna ska få lämnas ut. Med den bedömning i sekretessfrågan som UHR har gjort ovan krävs i de allra flesta fall inget samtycke på grund av sekretess. Om själva utlämnandet anses vara nödvändigt för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse krävs samtycke inte heller för att behandlingen ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen. Kravet

på samtycke kan i och för sig behållas som en extra säkerhetsåtgärd som stärker skyddet för den registrerade. Givet vad som har sagts ovan om kriteriet "nödvändigt" gör UHR emellertid bedömningen att en sådan skyddsåtgärd inte krävs.

Känsliga personuppgifter (artikel 9)

Känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter som rör hälsa eller uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, får endast behandlas om det finns rättsligt stöd för detta i artikel 9.2.

I 3 kap. 3 § dataskyddslagen finns ett särskilt undantag för myndigheters behandling av känsliga personuppgifter. Bestämmelsen anger att en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning får behandla känsliga personuppgifter

"1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet."

Vid behandling som sker enbart med stöd av denna undantagsbestämmelse är det förbjudet att utföra sökningar "i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter".

I artikel 9.2 g anges att behandlingen av känsliga personuppgifter är tillåten om den är "nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, 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 är inte helt klart hur undantagsbestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen ska tillämpas på behandlingen av känsliga personuppgifter i Beda. Mer konkret är frågan om punkt 3 kan tillämpas i det aktuella fallet.

Av förarbetena till denna punkt framgår bl.a. följande (prop. 2017/18:105 s. 194 f.):

"Bestämmelsen möjliggör under vissa omständigheter behandling av känsliga personuppgifter hos myndigheter då behandlingen varken sker med koppling till ett visst ärende eller krävs enligt annan lag. Bestämmelsen är således tillämplig i s.k. faktisk verksamhet hos myndigheter, dvs. i sådan förvaltningsverksamhet som inte utgör ärendehandläggning. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Det krävs att den personuppgiftsansvarige, i det enskilda fallet, gör en bedömning av om behandlingen innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Om behandlingen skulle innebära ett sådant intrång, får den inte ske enligt denna bestämmelse. För att avgöra om intrånget är otillbörligt måste myndigheten göra en proportionalitetsbedömning där behovet av att utföra

behandlingen viktas mot de registrerades intresse av att behandlingen inte sker. Bedömningen av de registrerades intresse av att behandlingen inte sker bör utgå från det intresse av integritetsskydd som de registrerade typiskt sett har. Den personuppgiftsansvarige måste således inte göra en bedömning i förhållande till varje berörd individ. Vid bedömningen av intrånget i den enskildes personliga integritet ska vikt läggas vid bl.a. uppgifternas känslighet, behandlingens karaktär, den inställning de registrerade kan antas ha till behandlingen, den spridning uppgifterna kan komma att få och risken för vidarebehandling för andra ändamål än insamlingsändamålet. Detta innebär t.ex. att bestämmelsen inte kan läggas till grund för att skapa integritetskänsliga sammanställningar av känsliga personuppgifter.”

Det är osäkert om det aktuella undantaget kan användas för all behandling av känsliga personuppgifter i Beda, inklusive utlämnandet till andra organisationer. Enligt UHR:s mening talar dataskyddsförordningens utformning för att undantaget i dataskyddslagen måste ges en relativt snäv tolkning. Visserligen skulle andelen känsliga personuppgifter utgöra en relativt liten del av databasen. Samtidigt öppnar en omfattande centraliserad databas bl.a. upp för möjligheter att göra integritetskänsliga sökningar och sammanställningar.

Av artikel 9.2 g framgår att nationella regler som tillåter behandling av känsliga personuppgifter ska ”innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen”. Det kan t.ex. handla om sök- och sammanställningsbegränsningar och sekretessbestämmelser som erbjuder ett tillfredsställande skydd för den registrerade.

3 kap. 3 § dataskyddslagen innehåller, som nämnts ovan, ett sökförbud som är tillämpligt när behandlingen av känsliga personuppgifter sker enbart med stöd av den aktuella bestämmelsen. Sökförbudet innebär att det är förbjudet att utföra sökningar ”i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter”. Eftersom sökförbudet inte är absolut, utan kopplat till syftet, gör UHR bedömningen att bestämmelsen inte begränsar enskildas rätt att begära sammanställningar med stöd av rätten att ta del av allmänna handlingar (*Heuman, 2 kap. 3 § TF, Lexino 2018-01-19, jfr även prop. 2017/18:232 s. 156*).

Om det saknas tillämpliga sekretessbestämmelser innebär detta att det skulle vara möjligt för enskilda att t.ex. begära sammanställningar av t.ex. alla personer i Beda som har läst en viss modersmålskurs eller har betyg utfärdat från en viss skola som avslöjar att personen har en viss funktionsnedsättning.

Bestämmelserna om sekretess i 21 kap. 1 § och 21 kap. 7 § skyddar mot utlämnade av känsliga personuppgifter i vissa situationer, men sekretess skulle t.ex. inte gälla om t.ex. en organisation med s.k. utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen begär den aktuella sammanställningen om modersmålskurser.

UHR gör sammantaget bedömningen att det inte finns lämpliga och särskilda säkerhetsåtgärder för att kunna tillämpa undantaget i 3 kap. 3 § dataskyddslagen, utan att det införs ett absolut sökförbud beträffande känsliga personuppgifter alternativt en förstärkt sekretessreglering.

Uppgifter om lagöverträdelser (artikel 10)

Uppgifter om lagöverträdelser, t.ex. betyg från Kriminalvården, får behandlas av myndigheter och därmed av UHR. För att uppgifterna ska kunna lämnas ut till mottagare som inte är myndigheter, dvs. till folkhögskolor för antagningsändamål, krävs däremot ett nytt rättsligt stöd. Enligt UHR kan behandlingen nämligen inte baseras på något av de befintliga undantagen som finns i dataskyddslagen eller i Datainspektionens föreskrifter om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser (DIFS 2018:2). Att varje mottagande folkhögskola skulle begära ett individuellt undantag från förbudet enligt 3 kap. 9 § andra stycket dataskyddslagen framstår inte heller som realistiskt eller praktiskt.

Alternativet till en särreglering är att uppgifterna om lagöverträdelser helt utesluts från Beda eller åtminstone från utlämnandet till de privata rättssubjekten. Båda dessa åtgärder torde i och för sig vara relativt enkla att åstadkomma, men minskar värdet av Beda. Integritetsskyddet för den enskilde blir dessutom inte alltid bättre. Vid ansökan till en folkhögskola kan t.ex. betyget som innehåller en uppgift om lagöverträdelse ändå behöva visas upp.

De registrerades rättigheter (artikel 12-22)

Dataskyddsförordningen innebär att de registrerade får mer långtgående rättigheter, t.ex. rätt till information (artikel 13-14), rätt till radering (artikel 17) och rätt att motsätta sig behandlingen (artikel 21). Dessa rättigheter kan aktualiseras beträffande Beda.

Dataskyddslagen innehåller generellt tillämpliga nationella begränsningar endast i den registrerades rätt till tillgång (artikel 15), dvs. rätten till s.k. registerutdrag. Regeringen och riksdagen har gjort bedömningen att övriga begränsningar i de registrerades rättigheter som framgår av dataskyddsförordningen vid behov får göras i särskilda registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter på bestämda områden. Villkoren för nationella begränsningar av detta slag framgår av artikel 23 i dataskyddsförordningen.

UHR har enligt artikel 14 ett långtgående krav på att lämna information vid insamlingen av personuppgifter. Motsvarande gäller för myndigheter som hämtar uppgifter från Beda. Ett i sammanhanget betydelsefullt undantag gäller när "erhållande eller utlämnande av uppgifter uttryckligen föreskrivs genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen" (artikel 14.5 c). Information behöver inte heller lämnas om det "visar sig vara omöjligt eller skulle medföra en oproportionell ansträngning" (artikel 14.5 b).

Möjligheten att lämna uppgifter till UHR regleras redan idag i författning och därmed torde UHR kunna tillämpa undantagsregeln beträffande sin insamling. För att mottagande organisationer ska kunna använda sig av undantaget torde det däremot krävas ny författningsreglering av UHR:s utlämnande. En sådan reglering kan ske t.ex. i förordningen med instruktion till UHR eller i en särskild registerförfattning.

Om personuppgifter ska användas för ett annat ändamål än för vilka de samlades in krävs som huvudregel att den personuppgiftsansvarige lämnar ny information till den registrerade (artikel 14.4). Denna nya bestämmelse blir bl.a. viktig när det gäller den föreslagna inhämtningen av gamla uppgifter till Beda i uppstartsskedet. I de fall där den nya användningen i Beda anses tillåten enligt principen om ändamålsbegränsningen ska information som huvudregel lämnas enligt den aktuella bestämmelsen. Om t.ex. skyldigheten att använda äldre betygsuppgifter för ett nytt ändamål är författningsreglerad kan undantaget i artikel 14.5 c tillämpas även i denna situation.

Frågan är vidare om den registrerade ska ha en rätt att begära att uppgifter om honom eller henne raderas enligt artikel 17 och en rätt att motsätta sig behandlingen enligt artikel 21.

UHR gör bedömningen att någon rätt till radering enligt artikel 17.1 normalt inte aktualiseras i relation till Beda och att det därför inte är nödvändigt med något undantag från denna artikel. Dessutom finns ett undantag i 17.3 för arkivering. Behandling för arkivändamål är enligt de grundläggande principerna inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Någon annan rättslig grund särskilt för behandlingen för arkivändamål behöver inte finnas. UHR kan således vidarebehandla personuppgifter när de arkiverar sina allmänna handlingar med stöd av samma rättsliga grund som gäller för de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen behandlades. Personuppgifterna får då även lagras under längre tid än vad som är nödvändigt för det ändamål som de samlades in för.

UHR menar vidare att intresset av ett komplett Beda, t.ex. i antagningssituationer, talar emot att det ska finnas en rätt att motsätta sig behandlingen enligt artikel 21. Visserligen innebär den aktuella artikeln ingen absolut rätt för den registrerade att få behandlingen att upphöra, men eftersom det utgör ett viktigt mål av generellt allmänt intresse att Beda är komplett, inte minst i antagningssituationer, föreslår UHR att det enligt artikel 23 görs ett undantag från rätten att motsätta sig behandlingen. Detta bör regleras i en registerförordning.

6.4. Riskbedömning och bedömning av möjliga åtgärder

UHR gör bedömningen att det inte finns några avgörande integritetsmässiga invändningar mot en utveckling av Beda enligt Skolverkets förslag. Det traditionella svenska synsättet är emellertid (se avsnitt 6.2 ovan) att myndighetsdatabaser som rör ett stort antal individer och som görs tillgängliga för andra myndigheter eller externa organisationer är förknippade med särskilda risker.

Om behandlingen av personuppgifter ska ske med stöd av de allmänna dataskyddsreglerna innebär den bedömning som UHR har gjort i föregående avsnitt att känsliga personuppgifter måste uteslutas och att uppgifter om lagöverträdelse åtminstone måste undantas från utlämnandet till privata rättssubjekt. De uppgifter som i detta scenario kommer att behandlas framstår inte som särskilt integritetskänsliga och den föreslagna behandlingen, inklusive formen för utlämnade till de utpekade organisationerna, framstår som proportionerlig.

Att som Skolverket föreslår helt utesluta skolor som är direkt förknippade med en uppgift som rör hälsa är okomplicerat, men att undanta delar av ett betyg, t.ex. uppgifter om sådana modersmål som utgör uppgifter om etniskt ursprung, framstår dels som svårare, dels som mindre lämpligt med hänsyn till Bedas ändamål. Detta talar för en särreglering som ger UHR rätt att behandla sådana känsliga personuppgifter som faktiskt ingår i betyg.

Införs sådana särregler för att tillåta behandling även av känsliga personuppgifter, för att möjliggöra utlämnade av uppgifter om lagöverträdelse samt eventuellt för att begränsa den registrerades rättigheter, t.ex. att motsätta sig behandlingen, uppstår emellertid vissa integritetsrisker som måste hanteras genom säkerhets- och skyddsåtgärder. Utformningen av sådana åtgärder diskuteras i nästa avsnitt.

En särskild aspekt i detta sammanhang är att uppgifter i Beda som huvudregel kommer att vara offentliga. Även om uppgifterna redan är (eller när det gäller fristående skolor kommer att bli) offentliga hos den som utfärdat betyget blir de dels mer lättåtkomliga från en källa, dels mer sök- och sammanställningsbara. Beroende på vilka uppgifter som ska ingå i Beda kan det föreligga ett behov av ytterligare bestämmelser om sekretess och av sök- och sammanställningsbegränsningar i någon form av dataskyddsrättslig särreglering.

Om valet faller på att införa en särskild rättslig reglering som t.ex. tillåter behandling av känsliga personuppgifter i databasen kan Skolverkets förslag att inte låta betyg från särskild utbildning för vuxna och gymnasiesärskolan ingå i Beda eventuellt omprövas för att databasen ska bli mer komplett. UHR förordar en sådan ordning.

7. Behov av ytterligare reglering

7.1. Allmänna överväganden

En utbyggnad av Beda enligt Skolverkets förslag kräver enligt UHR:s uppfattning kompletterande rättslig reglering. För det första krävs det vissa justeringar i sekretesskyddet för uppgifter hos UHR.

För det andra krävs det viss kompletterande reglering av behandlingen av personuppgifter. UHR menar att redan det faktum att Beda blir en databas med uppgifter om ett stort antal individer i kombination med att uppgifterna görs tillgängliga för många myndigheter och andra intressenter talar för en särreglering i en enkel registerförfattning i förordningsform. En sådan särreglering utgör i sig en skyddsåtgärd.

Om de känsliga personuppgifter som nämnts i avsnitt 6.2 ska ingå i Beda och om uppgifter om lagöverträdelse ska kunna lämnas ut till privata rättssubjekt krävs under alla förhållanden att det införs en rättslig grund för dessa behandlingar. Detsamma gäller om äldre personuppgifter från SCB ska användas för uppbyggnaden. Införs kompletterande bestämmelser som gör dessa behandlingar tillåtna krävs det enligt UHR:s uppfattning även säkerhets- och skyddsåtgärder i författningsform, t.ex. regler om sök- och sammanställningsbegränsningar.

Dessa överväganden utvecklas i det följande. I enlighet med uppdragets inriktning presenteras inga författningsförslag.

7.2. Behov av nya sekretessbestämmelser

Bedömningen att statistiksekretessen inte blir tillämplig på Beda innebär att de flesta uppgifter i Beda skulle vara offentliga. UHR ser i grunden inte anledning att ifrågasätta en sådan ordning, men konstaterar att betygsuppgift som är sekretessbelagd hos betygsutfärdaren inte bör bli offentlig när den lämnas till UHR för att föras in i Beda. Motsvarande sekretesskydd som finns hos betygsutfärdaren bör finnas i UHR:s verksamhet som rör driften av Beda.

Hos betygsutfärdaren är det främst sekretessen i 23 kap. 2 § tredje stycket OSL som kan aktualiseras beträffande uppgifter som tas in i ett betyg. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i utbildningsverksamheten ”för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs”. Sekretessen är främst tänkt att användas vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier. Det torde krävas indikation på risk för sådan förföljelse för att sekretess ska gälla.

Då reglerna om överföring av sekretess i 11 kap. OSL inte blir tillämpliga på uppgifter som lämnas till UHR bör det finnas en bestämmelse om primär sekretess i UHR:s verksamhet. I 23 kap. 5 § andra stycket OSL finns en bestämmelse om sekretesskydd i UHR:s ”verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter” som ger samma sekretesskydd som bestämmelsen i 23 kap. 2 § tredje stycket.

Enligt UHR:s mening bör denna bestämmelse göras generellt tillämplig i UHR:s verksamhet att driva Beda.

Om denna ändring genomförs och det i enlighet med förslaget nedan införs ett förbud mot vissa typer av integritetskänsliga sökningar och sammanställningar gör UHR bedömning att det inte krävs någon ytterligare förstärkning av sekretesskyddet för uppgifter i Beda. Denna bedömning baseras dels på att de känsliga personuppgifterna och uppgifterna om lagöverträdelserna som skulle ingå i Beda såvitt UHR kan bedöma inte är föremål för särskilt sekretesskydd hos betygsutfärdaren, dels på att bestämmelserna i 21 kap. OSL om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer erbjuder ett visst skydd.

7.3. Reglering av uppgiften att ansvara för Beda

Ett minimalalternativ för att tillgodose grundläggande dataskyddskrav är att UHR:s förordningsskyldighet att ansvara för Beda ändras så att det framgår att personuppgifter ska behandlas även för andra ändamål än de som framgår av den befintliga regleringen. Detta skulle säkerställa att de av Skolverket föreslagna behandlingarna, inklusive utlämnandena, är förenliga med artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning.

Den bedömning som har gjorts i avsnitt 6.3 innebär att behandlingen av känsliga personuppgifter kräver ytterligare stöd, t.ex. i form av en särreglering som innehåller starkare skyddsåtgärder än de som finns i dataskyddslagen. UHR menar därför att det inte är tillräckligt att bara införa ett nytt rättsligt stöd för behandlingen av känsliga personuppgifter i t.ex. UHR:s instruktion. Samma bedömning görs beträffande uppgifter om lagöverträdelser, där det också framstår som lämpligt att införa en sök- och sammanställningsbegränsning om det inte införs ytterligare bestämmelser om sekretess.

7.4. En särskild registerförfattning

Enligt UHR:s mening talar analysen i det föregående för att verksamheten i Beda bör bli föremål för särreglering i form av en enkel registerförfattning.

För det första finns det, som nämnts, principiella argument för att en myndighetsdatabas med uppgifter om ett stort antal personer blir föremål för särreglering. Det gäller särskilt i situationer där avsikten är att uppgifterna ska göras tillgängliga för andra myndigheter och privata subjekt. Beda innehåller redan idag uppgifter om drygt två miljoner personer och med de nya insamlingarna kommer antalet att växa.

För UHR:s del kan det konstateras att behandlingen av personuppgifter i det s.k. antagningsregistret är särreglerad i 4 kap. i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Det registret innehåller för närvarande nästan 2,8 miljoner personer.

För det andra finns det, som framställningen har visat, ett behov av kompletterade rättsligt stöd för vissa former av behandling. När det gäller åtminstone rätten att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter krävs det enligt UHR:s mening

kompletterande skyddsåtgärder, t.ex. i form av sök- och sammanställningsbegränsningar (se nedan). UHR har även bedömt att vissa begränsningar av den registrerades rättigheter i relation till behandlingen av personuppgifter i Beda bör göras i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen.

UHR bedömer att särregleringen kan hållas relativt enkel och lämnas i förordningsform (jfr t.ex. prop. 2017/18:218 s. 33). Eventuellt kan detta ske genom ett nytt kapitel i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. En särreglering ersätter den befintliga uppgiften i UHR:s myndighetsinstruktion.

I det följande skissas innehållet i en särreglering.

Ändamålet med registret. Den befintliga regleringen i myndighetsinstruktionen kompletteras med de nya ändamålen som framgår av Skolverkets förstudie.

Personuppgiftsansvaret. UHR utpekas som personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i Beda.

Uppgifter som ska ingå i registret. Framgår av Skolverkets förstudie. Vissa val kan göras när det gäller vilka betygsutfärdare som ska ingå (t.ex. beträffande RH-utbildningar eller Kriminalvården).

Behandling av känsliga personuppgifter. Rättsligt stöd för behandling av sådana känsliga personuppgifter som ingår i en betygshandling.

Sök- och sammanställningsbegränsningar. Kan vara aktuellt både för känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser. Begränsningen bör vara absolut så att den även begränsar rätten att ta del av allmän handling i form av en sammanställning av uppgifter.

Varifrån uppgifter får inhämtas. Om bedömningen görs att uppgifter från SCB ska användas i uppbyggnadsskedet krävs att principen om ändamålsbegränsning bryts genom en uttrycklig författningsreglering av inhämtningen.

Undantag från de registrerades rättigheter i vissa fall. Eventuellt undantag från rätten att motsätta sig behandling av betygsuppgifter i Beda enligt artikel 21.

Utlämning av uppgifter. Reglering av mottagare enligt Skolverkets förslag. Reglering av formen för utlämnande (utlämnande på medium för automatiserad behandling. Reglering av vilka uppgifter varje myndighet ska ha rätt till.

Folkhögskolors rätt att behandla uppgift om lagöverträdelse. Undantag från förbudet att behandla uppgift om lagöverträdelser (om betyg från Kriminalvården ska ingå). Placeringen av en sådan bestämmelse kan diskuteras.

Gallringstid. Reglering av hur länge uppgifter i Beda ska behandlas för de olika ändamålen.