

Kommittédirektiv



Behandling av personuppgifter inom studie-
stödsområdet

Dir.
2006:90

Beslut vid regeringssammanträde den 31 augusti 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall granska regleringen och användningen av personregister och annan behandling av personuppgifter vid Centrala studiestödsnämnden och andra myndigheter inom studiestödsområdet. Utredaren skall, utifrån den rättsliga analysen, föreslå de författningsändringar som behövs för en framtida behandling av personuppgifter i denna verksamhet. Utredaren skall särskilt beakta behovet av en rättslig reglering som inte är beroende av att vissa tekniska lösningar används och som ger myndigheterna möjlighet att hantera nödvändig information på ett bra sätt. Samtidigt skall utredaren särskilt beakta och väga in rättssäkerhetsaspekterna och enskildas behov av skydd för sin personliga integritet.

Gällande bestämmelser

Regler om dataskydd

Den 24 oktober 1998 trädde personuppgiftslagen (1998:204) i kraft. Personuppgiftslagen har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det

s.k. dataskyddsdirektivet. Sedan den 1 oktober 2001 tillämpas personuppgiftslagen i princip fullt ut på all automatiserad behandling av personuppgifter, om inte annat framgår av någon annan författning.

Personuppgiftslagens syfte är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks i samband med att deras personuppgifter behandlas. Enligt dataskyddsdirektivet får medlemsstaterna dock inte begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med skyddet av fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter.

Regleringen av personuppgiftsbehandlingen enligt personuppgiftslagen bygger på att all behandling av personuppgifter bara får ske om den är förenlig med de särskilda hanteringsregler som lagen stadgar. Lagen innehåller endast generella regler och det förutsattes vid dess tillkomst att behov av undantag och preciseringar för speciella områden skulle tillgodoses genom särskild lagstiftning.

Den 1 januari 2007 träder vissa ändringar i personuppgiftslagen i kraft. Genom ändringarna kompletteras lagens hanteringsregler med bestämmelser som beträffande ostrukturerade personuppgifter mer utgår från att förbjuda missbruk av personuppgifterna. Behandling av personuppgifter i ostrukturerat material får inte ske om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet (prop. 2005/05:173, 2005/06:KU37 och rskr. 2005/06:254).

Regler om studiestöd

Det statliga studiestödssystemet utgör en central del av utbildningspolitiken. Studiestödsområdet omfattar i dag ett antal olika stödformer där studiemedelssystemet intar en huvudroll. Studiehjälp lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) för studier i gymnasieskolan eller annan gymnasial utbildning till och med vårterminen det år den studerande fyller 20 år. Studiemedel lämnas enligt studiestödslagen och studiestödsförordningen till studerande på eftergymnasial nivå och till vuxenstuderande på grundskole- och

gymnasienivå. Studiemedel består av studiebidrag och studielån.

Studiestödssystemet kompletteras av andra stödformer som riktar sig till särskilda grupper. Rekryteringsbidrag är ett särskilt bidrag som enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande kan lämnas under högst ett år vid studier på grundskole- eller gymnasienivå. Ytterligare bestämmelser om bidraget finns i förordningen (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande. Korttidsstöd kan enligt förordningen (2001:362) om bidrag vid korttidsstudier lämnas vid studier av mindre omfattning och för studier om eget eller närståendes funktionshinder. Bidrag vid studier kan också lämnas enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan och enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar.

Utredningsbehovet

Förändringar på studiestödsområdet

Studiestödssystemet har genomgått stora förändringar under senare år. Studiemedelsreformen 2001 innebar bl.a. att de särskilda vuxenstudiestöden (svux, svuxa) och särskilt utbildningsbidrag (ubs) togs bort samt att ett nytt system för återbetalning av studielån infördes. Ett nytt rekryteringsbidrag för vuxna infördes 2003. Studiehjälpen för unga studerande i gymnasieskolan har varit föremål för utredning men översynen har ännu inte resulterat i någon genomgripande förändring (SOU 2003:28). Under 2006 har studiemedelssystemet och rekryteringsbidraget till vuxenstuderande förstärkts bl.a. med ett tilläggsbidrag till studerande med barn. Vidare har studiestödet anpassats till vissa EG-direktiv. Med anledning av bland annat förändringarna på området behöver personuppgiftsbehandlingen i regelverken ses över.

Stor mängd uppgifter och många aktörer

För verksamheten på studiestödsområdet är det nödvändigt med en omfattande behandling av personuppgifter. Varje uppgift är inte alltid i sig integritetskänslig, men olika uppgifter om enskilda personer kan sammanställda utgöra ett hot mot den personliga integriteten om de inte hanteras på ett riktigt sätt. På studiestödsområdet inhämtas uppgifter från den enskilde, myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer. Behandlingen är till stor del automatiserad.

Den myndighet som främst bedriver studiestödsverksamhet är Centrala studiestödsnämnden (CSN). Beslut om studiestöd kan överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd. Beslut i ärenden om återbetalning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För att administrera studiestöden krävs det ett omfattande samarbete med ett stort antal aktörer som Verket för högskoleservice, Högskoleverket, Skatteverket, Försäkringskassan, universitet och högskolor, andra utbildningsanordnare samt Kronofogdemyndigheten. Vidare administreras bidrag vid korttidsstudier av Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation och Sametinget.

Vid handläggning av studiestödsärenden använder CSN personregistret "Studiestödsregistret", tidigare benämnt "Studiestödets informationssystem". Personregistret innehåller såväl uppgifter som avser samtliga studiestöd och rekryteringsbidrag som uppgifter som rör återbetalning av studielån. För registret hade Datainspektionen utfärdat tillstånd och föreskrifter som upphörde den 1 oktober 2001 i samband med personuppgiftslagens fulla ikraftträdande.

Enligt lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret hämtar CSN in personuppgifter om studerande med studiehjälp. Personuppgifter som avser övriga studerande och låntagare hämtar CSN in från Skatteverket med stöd av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Inkomstkontroller görs utifrån uppgifter som lämnas med stöd av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet. I vissa fall är det också nödvändigt med kontakter med Migrationsverket, och då behöver uppgifter inhämtas med stöd av bl.a. förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Vidare får CSN information från Försäkringskassan för att kontrollera uppgifter om den sökande i ärendehandläggningen. Bestämmelser om detta återfinns i bl.a. lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

CSN lämnar även ut personuppgifter till arbetslöshetskassorna med stöd av bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Kontakter och informationsutbyte med kommunerna är också av central betydelse inte minst vid hanteringen av studiehjälpen. Även vid hanteringen av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, där kommunerna prövar om den sökande tillhör målgruppen för bidraget, är informationsutbytet av stor betydelse. Bestämmelser om detta finns i studiestödslagen (1999:1395) och i lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande och förordningen (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.

På högskoleområdet hämtar CSN in uppgifter från LADOK (lokalt ADB-baserat dokumentationssystem) som är universitetens och högskolornas register. I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor regleras informationsutbytet mellan berörda myndigheter. I förordningen om register med vissa uppgifter i gymnasieskolan som kungjorts i CSN:s författningssamling (CSNFS 1986:25) finns även bestämmelser om informationsutbyte mellan CSN och Statistiska centralbyrån.

Ofullständig författningsreglering

Någon lagstiftning som direkt avser behandling av personuppgifter som förekommer inom studiestödsområdet finns i princip inte. Det finns dock en rad bestämmelser som mer generellt tar sikte på behandling av personuppgifter oberoende av i vilket sammanhang personuppgifterna behandlas. Inom studiestödsområdet finns dessutom bestämmelser beträffande vissa stödformer som syftar till att säkra integritetsskyddet för enskilda i samband med studiestödshandlingen. Genom att viss behandling av personuppgifter är författningsreglerad medan annan behandling saknar reglering behöver bristerna på området klarläggas.

I det följande redovisas några viktiga bestämmelser när det gäller behandling av personuppgifter inom studiestödsområdet.

Enligt 9 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i ärende om studiestöd och rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, om vissa närmare förutsättningar i lagen är uppfyllda. Enligt 6 kap. 6 och 7 §§ studiestödslagen är läroanstalterna och Försäkringskassan skyldiga att till CSN och Överklagandenämnden för studiestöd lämna vissa uppgifter som behövs för studiestödsadministrationen. Motsvarande gäller handlingen av rekryteringsbidrag enligt 19 a och 19 b §§ lagen om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande. Bestämmelserna i övrigt återfinns i annan lagstiftning än i studiestödsförfattningarna. Reglerna för utbyte av personuppgifter mellan CSN och olika myndigheter har redan kortfattat redovisats.

Riksdagen har i skilda sammanhang påpekat att myndighetsregister som innehåller ett stort antal registrerade personer och som har ett särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag (se bl.a. bet. 1990/91:KU11 s. 11, jfr prop. 1997/98:44 s. 41). En registerförfattning innebär en specialreglering i förhållande till personuppgiftslagen. Specialregleringen syftar till att komplettera personuppgiftslagen eller i vissa delar ersätta den. En särskild författning anses under vissa förutsättningar innebära en bättre garanti för utformningen av integritetsskyddet i särskilt känsliga register. Registerförfattningar finns i dag inom flera områden

och omfattar bl.a. behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga, inom skatte-, tull- och exekutionsväsendet, i vård- och hälsodataregister samt inom socialtjänstens och polisens verksamhet.

I en skrivelse till regeringen (U2000/4901/SV) har CSN begärt att en utredning skall tillsättas för att utreda behovet av en författningsreglering av studiestödsregistret.

Riksdagens ombudsman (JO) har i sitt yttrande med anledning av Informationsutbytesutredningens betänkande Rätt underlag – rätt beslut. Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, Centrala studiestödsnämnden, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna (SOU 2000:97) framhållit att det bör övervägas om inte behandling av personuppgifter i CSN:s verksamhet bör regleras i lag.

Regeringen har tidigare aviserat att en utredning skall tillsättas för att genomföra en översyn av behandlingen av personuppgifter inom studiestödsområdet (prop. 2001/02:161, s. 47).

Behovet av utökad informationsutbyte mellan myndigheter aktualiseras kontinuerligt. Inom ramen för regeringens pågående arbete med att bekämpa felaktiga utbetalningar av förmåner och bidrag har regeringen bl.a. gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera det existerande informationsutbytet mellan Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och CSN. En av åtgärderna som föreslogs i Statskontoret rapport 2006:7 var att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att ta fram en databaslag för CSN. Vidare har regeringen tillkallat en utredare med uppgift att pröva om det är lämpligt att utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter införs (dir. 2005:91). Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av oktober 2006.

Det är särskilt nödvändigt för CSN och Överklagandenämnden för studiestöd att ha möjlighet att utnyttja modern informationsteknik för att höja effektiviteten och kvaliteten i arbetet. Det gäller dels arbetet med enskilda ärenden, dels möjligheten att svara mot ökade krav i fråga om ärende- och verksamhetsdokumentation. En särskild författningsreglering av behandlingen av personuppgifter på studiestödsområdet är an-

gelägen för att verksamheten skall kunna utföras på ett effektivt och rättssäkert sätt samtidigt som ett fullgott skydd för den personliga integriteten garanteras.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och granska regleringen och användningen av personregister och annan behandling av personuppgifter i studiestödsverksamheten inom främst CSN och Överklagandenämnden för studiestöd. Om personuppgifter behandlas inom studiestödsområdet av andra myndigheter eller organisationer med ansvar för förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, skall granskningen avse även denna behandling. Utredaren skall analysera behovet av särskilda författningsbestämmelser för myndigheternas behandling av personuppgifter och lämna förslag till de författningsbestämmelser som behövs. Utredaren skall i det sammanhanget uppmärksamma frågor om sekretess, bevarande och gallring samt behandling av personuppgifter för forsknings- och statistikändamål.

Utredaren bör anlägga ett helhetsperspektiv och inrikta sig på att en framtida reglering skall bli ändamålsenlig och samtidigt passa väl in i gällande regelsystem. Ett mål för uppdraget är att skapa enkla, tydliga och hållbara regler som inte är beroende av att vissa tekniska lösningar används och som uppfyller kravet på ett fullgott skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. De författningsändringar som föreslås skall gälla utöver personuppgiftslagen och begränsas till att avse frågor som är specifika för de verksamheter som omfattas av författningsregleringen. Behoven att utbyta personuppgifter med mottagare inom och utanför EU bör uppmärksammas.

Den rättsliga analysen bör även utgå från att myndigheterna skall kunna arbeta minst lika effektivt som i dag. Det är också av betydelse att regelverket ger möjligheter att utveckla datasystem som underlättar utbytet av nödvändig information såväl mellan olika myndigheter, nationellt och internationellt, som mellan enskilda och myndigheterna.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 2 april 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)