

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet EU:s dataskyddsförordning och utbildningsväsendet (SOU 2017:49)

Datainspektionen har granskat betänkandet EU:s dataskyddsförordning och utbildningsväsendet (SOU 2017:49) huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Betänkandet omfattar ett område som har få särskilda författningar gällande behandling av personuppgifter. Utredningen har inte heller föreslagit några sådana särskilda nationella bestämmelser förutom vad avser behandling av känsliga personuppgifter. Datainspektionen anser inte att utredningen tillräckligt har analyserat om de personuppgiftsbehandlingar som sker inom utbildningsväsendet har det rättsliga stöd som krävs enligt dataskyddsförordningen. Det kan leda till att behandling av personuppgifter som behöver ske i dessa verksamheter inte är tillåtna enligt förordningen. Datainspektionen delar därför experten Ulrika Harnesk uppfattning i det särskilda yttrandet avseende skolområdet, men ser att det också gör sig gällande i utbildningsväsendet i övrigt.

Datainspektionen ställer sig även i övrigt bakom experten Ulrika Harnesks särskilda yttrande.

Med anledning av antalet frågor som behandlas i betänkandet begränsar Datainspektionen yttrandet till frågor av väsentlig betydelse för den enskildes personliga integritet.

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

4 Skollagsreglerad utbildningsverksamhet

4.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

4.6.2 Uppgift om allmänt intresse

Datainspektionen anser att utredningens redovisning är bristfällig. Den behöver kompletteras med en analys som visar vilken behandling som är nödvändig utifrån skolornas verksamhet och en redovisning som visar att skollagen och därtill hörande bestämmelser ger stöd för den behandlingen och att dessa är tydliga, precisa och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den. Datainspektionen anser vidare att behandlingen av personuppgifter på det skollagsreglerade området bör regleras i lag, både för att skydda den enskildes rättigheter och för att ge skolorna stöd.

I betänkandet anges att när huvudmännen anordnar utbildning utför de en uppgift som är fastställd i svensk rätt enligt skollagen och dess anslutande föreskrifter. När en uppgift har stöd i dessa bestämmelser finns det därför enligt utredningen stöd för nödvändig personuppgiftsbehandling för att utföra en i nationell rätt fastställd uppgift. Behandlingen kan därmed ske med stöd av 6.1 e dataskyddsförordningen (s. 119).

Datainspektionen delar bedömningen att anordnande av och bedrivande av utbildning kan uppfylla ett allmänt intresse och att artikel 6.1 e dataskyddsförordningen kan bli tillämplig under förutsättning att behandlingen är nödvändig för det allmänna intresset och att även artikel 6.2 och 6.3 beaktas. Enligt artikel 6.3 ska grunden för den behandling av personuppgifter som avses i artikel 6.1 c och 6.1 e fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Denna rättsliga grund kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

De personuppgiftsansvariga som ska tillämpa förordningen måste förstå att de ska pröva sin behandling av personuppgifter primärt mot dataskyddsförordningen i sin helhet. En sådan bedömning gällande laglig behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 c och e, omfattar då inte endast att hitta en tillämplig författning som kan utgöra rättslig grund för behandlingen, utan innebär även flera andra bedömningar däribland en bedömning av om denna författning uppfyller kraven på tydlighet, precisering och förutsägbarhet i skäl 41 samt kraven på proportionalitet i

artikel 6.3 andra stycket sista meningen. Det är inte möjligt att, som utredningen synes göra i betänkandet (se t.ex. s. 113, 204, 257, 383 och 467), presumera att de åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra sina uppdrag och åligganden och som antagits i enlighet med grundlagens bestämmelser om normgivningskompetens och kommunalt självstyre i sig har en legal grund som offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsägbara regler och uppfyller kraven i skäl 41.

Många författningar är av naturliga skäl antagna utan att deras tydlighet, precisering och förutsägbara tillämpning avseende behandling av personuppgifter har bedömts.

Datainspektionen vill poängtera att det är i förhållande till nödvändig behandling av personuppgifter som den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den. Enligt de principer för behandling av personuppgifter som presenteras i artikel 5 dataskyddsförordningen ska personuppgifter bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, den s.k. öppenhetsprincipen (artikel 5.1 a). Kraven i skäl 41 överensstämmer med öppenhetsprincipen.

Datainspektionen kan instämma i att det kan vara tydligt och förutsägbart för personer som omfattas av behandlingen vilka personuppgiftsbehandlingar som kan aktualisera vid vissa uppdrag såsom exempelvis vid elevadministration. Däremot är det betydligt svårare att förutse vilka personuppgiftsbehandlingar som exempelvis en kursplan kan aktualisera. Utredningen har enligt Datainspektionen endast beskrivit vilket stöd verksamheten har generellt inom utbildningsområdet när utbildningsanordnare utför sina uppdrag enligt skollagen. Det saknas en analys som visar att det finns erforderligt stöd för den personuppgiftsbehandling som behöver utföras inom skolan och att det rättsliga stödet uppfyller kraven i skäl 41.

När det saknas särskild lagreglering kring behandlingen blir det den personuppgiftsansvariges ansvar att pröva sin behandling mot kraven i dataskyddsförordningen vid varje enskild behandling. Det saknas vägledning av på vilket sätt den personuppgiftsansvarige ska kunna bedöma vilka personuppgiftsbehandlingar som ska anses nödvändiga för att fullgöra uppdragen.

Datainspektionen anser att utredningen har underskattat den komplexitet som det medför att inte reglera utbildningsverksamheten på nationell nivå i en registerförfattning. Att lägga ansvaret på respektive huvudman att besluta om varje enskild behandling är nödvändig för att utföra den fastställda uppgiften är en svår och betungande uppgift. Detta arbete hade kunnat förenklas om utredningen hade tagit ett samlat grepp och gjort nödvändiga bedömningar och reglerat personuppgiftsbehandlingar inom utbildningsväsendet i en särskild registerförfattning. Med tanke på hur många aktörer det finns inom skolområdet ifrågasätter Datainspektionen det rimliga i att överlåta detta på de personuppgiftsansvariga, istället för att via lagstiftning i nationell rätt genom kompletterande författning till dataskyddsförordningen klargöra vad som inom skolområdet är nödvändig behandling. Datainspektionen anser också att regeringsformen ställer krav på lag, se avsnitt 4.9.

Enligt Datainspektionens har utredningen inte visat att det kommer att finnas rättsligt stöd för all behandling av personuppgifter som är av betydelse inom skolverksamheterna när dataskyddsförordningen börjar tillämpas den 25 maj 2018. Datainspektionen anser också att personuppgiftsbehandlingen inom skolan bör regleras i lag, både för att skydda den enskildes rättigheter och för att ge skolorna stöd.

4.6.6 Samtycke

Utredningen har bedömt att det för viss personuppgiftsbehandling är möjligt att använda samtycke som rättslig grund i förhållandet mellan vårdnadshavare eller eleven själv, beroende på ålder, och en förskola eller skola. Som ett exempel på när samtycke skulle kunna vara lämplig grund för personuppgiftsbehandling anges fotografering av elever i syfte att skapa elektroniska skolkataloger eller fotografering för att dokumentera verksamheten i förskola och skola framförallt i syfte att kunna redogöra den för barnens vårdnadshavare (s. 137). Datainspektionen delar utredningens uppfattning att det kan finnas ett utrymme för samtycke när det rör sig om sådant som inte är relaterat till själva kärnverksamheten som t.ex. skolfotografering där vårdnadshavaren eller eleven faktiskt kan säga nej utan problem.

4.7 Känsliga personuppgifter

4.7.5 Behov av särskild reglering

Datainspektionen avstyrker författningsförslagen i 28 a kap. 3-6 §§ samt 8 § skollagen i sin nuvarande utformning. Datainspektionen ifrågasätter om förslagen uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen. Datainspektionen saknar en analys som visar att det kommer finnas erforderligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som behöver utföras inom skolan när dataskyddsförordningen börjar tillämpas.

I betänkandet anges att dataskyddsförordningen inte utesluter att samtycke kan användas som rättslig grund för behandling av personuppgifter, även känsliga sådana, av både myndigheter och enskilda, men att en bedömning måste göras av vilken slags behandling som samtycket avser för att avgöra om det är lämpligt. Datainspektionen vill påpeka att samtycke vid behandling av känsliga personuppgifter är på samma sätt begränsat som vid behandling av icke känsliga personuppgifter (se s. 137, 147). Det avgörande är således inte om det är lämpligt med samtycke, utan om det är frågan om ett giltigt samtycke med beaktande av de krav som ställs på samtycke i dataskyddsförordningen. Datainspektionen anser därför att det enbart kan bli aktuellt att behandla känsliga personuppgifter med stöd av samtycke i speciella situationer som inte berör skolans kärnverksamhet jfr, exemplet med fotografering, se vidare i avsnitt 4.6.6.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse som möjliggör att huvudmän inom skolväsendet, en hemkommun eller en aktör enligt 24 och 25 kap. skollagen kan behandla känsliga personuppgifter. Bestämmelsen motsvarar förslaget till 3 kap. 3 § 1 och 2 i den kompletterande dataskyddsslagen men omfattar även enskilda huvudmän. Datainspektionen ifrågasätter om utformningen av det föreslagna undantaget kan anses uttrycka det krav på ett viktigt allmänt intresse som framgår av dataskyddsförordningens artikel 9.2 g. För att behandla dessa särskilda kategorier av personuppgifter som anses särskilt känsliga för den enskildes integritet krävs att behandlingen är nödvändig inte enbart med hänsyn till ett allmänt intresse utan det ska vara frågan om ett *viktigt* allmänt intresse. Detta framgår direkt av dataskyddsförordningen och förordningen ska gällande dessa undantag tillämpas av den personuppgiftsansvarige oavsett vad som framgår av nationell rätt. Om denna särskilda förutsättning

för behandlingen inte framgår av de föreslagna undantagsbestämmelserna finns enligt Datainspektionen risk för att myndigheter kommer behandla personuppgifter i strid med de direkta kraven i artikel 9.2 g på grund av att de vilseleds av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen. I sammanhanget ska beaktas att det inte finns någon egentlig begränsning av vad myndigheter kan behandla som ärende.

Utredningen föreslår vidare att huvudmännen för särskolor, specialskolor och särskild utbildning för vuxna ska kunna behandla uppgifter om hälsa om det är nödvändigt för ändamålet med behandlingen (s. 155).

Datainspektionen ifrågasätter även här hur förslagen uppfyller kravet på ett *viktigt* allmänt intresse enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen. Eftersom personuppgiftsbehandlingen inte regleras i övrigt finns inte några av lagstiftaren angivna ändamål och det är därför otydligt vilka personuppgifter som kan behandlas och för vilka ändamål. Utredningen använder liknande formulering när det gäller särskilda bestämmelser för sameskolan (s. 159) och mottagande i särskola (s. 164) vilket enligt Datainspektionen inte heller har visats att de uppfyller kraven på *viktigt* allmänt intresse.

Som ett exempel på när utredningens förslag i 28 a kap. 8 § kan vara tillämplig dvs. när ett organ som avses i 1 § i enstaka fall får behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen och behandlingen inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet, anger utredningen en lista med elevers specialkost på grund av allergi eller religiösa skäl (se s. 165).

Exemplet med skolors behov av att behandla uppgifter gällande elevers specialkost visar dels att de föreslagna bestämmelserna är otillräckliga, dels vikten av att analysera behovet av, till dataskyddsförordningen, kompletterande bestämmelser. Uppgifter om elevers specialkost rör känsliga personuppgifter som i sig är förbjudna att behandla. Behandlingen kan undantas från förbudet enligt artikel 9.2 g om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsstaterna eller medlemsstaternas nationella rätt. Rätten 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. Enligt betänkandet till den kompletterande dataskyddslagen (SOU 2017:39) avsnitt 10.3 innebär kravet på stöd att undantagen ska föreskrivas i nationell

rätt. Datainspektionen anser att uppgift om elevers specialkost är ett viktigt allmänt intresse och att behandla dessa uppgifter borde ha stöd i nationell rätt. Samtidigt är det viktigt att beakta att det är frågan om känsliga personuppgifter och att uppgifterna ska omgärdas av lämpliga och särskilda åtgärder. Dataskyddsförordningen ställer också krav på att uppgifterna behandlas restriktivt, inte längre än nödvändigt osv.

Datainspektionen ifrågasätter att de undantag som föreslagits för att tillåta behandling av känsliga personuppgifter är tillfyllest för att skolorna ska kunna behandla uppgifter om elevers specialkost. Datainspektionen anser inte att det är frågan om enstaka fall, utan uppgifter om specialkost måste behandlas varje skoldag och bevaras under hela elevens skolgång. Dessutom behöver uppgifterna vara sökbara för att fylla sin funktion.

Datainspektionen anser att detta visar vikten av att det verkligen genomlysas vilka personuppgifter en skola behöver behandla och på vilket sätt, särskilt vad gäller känsliga personuppgifter, för att viktig verksamhet i skolan inte ska sakna rättsligt stöd när förordningen börjar tillämpas. Med det som utgångspunkt kan man ta fram en mer specifik reglering för tillåten behandling av känsliga personuppgifter.

Om medlemsstaterna reglerar behandlingen av personuppgifter i nationell rätt med stöd av artikel 6.1 c och e måste regleringen gällande känsliga personuppgifter följa relevanta krav i artikel 6.2 och 6.3. Av särskild vikt är kravet på proportionalitet i artikel 6.3 andra stycket sista meningen. För att kunna utföra en proportionalitetsbedömning krävs det att det är tydligt vilka kategorier av personuppgifter som ska behandlas. Det krävs dessutom även att riskerna och integritetsintrånget tydliggörs. Utredningen har inte presenterat någon konkret redogörelse för vilka personuppgiftsbehandlingar samt vilka risker de aktuella behandlingarna kan medföra. Utan en sådan redogörelse kan en proportionalitetsbedömning inte göras. Även om viss behandling av känsliga personuppgifter är tillåten enligt de aktuella förslagen måste den i det enskilda fallet också uppfylla dataskyddsförordningens krav i övrigt, exempelvis kraven i artikel 5. Någon djupare analys av hur dessa författningsreglerade undantag förhåller sig till kravet på rättslig grund enligt artikel 6 har dock inte gjorts för något av de föreslagna undantagen, vilket enligt Datainspektionen utgör en brist i utredningen.

Datainspektionen anser att begreppet absolut nödvändig i 28 a kap. 8 § är ett begrepp som skapar otydlighet, då ordet nödvändig i detta sammanhang inte har samma innebörd som ordet nödvändig har i dataskyddsförordningen, se Datainspektionens yttrande (dnr 1210-2017) över Dataskyddsutredningens förslag (SOU 2017:39). Istället kan det exempelvis formuleras så att behandling får ske i enstaka fall om det är av synnerlig vikt för ändamålet med behandlingen. Datainspektionen avstyrker författningsförslagen i sin nuvarande utformning.

4.9 Behov av ytterligare reglering

Datainspektionen anser att den sammantagna behandling av personuppgifter som aktualiseras inom skolan är att bedöma som ett sådant integritetsintrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen att begränsning av den enskildes rättigheter kräver stöd i lag.

I betänkandet anges att den personuppgiftsbehandling som de skollagsreglerade utbildningsverksamheterna utför och som inte omfattas av utredningens förslag till lagreglering inte är sådan att det krävs ytterligare lagreglering enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Utredningen hänvisar till att någon utredning inte tillsatts med uppgiften att analysera behovet av en särskild författningsreglering inom den skollagsreglerade utbildningsverksamhetens område med anledning av grundlagsändringen (s. 179, 252).

Enligt utredningens uppfattning är det inte behandlingen av personuppgifter i sig som orsakar integritetsintrånget utan verksamheten som sådan i form av bedömningar och omdömen som gör det (s. 181). Datainspektionen vill därför påpeka att skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen avser behandling av personuppgifter. Av förarbeten till grundlagsändringen framgår att en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheten underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan - även om avsikten inte är att kartlägga enskilda - i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. I flertalet fall är uppgifterna tillgängliga för myndigheter på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda

kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat (prop. 2009/10:80 s. 177 f.)

Datainspektionen anser att bedömningen av om det behövs en särskild registerförfattning måste göras utifrån bestämmelsen i 2 kap 6 § regeringsformen och inte utifrån att det tidigare inte har utretts eller föreslagits någon ändring. Dessutom måste bedömningen utgå från dagens situation. Såsom framgår av betänkandet har det skett en påtaglig digitalisering av skolan de senaste åren. Exempelvis uppger utredningen att sju av tio grundskolor och åtta av tio gymnasieskolor, använde molntjänster år 2015 (s. 102).

Utredningen har uttalat i bl.a. avsnittet rörande den skollagsreglerade utbildningsverksamheten att det inte är fråga om omfattande sammanställningar av personuppgifter eller rör särskilt integritetskänsliga uppgifter i (s. 182). Datainspektionen vill hävda det motsatta. Inom utbildningsväsendet behandlas mycket varierande slag av personuppgifter om elever. Det kan vara uppgifter om elevers fysiska- och psykiska hälsa, sociala situation, utveckling, omdömen, känsliga personuppgifter i åtgärdsplaner m.m. Inte sällan tillhandahåller skolan teknisk utrustning till eleverna som blir deras personliga under flera år. Stora delar av elevernas prestationer, men också deras tankar, intressen och sociala umgänge kan komma att behandlas av skolan. Det är frågan om svåra gränsdragningar mellan elevens integritet och skolans uppdrag. Barnens rätt ska också skyddas särskilt.

Utredningen har bedömt att en särskild författning som reglerar den skollagsreglerade utbildningsverksamhetens personuppgiftsbehandling inte skulle innebära att skyddet för enskildas integritet och rättigheter skulle bli starkare. Utredningen har även uppgett att en sådan reglering skulle kunna vara kontraproduktiv på så sätt att den skulle kunna komma att begränsa möjligheterna att behandla personuppgifter på ett sätt som bidrar till ett effektivt och tidsenligt sätt att, med utnyttjande av tillgängliga tekniska hjälpmedel, bedriva utbildning med gott resultat (s. 186, 253, 341). Datainspektionen anser att vad utredningen anfört är motsägelsefullt.

Datainspektionen uppfattning är att det av regeringsformen följer att lagstiftning är ett skydd för den enskildes rättigheter gentemot det allmänna. En följd av regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen är enligt förarbetena bl.a.

att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare (prop. 2009/10:80 s. 177). Datainspektionen anser att detta även måste gälla inom det skollagsreglerade området och att lagreglering innebär att skyddet för enskildas integritet och rättigheter blir starkare.

Beträffande farhågan utredningen framfört att en reglering inom området skulle kunna begränsa möjligheterna att behandla personuppgifter på ett sätt som bidrar till ett effektivt och tidsenligt sätt att bedriva utbildning med gott resultat, vill Datainspektionen framhålla att kraven enligt såväl regeringsformen som dataskyddsförordningen är att det intrång som sker i den enskildes privata sfär måste vara befogat och inte större än nödvändigt. En nationella kompletterande lagregleringen förändrar inte det, men kan stärka skyddet för den enskildes rättigheter och samtidigt ge skolorna tydliga och erforderliga förutsättningar för sin verksamhet.

För att uppfylla kraven enligt regeringsformen i ett konkret lagstiftningsärende krävs det att det intrång som sker i den enskildes privata sfär måste vara befogat och inte större än nödvändigt. Intrånget ska mötas av integritetshöjande bestämmelser till förmån för den enskilde vars uppgifter behandlas. Genom att införa integritetshöjande bestämmelser till förmån för den enskilde vars uppgifter behandlas finns det inte bara ett stöd för behandlingen i lag utan lagstiftaren gör även i samband med det nödvändiga avvägningar i förhållande till behovet med behandlingen, som annars den personuppgiftsansvarige måste ta ställning till.

Datainspektionen anser att den sammantagna behandlingen som aktualiseras inom skolan är att bedöma som ett sådant integritetsintrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen att begränsningar endast får ske genom lag.

5 Universitet och högskolesektorn

5.3 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

5.3.2 Uppgift av allmänt intresse

Datainspektionen anser att utredningens redovisning är bristfällig. Det behövs en analys som visar vilken behandling som är nödvändig utifrån universitet och högskolors verksamhet. Det saknas också en redovisning som visar att högskolelagen och därtill hörande bestämmelser ger ett rättsligt stöd som uppfyller kraven i dataskyddsförordningen.

I betänkandet hänvisas till 1 kap. högskolelagen där det anges vad uppgiften anordna och bedriva högskoleutbildning innebär. Bestämmelsen preciserar på vilken nivå utbildningen ska ges och att studenten ska förberedas genom utbildningen med att bl.a. möta förändringar i arbetslivet. Datainspektionen delar inte bedömningen att dessa bestämmelser preciserar vilka personuppgiftsbehandlingar som kan aktualiseras inom högskolan. Utredningen uppger att det bara undantagsvis bör bli aktuellt att ifrågasätta om högskolan utför en lagligen fastställd uppgift av allmänt intresse. Datainspektionen anser inte att utredningen visat att det finns erforderligt stöd genom i nationell rätt fastställd grund som uppfyller kraven i dataskyddsförordningen. Datainspektionen saknar särskilt en djupare analys av vilken behandling av personuppgifter som sker i själva utbildningsverksamheten. Precis såsom i skolan är den digitala tekniken även i högskolan en självklar del av utbildningen. Det beskrivs i betänkandet på s. 194, men vad detta kan innehålla fördjupas inte. Datainspektionen har i denna del i huvudsak samma synpunkter som i avsnitt 4.6.2.

5.4 Känsliga personuppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelse

5.4.5 Behov av särskild reglering

Datainspektionen avstyrker författningsförslaget i 11 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina i sin nuvarande utformning. Datainspektionen ifrågasätter om förslaget uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g dataskyddsförordningen. Datainspektionen saknar dessutom en analys som visar att det kommer finnas erforderligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som behöver utföras inom universitet och högskolor när dataskyddsförordningen börjar tillämpas.

Utredningen föreslår att det i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina ska införas en bestämmelse som medger att enskilda utbildningsanordnare får behandla känsliga personuppgifter i situationer som motsvarar dataskyddsutredningens förslag till 3 kap 3 § 3 dataskyddslagen. Statliga högskolor anses kunna finna stöd för att behandla känsliga personuppgifter i Dataskyddsutredningens förslag till den kompletterande dataskyddslagen. Bestämmelsen kan bli tillämplig t.ex. inom en myndighet i samband med utvärdering eller anpassning vid högskoleprovet. Datainspektionen vill framhålla att inget av dessa exempel kan anses utgöra en behandling av känsliga personuppgifter i enskilda fall. Datainspektionen ser en fara i att lagstiftaren förlitar sig på att undantagsbestämmelser ska kunna vara ett stöd för behandling som sker regelbundet i verksamheten (jfr avsnitt 4.7 Känsliga personuppgifter). Datainspektionen ifrågasätter även om förslaget uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g dataskyddsförordningen.

Vidare har Datainspektionen beträffande begreppet absolut nödvändig haft invändning såsom nämnts ovan. Begreppet absolut nödvändig i samma paragrafs punkt 3 bör enligt Datainspektionen inte användas, se vidare avsnitt 4.7.5.

5.5 Behov av ytterligare reglering

Datainspektionen ifrågasätter om inte väsentliga delar av den behandling som aktualiseras inom universitet och högskolan är att bedöma som ett sådant integritetsintrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen att begränsning av den enskildes rättigheter kräver stöd i lag.

Datainspektionen konstaterar att utredningen inte har analyserat den specifika personuppgiftsbehandlingen som sker i sammanhanget eller genomfört de avvägningar som ska göras enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Även högskolornas verksamhet rör många enskilda vilket medför en omfattande personuppgiftsbehandling. Datainspektionen ifrågasätter om det inte i många sammanhang är frågan om en så omfattande behandling av personuppgifter att det kan utgöra ett integritetsintrång som behöver regleras genom lag enligt regeringsformen, se vidare i avsnitt 4.9.

I betänkandet anges att det bör beaktas att det är en frivillig studieform (s. 252). Hur det bör beaktas anges inte direkt, men Datainspektionen uppfattar att utredningen har ansett att den frivilliga studieformen påverkar

bedömningen av intrånget. Datainspektionen vill i sammanhanget påpeka att det intrång som ska bedömas är den kränkning av integriteten som en behandling av den enskildes personuppgifter kan leda till. Det är därför inte möjligt att dra en parallell mellan att studieformen är frivillig och att det skulle innebära att även behandlingen av personuppgifterna är frivillig. För den enskilde kan en anteckning i en sjukjournal, personalakt eller i ett högskoleärende utgöra ett allvarligt intrång i integriteten, även om det för den enskilde varit frivilligt att söka vård, arbeta eller studera. Vad dataskyddsförordningen anger om frivillighet i samband med samtycke i skäl 42 och 43 visar att det är i förhållande till behandlingen av personuppgifter frivilligheten ska bedömas.

5.6 Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

5.6.3 Behov av ändringar med anledning av dataskyddsförordningen

Datainspektionen anser att 2 kap. 5 a § avseende samtycke till att behandla känsliga personuppgifter inte kan kvarstå eftersom bestämmelsen inte har stöd i dataskyddsförordningen.

I 2 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges att känsliga personuppgifter får behandlas om den enskilde har lämnat samtycke till detta. Utredningen bedömer att den personuppgiftsansvarige inte kan åberopa andra grunder för sådan behandling. Utredningen menar att genom bestämmelsen har således möjligheten att behandla känsliga personuppgifter begränsats till de situationer då den registrerade har lämnat sitt samtycke. Datainspektionen ifrågasätter förenlighet med dataskyddsförordningen. Beträffande möjligheten att inom offentlig sektor använda samtycke är det i enlighet med skäl 42 och 43 mycket begränsat. Dessutom finns det inte något utrymme enligt förordningen för nationella regler vare sig i artikel 6.1 a, 6.2 eller 9.2 a som avser samtycke, förutom en inskränkning i möjligheten att använda samtycke enligt artikel 9.2 a. Utredningen redogör inte i betänkandet för vilket stöd 2 kap. 5 a § har i dataskyddsförordningen eller vilket stöd övriga bestämmelser i den aktuella författningen har om den lagliga grunden för behandling är samtycke, eftersom artikel 6.2 då inte ger utrymme för nationella bestämmelser. Datainspektionen anser att 2 kap. 5 a § inte kan kvarstå eftersom bestämmelsen inte har stöd i dataskyddsförordningen.

5.6.4 Behov av översyn av andra skäl än dataskyddsförordningen

Utredningen lyfter fram att den tekniska utvecklingen och den praktiska hanteringen av personuppgifter när det gäller redovisning m.m. vid universitet och högskolor har gjort att det finns ett behov av en omfattande översyn av förordningen (s. 282). Datainspektionen vill påminna om att en förutsättning för att verksamheterna ska kunna fortsätta behandla personuppgifter i dessa aktuella register är att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen vilket kan bli ett problem om inte översynen hinner genomföras i tid.

6 Yrkehögskolan och andra eftergymnasiala utbildningar

6.3 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

6.3.2 Uppgift om allmänt intresse

Datainspektionen anser att det saknas en analys som visar vilken behandling som är nödvändig utifrån yrkehögskolans verksamhet och en redovisning som visar att lagen om yrkehögskolan och därtill hörande bestämmelser ger stöd för den behandlingen.

I likhet med tidigare avsnitt gällande rättslig grund för personuppgiftsbehandling, uppgift om allmänt intresse anser Datainspektionen att det även i detta fall finns otydligheter och brister. Det visas inte i betänkandet att de bestämmelser som utredningen bedömer vara tillräckliga för att kunna återropa uppgift av allmänt intresse uppfyller kraven i skäl 41 och att lagstiftningen är proportionerligt mot det mål som eftersträvas, enligt artikel 6.3 sista meningen. Se vidare avsnitt 4.6.2.

6.3.6 Samtycke

Utredningen anger att möjligheten att använda samtycke som rättslig grund är begränsad och aktualiseras främst inom områden som inte är offentligrättsligt reglerade. Datainspektionen vill i detta sammanhang påpeka att det är utifrån den enskildes perspektiv samma beroendeställning som gör sig gällande oavsett om det rör sig om privat eller offentlig utbildningsverksamhet. Den enskildes beroendeställning till personuppgiftsansvarige kan alltså inte anses vara annorlunda beroende på vilken aktör som behandlar uppgifterna om det är samma typ av verksamhet. I detta fall är det dessutom huvudsakligen frågan om offentlig finansierad verksamhet. Se vidare om möjligheterna att använda samtycke i 4.6.6 samt 4.7.5.

6.4 Känsliga personuppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelser

6.4.5 Behov av särskild reglering

Datainspektionen avstyrker författningsförslagen i 19 b-d §§ lagen (2009:128) om yrkeshögskolan i sin nuvarande utformning. Datainspektionen ifrågasätter om förslagen uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g dataskyddsförordningen. Datainspektionen saknar en analys som visar att det kommer finnas erforderligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som behöver utföras inom yrkeshögskolan när dataskyddsförordningen börjar tillämpas.

Utredningen föreslår nya bestämmelser i lagen om yrkeshögskolan som bl.a. anger att utbildningsanordnare får behandla känsliga personuppgifter (19 b-d §§). Dessa bestämmelser har motsvarande utformning som 3 kap. 3 § 1-3 i den kompletterande dataskyddslagen. Såsom Datainspektionen anført i tidigare avsnitt behövs en analys som visar att det kommer att finnas erforderligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som behöver utföras av yrkeshögskolan. Datainspektionen ifrågasätter också om förslagen uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g dataskyddsförordningen. Vidare har Datainspektionen beträffande begreppet absolut nödvändig haft invändning i yttrande (dnr 1210-2017) över Dataskyddsutredningens förslag (SOU 2017:39). Se vidare avsnitt 4.7.5.

6.5 Behov av ytterligare reglering

Datainspektionen saknar en analys som visar om den behandling av personuppgifter som aktualiseras inom yrkeshögskolan är att bedöma som ett sådant integritetsintrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen att begränsning av den enskildes rättigheter kräver stöd i lag.

Datainspektionen saknar i likhet med tidigare avsnitt 4.9 och 5.5 en bedömning utifrån grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen. I betänkandet saknas även en analys om den personuppgiftsbehandling som kommer ske och vilka konsekvenser behandlingen har för den personliga integriteten. Se vidare avsnitt 4.9.

6.6 MYH:s register

6.6.2 MYH:s register över studerande i yrkeshögskolan 6.6.3 MYH:s register över studerande i konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar

Datainspektionen anser att det saknas en analys som visar vilken behandling som är nödvändig utifrån Myndigheten för yrkeshögskolans (MYH) verksamhet och en redovisning som visar att förordning med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan och därtill hörande bestämmelser ger stöd för den behandlingen.

Utredningen har även här angett att det är fråga om frivilliga studier och vidare att det ligger i de studerandes intresse att säkerställa att uppgifter om deras studieresultat finns bevarade någonstans (s. 344 och 346). Det anges inte direkt hur den frivilliga studieformen ska beaktas, men Datainspektionen uppfattar att utredningen har ansett att den påverkar bedömningen av intrånget. Datainspektionen har kommenterat ett liknande resonemang i avsnitt 5.5. Datainspektionen anser även här att det är den kränkning av integriteten som en viss personuppgiftsbehandling kan leda till som ska bedömas och som samtycket och därmed frivilligheten ska avse. Det går inte att utgå från att en frivillig studieform innebär att även behandlingen av personuppgifter är frivillig. Vad dataskyddsförordningen anger om frivillighet i samband med samtycke i skäl 42 och 43 visar att det är i förhållande till behandlingen av personuppgifter frivilligheten ska bedömas.

Datainspektionen saknar även här en analys som säkerställer att det finns erforderligt stöd för den personuppgiftsbehandling som kommer utföras i de register som MYH svarar för, se vidare avsnitt 4.6.2.

7 Folkbildning

7.1 Folkhögskolorna

7.1.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling samt 7.1.5 Känsliga personuppgifter

Datainspektionen ifrågasätter om det finns ett rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som är nödvändig för folkhögskolans verksamhet. Datainspektionen delar inte uppfattningen att folkhögskolor kan stödja sin personuppgiftsbehandling på samtycke.

Utredningen bedömer att folkhögskolorna, som stöd för sin personuppgiftsbehandling när dataskyddsförordningen ska börja tillämpas, kan använda främst samtycke, dvs. artikel 6.1 a dataskyddsförordningen, som rättslig grund för sin behandling av personuppgifter. Även känsliga personuppgifter bedöms kunna behandlas med stöd av samtycke enligt artikel

9.2 a. Enligt utredningen råder det inte en sådan betydande ojämlikhet mellan den studerande och folkhögskolan att ett samtycke till personuppgiftsbehandlingen inte kan anses ha lämnats frivilligt (s. 354). Precis som nämnts ovan delar Datainspektionen inte utredningens bedömning att den ”frivilliga studieformen” påverkar bedömningen av frivilligheten i förhållande till personuppgiftsbehandlingen (se avsnitt 5.5 och 6.6). Utbildningen som en folkhögskola kan ge kan många gånger vara av vikt för den enskilde antingen om det är en yrkesutbildning, en komplettering av grund- eller gymnasieskolan eller en förberedande studie för att kunna söka en högskoleutbildning. Det innebär att den enskilde mycket väl kan vara lika beroende av en utbildning som folkhögskolan ger, som när det gäller annan utbildningsverksamhet. Enligt artikel 7 punkt 3 ska den registrerade ha rätt att när som helst återkalla sitt samtycke och i skäl 42 anges att samtycke inte bör betraktas som frivilligt om den registrerade inte har någon genuin eller fri valmöjlighet eller inte utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke. Resultatet av att inte ge eller att återkalla samtycket i dessa sammanhang innebär förmodligen att personen inte kan gå utbildningen eller får avbryta sina studier. Datainspektionen anser att folkhögskolor såsom annan utbildningsverksamhet, inte kan stödja sin personuppgiftsbehandling på samtycke annat än i speciella situationer (se vidare avsnitt 4.6.6 och 4.7.5).

7.3 Register över deltagare i studieförbundens verksamhet

7.3.3 Behov av reglering

Datainspektionen delar inte uppfattningen att folkbildningsrådet (FBR) och studieförbunden kan stödja sin personuppgiftsbehandling på samtycke. Datainspektionen anser att behandlingen av personuppgifter inom FBR och studieförbundens område bör regleras i lag, både för att skydda den enskildes rättigheter och för att ge skolorna stöd.

Utredningens uppfattning är att FBR och studieförbunden även när dataskyddsförordningen börjar tillämpas kan använda samtycke, dvs. artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen, till stöd för sin personuppgiftsbehandling. Utredningen hänvisar till Datainspektionens beslut den 10 oktober 2008, dnr 204-2008). Datainspektionen har tillskrivit regeringen och lämnat sina synpunkter (se Datainspektionens skrivelse den 10 oktober 2008, dnr 1382-2008). Datainspektionens uppfattning avseende reglering av det centrala register, som folkbildningsrådet ansvarar för, över deltagare i studieförbundens studiecirkel och annan folkbildningsverksamhet har inte

ändrats. Datainspektionens uppfattning är således fortfarande att ett sådant centralt och omfattande register behöver regleras i en särskild registerförfattning under förutsättningen att det finns ett behov av ett sådant centralt register och att behandlingen av personuppgifterna är proportionell i förhållande till intrånget i den enskildes personliga integritet (s. 376).

Utredningen uppger att det är av avgörande betydelse att studieförbunden lämnar klar och tydlig information om de personuppgiftsbehandlingar som kommer att ske och i övrigt säkerställer att ett rättsligt giltigt samtycke kan lämnas. Utredningen anser inte att det ankommer på utredningen att bedöma om de samtycken som studieförbunden i dagsläget inhämtar uppfyller dessa krav eller inte utan att det är en tillsynsfråga (s. 377). Datainspektionen delar inte utredningens bedömning. Det är inte tillsynsverksamheten som ska tillse att det finns ett rättsligt stöd för de personuppgiftsansvarigas personuppgiftsbehandling. Att delta i studieförbundet må vara frivilligt men det är inte valbart för den studiedeltagaren att registreras. Den enskilde måste bli registrerad för att verksamheten ska kunna få bidrag och verksamheten har en uppgiftsskyldighet. Verksamheten blir således beroende av att den enskilde lämnar ett samtycke för att det ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet samt erhålla statsbidrag. Precis som ovan nämnts kan man inte utgå från att en i sig frivillig studieform innebär att även behandlingen av personuppgifter är frivillig. Vad dataskyddsförordningen anger om frivillighet i samband med samtycke i skäl 42 och 43 visar att det är i förhållande till behandlingen av personuppgifter frivilligheten ska bedömas. Datainspektionen ifrågasätter därför om det kan bli frågan om ett frivilligt samtycke.

8 CSN:s studiestödsverksamhet

8.2 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

Datainspektionen anser att den rättsliga grunden för CSN:s personuppgiftsbehandling måste klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

För studiestöd finns det befintliga registerförfattningar i form av studiestödsdatalagen och dess förordning. I betänkandet anges att studiestödsdatalagen har bedömts som relevant och proportionerlig av regeringen, Lagrådet och riksdagen och att det därför går att utgå från att de uppfyller även dataskyddsförordningens krav (s. 384). Någon egen analys har utredningen inte gjort om den nationella rätten är proportionell mot de legitima mål som eftersträvas. Datainspektionen anser att det är rimligt att

utgå från den bedömning som tidigare gjorts, men det innebär inte att lagstiftaren kan låta bli att göra en bedömning utifrån aktuella förhållanden och förordningens krav. Dataskyddsförordningen ställer i artikel 6.3 krav på medlemsstaternas nationella rätt och det är lagstiftaren som ska visa att det uppfylls.

Datainspektionen saknar även här en analys som säkerställer att det kommer att finnas erforderligt stöd för den personuppgiftsbehandling som behöver utföras inom CSN:s verksamhet, jfr avsnitt 4.6.2.

Datainspektionen efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet en analys och en redovisning som visar att CSN har erforderligt stöd för sin verksamhet och att den nu gällande regleringen är proportionell mot de legitima mål som eftersträvas.

8.3 Behov av ändringar i studiestödsdatalagen

Känsliga personuppgifter

Datainspektionen avstyrker förslaget att behålla bestämmelsen i 6 § studiestödsdatalagen i sin nuvarande utformning. Datainspektionen ifrågasätter om förslagen uppfyller kravet på viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen. Datainspektionen avstyrker att också att 7 § första stycket ska kvarstå eftersom bestämmelsen avseende samtycke inte har stöd i dataskyddsförordningen.

I 6 § studiestödsdatalagen finns ett undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Utredningen uppger att det genom artikel 9.2 g dataskyddsförordningen finns en motsvarande möjlighet som i artikel 8.4 dataskyddsdirektivet att med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse införa undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter varför undantaget därmed är förenligt med bestämmelserna i dataskyddsförordningen (s. 393). Datainspektionen delar uppfattningen att artikel 9.2 g kan vara tillämplig, men under förutsättning att det är frågan om ett viktigt allmänt intresse och det ska gälla alla kategorier av känsliga personuppgifter och alla behandlingar som undantaget omfattar. Undantaget kräver också enligt förordningen lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Datainspektionen saknar en analys och redovisning av undantaget i förhållande till artikel 9.2 g. Datainspektionen avstyrker förslaget att behålla bestämmelsen i sin nuvarande utformning.

Datainspektionen anser också att det bör hänvisas till artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen eftersom det är den bestämmelsen som utgör det faktiska undantaget. Utan en sådan hänvisning är det inte tydligt vare sig för den personuppgiftsansvarige eller den registrerade med vilket stöd behandlingen sker.

Beträffande 7 § studiestödsdatalagen som anger att känsliga personuppgifter får behandlas med samtycke, ifrågasätter Datainspektionen dess förenlighet med dataskyddsförordningen såsom anges i avsnitt 5.6.3. Utredningen redogör inte i betänkandet för vilket stöd 7 § har i dataskyddsförordningen eller vilket stöd övriga bestämmelser har om den lagliga grunden för behandling är samtycke, eftersom artikel 6.2 då inte ger utrymme för nationella bestämmelser. Datainspektionen avstyrker att 7 § första stycket ska kvarstå eftersom den inte har stöd i dataskyddsförordningen.

9 Betygsdatabasen BEDA

9.3 Behov av särskild reglering

9.3.3 Registrering i BEDA, utlämnande till SCB och lagring

Datainspektionen avstyrker förslaget med ändring i UHR:s instruktion i den föreslagna utformningen då det inte är visat att den uppfyller kraven i dataskyddsförordningen.

Utredningen föreslår att UHR:s uppgift att ansvara för en nationell databas för betygsuppgifter från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå, betygsdatabasen BEDA, ska fastställas genom att den förs in i en bestämmelse i UHR:s instruktion (s. 416). Datainspektionen ifrågasätter om regleringen uppfyller kraven i skäl 41 på tydlighet, precision och förutsägbarhet. Datainspektionen saknar även en djupare analys av om den behandling som aktualiseras i betygsdatabasen är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I proportionalitetsbedömningen måste vägas in att registret inte gallras och är ständigt växande. Vidare saknar Datainspektionen en bedömning av hur behandlingen i betygsdatabasen förhåller sig till artikel 89 om skyddsåtgärder och undantag för behandling av arkivändamål av allmänt intresse, forsknings- eller statistiska ändamål. Datainspektionen anser att det är otydligt vilka skyddsåtgärder som vidtagits för den registrerades rättigheter och friheter. Datainspektionen avstyrker

förslaget i sin nuvarande utformning då det inte visat att den uppfyller kraven i dataskyddsförordningen.

9.4 Behov av ytterligare reglering

Datainspektionen anser att den sammantagna behandlingen som aktualiseras med anledning av BEDA är att bedöma som ett sådant integritetsintrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen att begränsning av den enskildes rättigheter endast får ske genom lag.

Utredningen bedömer att personuppgiftsbehandlingen i BEDA inte är sådan att det krävs en särskild lagreglering enligt 2 kap. 6 och 20 §§ RF och att det även i övrigt saknas skäl till ytterligare reglering (s. 421). Datainspektionen bedömer tvärt emot utredningen att personuppgiftsbehandlingen i BEDA behöver lagregleras mot bakgrund av att det är ett omfattande nationellt register (avser 1,8 miljoner individer), det är ett ständigt växande register som inte gallras och uppgifterna används för statistikändamål. Se vidare avsnitt 4.9.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva Håkansson efter föredragning av juristen Salomeh Fanaei. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom samt enhetschefen Katarina Tullstedt deltagit.

Eva Håkansson

Salomeh Fanaei