

Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31)

Referens: Ju2024/02513

UHR avgränsar sitt yttrande till de avsnitt som berör myndighetens verksamhetsområden.

Sammanfattning

I utredningens avsnitt 6.6 finns ett förslag om att antagningsregistret *bör* innehålla uppgifter om medborgarskap. **UHR avstyrker utredningens förslag att inkludera uppgifter om medborgarskap i antagningsregistret.** Skälen för detta är:

- Uppgifter om medborgarskap är ingenting som UHR behöver för att genomföra sitt uppdrag med ett samordnat antagningsförfarande till högskolan. Myndigheten saknar därmed rättslig grund för att hämta in dessa uppgifter.
- För att ansvara för det samordnade antagningsförfarandet till högskolan använder UHR handläggningssystemet NyA. NyA kan inte i sig betraktas som ett "antagningsregister" och det finns ingen definierbar del av handläggningssystemet som utgör ett register. Även om det skulle kunna anses att det biträddande vid antagning som UHR genomför hanteras med stöd av ett antagningsregister anser inte UHR att en uppgift om medborgarskap ligger inom ändamålet för ett sådant register.
- Insamling av medborgarskap skulle innebära en stor mängd persondata utan uppenbar nytta för svenska myndigheter. Cirka sex promille av de som årligen använder ansökningstjänsten utgörs av internationella studenter från länder utanför EU/EES som faktiskt påbörjar en utbildning i Sverige.

Några av förslagen i utredningen har beröring på arbete som UHR har genomfört i olika regeringsuppdrag såsom Plattform för internationalisering (Plint) samt attrahera och behålla internationell högkvalificerad arbetskraft (Work in Sweden). UHR delar i detta fall utredningens bedömning avseende ett förtydligat försörjningskrav vid permanenta uppehållstillstånd (avsnitt 5.3.1) samt att forskare och doktorander ska ha bättre möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd (avsnitt 5.3.3).

Utredningens avsnitt 6: Åtgärder i syfte att minska risken för att uppehållstillstånd för studier missbrukas

UHR:s viktigaste synpunkt på utredningen avser avsnitt 6

Utredningens avsnitt 6.6: Ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings-och studieregister

UHR avstyrker förslaget att antagningsregistret bör innehålla uppgifter om medborgarskap.

Skälen för det är flera. UHR ansvarar enligt myndighetens instruktion för att biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Detta biträde fullgör UHR, på uppdrag av lärosätena, genom den så kallade antagningstjänsten och lärosätenas handläggning sker i handläggningssystemet NyA.

UHRs bestämda uppfattning är att antagningssystemet NyA inte är ett sådant register som avses i studieredovisningsförordningen (1993:1153). Antagningstjänsten, det vill säga det biträde UHR ger lärosätena i deras antagning, omfattas därmed av GDPR och inte av studieredovisningsförordningen. Uppgifter om medborgarskap är ingenting som UHR behöver för att genomföra sitt uppdrag med ett samordnat antagningsförfarande till högskolan. UHR saknar därmed rättslig grund för att hämta in dessa uppgifter. UHR har efter Universitetskanslersämbetets översyn av studieredovisningsförordningen genomfört en rättslig genomlysning av antagningstjänsten där ett flertal övergripande synpunkter förts fram. Synpunkterna framgår av bilaga 1 *Reglering av antagningstjänsten till PM rättslig genomlysning av antagningstjänsten* (bifogas detta yttrande).

Studieredovisningsförordningens 4 kap. reglerar ett register som "får" föras av UHR, detta i kontrast till studieregistret som enligt 2 kap. "ska" föras. Eftersom det inte är obligatoriskt för UHR att föra registret måste det rimligen vara så att regeringen inte anser att någon annan aktör är beroende av registret ur ett informationsförsörjningsperspektiv. Om det vore nödvändigt att uppgifterna i registret skulle finnas tillgängliga i samhället hade det rimligen föreskrivits att en myndighet ska föra registret på samma sätt som man föreskrivit om studeranderegistret.

Det kan dock i sammanhanget noteras att även om UHR skulle anses föra det antagningsregister som myndigheten enligt 4 kap får föra så innefattar ej ändamålet för registret uppföljning och utvärdering, utan registret får föras i syfte att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. UHR delar därmed inte utredningens bedömning att uppgift om medborgarskap väl kan anses ligga inom ändamålet för detta register. Skulle lärosätena göra bedömningen att uppgift om medborgarskap är nödvändig vid antagning och ge UHR i uppdrag att såsom personuppgiftsbiträde behandla uppgiften för deras räkning så ställs dock frågan i annat ljus, då skulle UHRs rättsliga grund

för behandlingen vara densamma som gäller för lärosätet i egenskap av personuppgiftsansvarig.

Som framgår av den rättsliga genomlysningen av antagningstjänsten förespråkar UHR att studieförordningens 4 kap. kan slopas i sin helhet alternativt att nuvarande förordning utvidgas, eller förtydligas, till att omfatta all behandling i antagningstjänsten. Bedömningen att det idag inte finns ett behov av att särskilt reglera behandlingen av uppgifter i den samordnande antagningen baseras på nuvarande uppgifter som där behandlas, tillkommer till exempel uppgift om medborgarskap (och/eller uppgift om belastningsregisterkontroll) så kan detta givetvis påverka denna bedömning.

UHR noterar att utredningen bygger sitt resonemang om missbruk av uppehållstillstånd för studier framförallt på en rapport som Migrationsverket gjorde hösten 2022, där de särskilt fokuserade på studenter från Pakistan. Under 2024 har såväl UKÄ som Riksrevisionen gjort väsentligt mer omfattande studier av genomströmning av internationella studenter. Riksrevisionen finner *"inget tydligt stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier"* samtidigt som UKÄ konstaterade att *"Freemover-studenter har generellt högre kvarvaro på sin utbildning och högre examensfrekvens än svenska studenter"*. UHR tycker att omfattningen av problemet med missbruk av uppehållstillstånd behöver vägas mot åtgärder för att stävja samma problem.

UHR bedömer att förslagets eventuella nytta inte står i proportion till den data som föreslås samlas in och konsekvenser det kan få för antagningstjänsten. De cirka 6 000 freemoverstudenter från länder utanför EU/EES som årligen påbörjar en högskoleutbildning i Sverige utgör cirka sex promille av de runt 1 000 000 sökande som årligen gör en anmälan i antagningstjänsten.¹

Utredningens avsnitt 5: Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige

UHR ser generellt positivt på de olika förslag som förs fram och anser att de på ett övergripande plan stärker möjligheter att nå målsättningar inom två av de regeringsuppdrag som myndigheten arbetar med, Plint och Work in Sweden.

Utredningens avsnitt 5.3.1: Ett förtydligat försörjningskrav vid permanenta uppehållstillstånd

UHR ser positivt på utredningens förslag att ytterligare formalisera den nuvarande rättsliga tolkningen kring försörjningskrav vid permanenta uppehållstillstånd. Skälen för det är att UHR, inom ramen för Plint, har tagit fram statistik som synliggjorde hur försörjningskravet, såsom det tolkades innan domen från Migrationsöverdomstolen, ledde till mer än en halvering av

¹ Siffror varierar i viss mån, år 2024 var det 1 026 275 sökande. Data för sökande kommer från NyA. Data för studenter som påbörjar utbildning kommer från Internationell studentmobilitet i högskolan som SCB tar fram på uppdrag av UKÄ och inkluderar studenter på alla nivåer.

permanenta uppehållstillstånd för doktorander. Osäkerhet kring försörjningskravet kan alltså påverka det nationella intresset att attrahera och behålla högkvalificerad arbetskraft och i förlängning inverka negativt på kompetensförsörjningen.

Utredningens avsnitt 5.3.3: Forskare och doktorander ska ha bättre möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd

UHR delar utredningens bedömning att forskare och doktorander ska ha bättre möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Skälen för det är att Plint har uppmärksammats på att forskare eller doktorander som genomför mobilitet som en del av sitt arbete löper risk att påverkas negativt inför en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Eino Örnfeldt efter föredragning av utredare Magnus Hallbåter i närvaro av avdelningschef Linda Norman Torvang, chefsjurist Anna Hörnlund, enhetschefer Sara Rågwall och Jenny Twana samt produktionssamordnare Jenny Cramér.

Eino Örnfeldt

Magnus Hallbåter

Bilaga 1: Reglering av antagningstjänsten till PM rättslig genomlysning av antagningstjänsten

Expedieras till:

Justitiedepartementet, Enheten för migrationsrätt

Utbildningsdepartementet, Universitets- och högskoleenheten

Bilaga 1

Reglering av antagningstjänsten

1	Tillämplig reglering	3
1.1	GDPR och annan författningsreglering	3
1.2	Studieredovisningsförordningen	4
2	De behandlade uppgifterna	7
2.1	Vilka uppgifter behandlas?	7
2.2	Behov av reglering utifrån uppgifternas art och omfattning 8	
3	Rättslig grund	9
3.1	Vilken är den rättsliga grunden?	9
	Behov av reglering av den rättsliga grunden.....	10
4	Ändamål.....	10
4.1	För vilket ändamål behandlas uppgifterna?	10
4.2	Behov av reglering av ändamål	10
5	Personuppgiftsansvaret	11
5.1	Allmänt om personuppgiftsansvar	11
5.2	Studieredovisningsförordningen	12
5.3	Analys av personuppgiftsansvaret	12
5.4	Behov av författningsreglering.....	14
6	Vidareanvändning av uppgifterna	15
6.1	Reglering av vidareanvändning	15
6.2	Behov av vidareanvändning	16
6.3	Behov av reglering av vidareanvändning ur integritetsperspektiv	16
6.4	Behov av reglering ur informationsförsörjningsperspektiv	17
7	Formen för åtkomst.....	18
7.1	Enskilda utbildningsanordnare.....	19
7.2	Behov av reglering.....	19
8	Behov av specialreglering	20
9	Sammanfattning	22

1 Tillämplig reglering

1.1 GDPR och annan författningsreglering

Allmänna bestämmelser om dataskydd, dvs. regler om behandling av personuppgifter, finns i EU:s dataskyddsförordning¹, vanligen förkortad GDPR², och i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Av art. 2 GDPR framgår att förordningen ska tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatiserad väg. Definition av personuppgifter finns i art. 4.1. I antagningstjänsten hanteras personuppgifter på automatisk väg. Av art. 2 GDPR följer därför att förordningen är tillämplig.

Före GDPR gällde personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som var en implementering av ett EU-direktiv.³ Regleringen i personuppgiftslagen som trädde i kraft 1998 var på många sätt likartad med den nu gällande regleringen i GDPR. Före personuppgiftslagen gällde i Sverige datalagen (1973:289), som trädde i kraft 1973. Datalagen skilde sig från PUL och GDPR på så sätt att lagen reglerade inrättandet av personregister. Sådana register var som huvudregel tillståndspliktiga. GDPR, liksom PUL, bygger istället på en reglering av automatiserad behandling av personuppgifter, oavsett om det sker i register eller på annat sätt. Denna skillnad i regleringsstruktur har betydelse för regleringen av personuppgiftsbehandlingen i antagningstjänsten.

Bestämmelser om dataskydd finns också i särskilda registerförfattningar. Sådana registerförfattningar kan ställa mer specifika krav på behandlingen av personuppgifter än vad som följer av GDPR. De flesta registerförfattningar har tillkommit innan GDPR fanns. I vissa fall är de tillkomna på datalagens tid. Sådana registerförfattningar kompletterar GDPR och får inte strida mot förordningen. De kan precisera de generella bestämmelserna. De kan innehålla ett åliggande att föra ett visst register eller utföra en viss behandling, och därmed tillhandahålla den rättsliga grunden för behandlingen. De kan också innehålla begränsningar i förhållande till de generella reglerna av vilka behandlingar som är tillåtna.

Studieredovisningsförordningen är en sådan särskild registerförfattning. I förordningens 4 kap. finns bestämmelser om ett antagningsregister som får föras av UHR.

Registerförfattningar kan motiveras även av andra skäl än skyddet för den personliga integriteten (dataskydd). Statsmakterna kan föreskriva att en viss

¹ 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 (allmän dataskyddsförordning).

² General Data Protection Regulation.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

informationsresurs ska finnas tillgänglig i samhället för att den behövs för olika verksamheter. Att en sådan informationsresurs ska finnas kan föreskrivas i en registerförfattning. En sådan registerförfattning syftar således både till att säkerställa att en viss informationsresurs finns, och till att skydda den personliga integriteten genom att denna informationsresurs används på ett säkert sätt. Denna distinktion är, som kommer att framgå nedan, av särskild betydelse när det gäller studieredovisningsförordningen.

Reglering som inte är direkt inriktad på personuppgiftsbehandlingen är också relevant för personuppgiftsbehandlingen. Den generella verksamhetsregleringen kan ge den rättsliga grunden för myndighetens behandling. Utöver de bestämmelser som direkt tar sikte på personuppgiftsbehandlingen, har även generell reglering av UHR:s uppgifter i myndighetens instruktion, liksom bestämmelser i högskoleförordningen om lärosätenas antagning, betydelse för de rättsliga förutsättningarna för personuppgiftsbehandlingen.

System och uppgifter blandas ofta samman i diskussion och dokumentation av antagningstjänsten. I sammanhanget bör därför framhållas att dataskyddsregleringen generellt tar sikte på behandlingar av personuppgifter, inte på system. Den personuppgiftsansvarige är t.ex. ansvarig för vissa behandlingar, inte för vissa system.

1.2 Studieredovisningsförordningen

Studieredovisningsförordningen tillkom 1993. Sedan dess har den samordnade antagningen till högskoleutbildningar och UHR:s roll att samordna och stödja denna antagning utvecklats. Även andra verksamheter som regleras i förordningen har förändrats. Någon grundläggande översyn av förordningen i syfte att anpassa den till de förändrade verksamheterna har inte skett. Förordningen upplevs idag som svår att tillämpa i enskilda delar. UKÄ pekar i sin rapport på en rad sådana tillämpningsproblem.

I 4 kap. 2 § studieredovisningsförordningen anges vilka uppgifter som får behandlas i antagningsregistret. Bestämmelsen hänvisar till 2 kap. 3 § som reglerar vilka uppgifter som får finnas i studentregistret (Ladok), dvs. registret över redan antagna studenter. Utöver de uppgifterna anges att antagningsregistret också får innehålla uppgifter om behörighetgrundande och urvalsgrundande meriter, samt andra uppgifter som en sökande åberopar. För att antagningen ska kunna genomföras måste emellertid även andra kategorier av uppgifter behandlas. En väsentlig och nödvändig uppgiftskategori är uppgifter om vilka utbildningar den sökande har sökt till. Utan dessa uppgifter går en ansökan inte att handlägga, varken samordnat eller av ett visst lärosäte. Följdriktigt behandlas också sådana uppgifter inom tjänsten, i antagningsystemet NyA och i andra system. Redan på den grunden kan konstateras att studieredovisningsförordningen inte är tillämplig på all

behandling av personuppgifter i antagningstjänsten, och rimligen inte heller kan vara avsedd att tillämpas på det sättet.

Analys och förslag i UKÄ:s rapport utgår från att antagningstjänsten regleras, eller bör regleras, av studieredovisningsförordningen. UKÄ skriver att uppdraget till myndigheten inte omfattar "de delar av antagningssystemet NyA som kan anses utgöra ett handläggningssystem samt de uppgifter och de bedömningar som kan finnas i det handläggningssystemet". I rapporten beskrivs dock inte närmare hur UKÄ drar gränserna mellan de olika delar av systemet som myndigheten menar finns. UKÄ:s analys verkar i praktiken utgå från att personuppgiftsbehandlingen i antagningstjänsten är den behandling som sker i NyA och att den regleras av studieredovisningsförordningen. Utifrån detta identifieras ett antal tillämpningsproblem. De tillämpningsproblem som UKÄ pekar på rör bl.a. formerna för tillgång till uppgifterna. Förslagen i rapporten bygger, trots de ovan nämnda avgränsningarna, såvitt UHR förstår på att informationsbehandlingen i antagningstjänsten ska regleras inom förordningens struktur. UKÄ:s förslag till förändringar av regleringen visar också på svårigheten att inom ramen för studieredovisningsförordningen åstadkomma en ändamålsenlig reglering av antagningstjänsten.

Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som under lång tid funnits rörande studieredovisningsförordningen, och svårigheten att inom ramen för förordningen utforma en ändamålsenlig reglering, finns det skäl att utvärdera vilket som egentligen är förordningens tillämpningsområde.

Studieredovisningsförordningen reglerar ett register som "får" föras för att stödja antagningen. I 2 och 3 kap. förordningen använder regeringen i stället verbet "ska". Eftersom olika termer används i samma författning måste rimligen avsikten vara att de ska ha olika innebörd. Detta kan inte tolkas på annat sätt än som att de behandlingar som det föreskrivs i 2 och 3 kap. i förordningen ska vara obligatoriska, medan det är frivilligt för UHR att föra det register som enligt 4 kap. *får* föras. Myndigheten kan alltså välja att organisera sin verksamhet utan att inrätta ett sådant register. En fråga blir därför om UHR har inrättat ett sådant register som avses i förordningen. Uppfattningarna går också isär i frågan om förordningen är tillämplig i verksamheten och i sådant fall i vilken omfattning. Myndigheten har dock bedömt att förordningen är tillämplig på viss personuppgiftsbehandling i verksamheten.

Studieredovisningsförordningen reglerar behandling som syftar till att vidmakthålla ett register som ska stödja lärosätenas antagning. Antagningen stöds emellertid av ett antal system. Registret innefattar inte allt systemstöd som behövs för antagningen. För att stödja antagningen finns det särskilda systemet NyA, som används av lärosätena och av UHR:s anställda. I NyA hanteras uppgifter som inte omfattas av regleringen i studieredovisningsförordningen, men som är nödvändiga för att handlägga antagningen. NyA kan alltså inte vara identiskt med det register som föras enligt förordningen.

Regleringen bör läsas i ljuset av att den är tillkommen 1993. Den generella reglering av personuppgiftsbehandling som då fanns var datalagen. Denna reglering var helt inriktad på register över personuppgifter.⁴ Att föra personregister var som huvudregel förbjudet, och krävde enligt 2 § datalagen ett särskilt tillstånd av Datainspektionen eller att riksdag eller regering beslutat om att registret skulle inrättas. En bestämmelse som den i 1 § 4 kap. studieregisterförordningen var då en nödvändig förutsättning för att ett register alls skulle få upprättas.

Det är oklart vilken situation regeringen sett framför sig när det gäller antagningsregistret. Förordningen verkar utgå från en annan fördelning av ansvar och arbetsuppgifter där UHR bistår lärosätena med data som de behöver för en handläggning som sköts av högskolorna. Själva handläggningen skulle då skötas helt av lärosätena. Den handläggningen skulle då innefatta att varje lärosäte enbart behandlar uppgifter om sökande till de egna utbildningarna. En sådan arbetsfördelning är inte förenlig med den samordnade antagningen. Den uppgift som beskrivs i instruktionen är bredare. Enligt den bestämmelsen ska UHR inte bara tillhandahålla registerinformation, utan biträda lärosätena. UHR ska också samordna antagningen. I praktiken har denna bestämmelse fått sitt verkliga innehåll genom hur UHR utformat processer och arbetssätt. Detta har skett i samverkan med lärosätena, vilket också följer av instruktionens föreskrift att verksamheten ska utföras på uppdrag av utbildningsanordnarna.

Det som regeringen sett framför sig 1993 förefaller inte ha varit en samordnad antagning till flera lärosäten. Regleringen är snarare utformad för att UHR skulle inrätta en gemensam informationsresurs som kan användas av vart och ett av lärosätena i dess antagning. Skälet till regleringen skulle då vara att säkerställa att själva informationsresursen finns, dvs. ett register över sökande som ska användas av lärosätena. Detta sätt att tolka bestämmelsen är dock problematisk, eftersom det inte är obligatoriskt för UHR att föra registret. Det är ju inte heller obligatoriskt för lärosätena att anlita UHR för att biträda i antagningen. Det finns således inte heller några garantier för att registret är komplett i meningen att det omfattar alla sökande till högre utbildning.

Med anledning av ovanstående resonemang bedömer UHR att antagningssystemet NyA inte är ett sådant register som avses i förordningen. I detta ligger också att övriga system som används i antagningen inte är delar av ett antagningsregister. Antagningstjänsten, dvs. det biträde som UHR ger lärosätena i deras antagning, omfattas därmed av GDPR, och inte av studieredovisningsförordningen. Inte heller någon del av antagningstjänstens stödsystem kan på ett meningsfullt sätt avskiljas och sägas vara ett sådant register som avses i förordningen.

⁴ Prop. 1973:33, s. 89-93 och 118.

2 De behandlade uppgifterna

2.1 Vilka uppgifter behandlas?

En förutsättning för alla bedömningar av dataskydd är att veta vilka uppgifter som behandlas. Detta innefattar både vilken konkret typ av uppgifter som behandlas och hur stor mängd uppgifter som behandlas. Det senare avser både hur många uppgifter om varje registrerad som behandlas och hur många registrerade som förekommer.

I art. 9 GDPR räknas det upp ett antal s.k. särskilda kategorier av personuppgifter. Personuppgifter som faller inom någon av dessa kategorier är särskilt skyddsvärda. Artikel 9 innehåller därför ett principiellt förbud mot att behandla sådana uppgifter. Från detta finns ett antal undantag som anger när sådana uppgifter får behandlas. De uppgifter som behandlas i antagningstjänsten är normalt inte uppgifter som faller inom någon av de uppräknade kategorierna. I delar är det tekniskt styrt vilka uppgifter som hanteras, t.ex. uppgifter om sökta utbildningar. Den sökande tillför själv uppgifter i form av olika dokument som åberopas för ansökan. Den sökande bestämmer själv vilka handlingar som laddas upp. I dessa handlingar kan finnas uppgifter som är relevanta för ansökan och som avser uppgifter om trosuppfattning. Den sökande kan åberopa en utbildning från en utbildningsinstitution som förutsätter att den studerande är medlem av ett visst samfund eller bekänner sig till en viss tro. Sådana uppgifter kan förekomma inom antagningstjänsten, men endast i mycket liten omfattning.

Det förekommer också att enskilda i antagningstjänsten laddar upp handlingar som saknar relevans för antagningsprocessen. Analysen behöver dock utgå från att myndigheten i sina system och processer hanterar sådana uppgifter som är relevanta för verksamheten. Verksamhet och system kan inte utformas utifrån alla uppgifter som teoretiskt skulle kunna förekomma, inklusive sådana som inte har någon anknytning till verksamheten. För att säkerställa detta behöver myndigheten på lämpliga sätt styra vilka uppgifter som tillförs tjänsten. För fritextfält och dokument som laddas upp kan detta ske genom tydlig information på webbplatsen om vilka uppgifter som behöver tillföras och vilka uppgifter eller dokument som normalt inte behöver tillföras.

Sammanfattningsvis förekommer känsliga uppgifter i vart fall i mycket begränsad omfattning. De flesta uppgifter som hanteras i antagningstjänsten är att betrakta som harmlösa. I sammanhanget kan noteras att uppgifter som omfattas av sekretess normalt inte förekommer i tjänsten.

En annan fråga rör hur många uppgifter om de registrerade som behandlas. Om en stor mängd uppgifter om varje registrerad behandlas innebär det typiskt sett större risker för den personliga integriteten.⁵ I antagningsprocessen

⁵ IMY s. 9.

hanteras uppgifter som har anknytning till ansökan till studier. I huvudsak är det, utöver grundläggande uppgifter som den sökande, uppgifter som rör tidigare studier på olika nivåer. Andra uppgifter som kan förekomma är t.ex. uppgifter om arbetsliv. De uppgifter som behandlas kan inte sammanställas på ett sådant sätt att de skapar en helhetsbild av den sökande i något annat avseende än gällande vilka utbildningar denne bevistat samt vissa anknytande förhållanden. De uppgifterna ger normalt inte någon bild av den registrerades privatliv i övrigt, t.ex. vanor eller intressen.

Antalet registrerade omfattar alla sökande till de anslutna lärosätena. Även om det inte är huvuddelen av befolkningen, såsom hos t.ex. Skatteverket eller Försäkringskassan, är det en icke helt obetydlig andel. I antagningssystemet NYA gallras uppgifterna tio år efter att den registrerade senast tillförde systemet en uppgift. Det är alltså uppgifter om ett betydande antal individer som behandlas i tjänsten.

2.2 Behov av reglering utifrån uppgifternas art och omfattning

Det faktum att behandlingen rör många registrerade kan tala för att behandlingen bör regleras. För många myndigheter som behandlar uppgifter om många personer finns särskilda registerförfattningar. Samtidigt rör det sig om relativt få uppgifter om var och en. Det är också fråga om uppgifter som typiskt sett inte är känsliga.

För den behandling som sker för varje lärosätes räkning, dvs. för det biträde till lärosätena som regleras i 2 § myndighetens instruktion, finns enligt UHR:s bedömning inget behov av särskild reglering. UHR behandlar uppgifterna på varje lärosätes uppdrag för sig, och behandlingen regleras av det avtal som UHR har med varje lärosäte. Att en organisation hanterar uppgifter som härrör från flera olika andra verksamheter kan innebära att högre krav bör ställas på säkerhet. Det föranleder dock inte i sig ett behov av att särskilt reglera behandlingen av personuppgifter p.g.a. mängden uppgifter.

När det gäller det gemensamma studentregistret, samlas uppgifterna och är tillgängliga för flera organisationer. Det är i den delen UHR som ansvarar för hela registret. Mängden registrerade och det faktum att uppgifterna sparas under tio år, vilket förmodligen ofta är långt efter att de registrerade avslutat sin utbildning, kan tala för att det är ändamålsenligt att reglera behandlingen. Det är dock enligt UHR ingen självklarhet att en sådan reglering behövs eller är ändamålsenlig.

3 Rättslig grund

3.1 Vilken är den rättsliga grunden?

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. I artikel 6 i GDPR anges alternativa rättsliga grunder. Det är varje behandling som ska ha en rättslig grund. Samma uppgifter kan alltså behandlas i olika sammanhang enligt olika rättsliga grunder. För myndigheter är i första hand den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse eller led i myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e relevanta.⁶ För att en myndighet ska få behandla personuppgifter behöver det finnas någon konkret rättslig reglering som myndigheten stödjer sig på. Det är inte nödvändigt att det finns en uttrycklig författningsbestämmelse om varje behandling. Det vanligaste är att myndigheten behöver behandla personuppgifter för att fullgöra sina uppgifter enligt instruktion och andra författningar. Det kan också finnas specifika bestämmelser om personuppgiftsbehandling, t.ex. i registerförfattningar.⁷

Regeringen analyserar i prop. 2017/18:218 den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling inom högre utbildning i allmänhet samt inom antagningen i synnerhet. Den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i GDPR är den rättsliga grund som gäller generellt inom högre utbildning. Den gäller enligt regeringen både för statliga och privata högskolor. Den nationella rättsliga regleringen finns i högskolelag med anslutande föreskrifter, lag om tillstånd att utfärda vissa examina m.m.⁸ För antagningen har regeringen bedömt att den rättsliga grunden för de statliga högskolornas del är myndighetsutövning.⁹

I de fall ett personuppgiftsbiträde anlitas för behandlingen av personuppgifter, har biträdet ingen självständig rättslig grund för behandlingen. Personuppgiftsbiträdet behandlar uppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning och enligt den personuppgiftsansvariges instruktioner som uttrycks i ett personuppgiftsbiträdesavtal. Det är alltså den rättsliga grund som gäller för den personuppgiftsansvarige som gäller även för personuppgiftsbiträdet.

För UHR:s del av antagningen finns konkret författningsstöd för personuppgiftsbehandling i myndighetens instruktion. När det gäller myndighetens uppgift att biträda de enskilda lärosätena anser dock UHR att myndigheten är personuppgiftsbiträde (se avsnitt 5.3). Det innebär att den rättsliga grunden för behandlingen inte är fullgörande av en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e. UHR:s behandling

⁶ 2 kap. 2 § lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till US:s dataskyddsförordning.

⁷ Se t.ex. eSam, En modern registerförfattning (ES2022-06) s. 14-16.

⁸ Prop. 2017/18:218 s. 77-82.

⁹ Prop. 2017/18:218 s. 82 f.

grundar sig på personuppgiftsbiträdesavtalet mellan lärosäte och UHR. Det är lärosätet som ansvarar för att det finns en rättslig grund.

Uppgifter som härrör från antagningen används av UHR för statistikändamål. Det finns olika rättsliga grunder för den behandlingen, beroende på vilken statistik som avses.

Som nämnts tillkom studieredovisningsförordningen i en tid när datalagen innehöll ett generellt förbud mot inrättandet av personregister. Vid den tiden krävdes därför särskild reglering för att registrering av personuppgifter alls skulle vara tillåten. Någon sådan särskild reglering behövs inte idag.

Behov av reglering av den rättsliga grunden

Det finns inget behov av särskild reglering för att etablera eller tydliggöra den rättsliga grunden för behandlingen i den del av verksamheten som regleras i 2 § instruktionen, dvs. den som avser stöd till lärosätenas antagning och samordning av antagningen.

I de delar UHR är personuppgiftsbiträde har myndigheten ingen självständig rättslig grund för behandlingen. Det är i stället den personuppgiftsansvarige, dvs. lärosätena, som ska ha en rättslig grund för behandlingen. UHR:s behandlingar ska grunda sig på personuppgiftsbiträdesavtal med lärosätena.

4 Ändamål

4.1 För vilket ändamål behandlas uppgifterna?

Personuppgifter får enligt art. 5.1.b GDPR behandlas endast för uttryckligt angivna och berättigade intressen. Det är den personuppgiftsansvarige som bestämmer ändamålen med behandlingen. Ändamålen ska vara fastställda av den personuppgiftsansvarige och får inte ändras. De behöver inte fastställas eller dokumenteras i någon formell ordning, t.ex. genom ett beslut. Det kan dock vara lämpligt att dokumentera ändamålen med behandlingen i tydlighetssyfte.

Ändamålet med behandlingen av personuppgifter i antagningstjänsten är att genomföra antagning av studenter till utbildningar. I 1 § 2 st. studieredovisningsförordningen anges att ändamålet med antagningsregistret är att vara till hjälp för högskolor vid antagning.

4.2 Behov av reglering av ändamål

På motsvarande sätt som gäller för den rättsliga grunden finns inga särskilda behov av att författningsreglera ändamålen med behandlingen. Ändamålet behöver vara tydligt dokumenterat och bör kunna utläsas av överenskommelserna mellan lärosätena och UHR.

5 Personuppgiftsansvaret

5.1 Allmänt om personuppgiftsansvar

För varje behandling av personuppgifter finns en personuppgiftsansvarig. Ansvaret avser behandlingar av uppgifter, inte t.ex. organisation eller system. Olika personuppgiftsansvariga kan behandla uppgifter i samma system, eller behandla samma uppgifter i olika skeden. Den personuppgiftsansvarige är enligt artikel 4 punkt 8 GDPR ”en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter”. Vem som är personuppgiftsansvarig kan enligt samma bestämmelse föreskrivas i författning. Vägledning om hur man ska avgöra vem som är personuppgiftsansvarig och biträde finns i europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde.¹⁰

Det är den personuppgiftsansvarige som ska säkerställa att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med GDPR:s krav. Den personuppgiftsansvarige ansvarar enligt art. 24 GDPR för vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att behandlingen ska utföras enligt förordningen.

Den personuppgiftsansvarige kan anlita ett personuppgiftsbiträde för att behandla uppgifter för den ansvariges räkning. För att det ska vara tillåtet att anlita ett personuppgiftsbiträde ska biträdet garantera att genomföra tekniska och organisatoriska åtgärder så att behandlingen uppfyller kraven i GDPR. Bitrådets behandling av personuppgifter ska regleras genom ett avtal som är bindande för personuppgiftsbiträdet. Detta avtal ska reglera vissa åtaganden avseende behandlingen av personuppgifter.

Att personuppgiftsansvarets fördelning är tydlig är viktigt för skyddet av de registrerade och för att reglerna ska få avsedd verkan i den praktiska tillämpningen. Hur personuppgiftsansvaret fördelas bestäms av de verkliga omständigheterna. Det avtal som ska finnas mellan personuppgiftsansvarig och biträde kan klargöra parternas inställning i frågan om fördelning av personuppgiftsansvar. Hur ansvaret fördelas följer dock av GDPR och eventuell annan reglering, och kan inte påverkas av avtalet. Två parter kan alltså inte avtala om att en annan fördelning av personuppgiftsansvaret ska gälla än den som följer av lag.

¹⁰ Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB), Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, version 2.0, antaget den 7 juli 2021.

5.2 Studieredovisningsförordningen

Av 1 kap. 1 § tredje stycket studieredovisningsförordningen framgår att varje universitet, högskola och UHR är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i sin verksamhet. Exakt vad syftet är med den bestämmelsen är oklart. Att varje myndighet är ansvarig för behandling av personuppgifter i sin egen verksamhet följer ju redan av GDPR. UHR bedömer att bestämmelsen i 1 kap 1 § är avsedd att förtydliga detta, och inte egentligen föreskriva någon avvikelse från huvudregeln.

För UHR:s del avser denna bestämmelse under alla omständigheter det register som UHR enligt 4 kap. 1 § första stycket samma förordning får föra. Som framgått ovan är det oklart exakt vad som regleras i studieredovisningsförordningen. Klart är i vart fall att handläggningen i antagningstjänsten regleras av GDPR, och inte av studieredovisningsförordningen. En analys av fördelningen av personuppgiftsansvaret behöver därför utgå från regleringen i GDPR. En sådan analys bör avse både förhållandena enligt gällande rätt och hur man bör förhålla sig vid utformning av eventuell ny eller förändrad författningsreglering.

Utöver författningsregleringen finns bestämmelser om fördelning av personuppgiftsansvar i avtalen mellan UHR och lärosätena. Denna avtalsreglering analyseras närmare nedan.

5.3 Analys av personuppgiftsansvaret

Antagningstjänsten beskrivs i överenskommelserna som att UHR dels tillhandahåller systemstöd, dels att UHR:s handläggare på uppdrag av lärosätena utför bedömningar och registreringar. I praktiken är det fråga om en sammanhållen tjänst. Båda dessa delar av tjänsten innebär att UHR behandlar personuppgifter. Behandlingen regleras av ett avtal mellan varje lärosäte och UHR. Avtalet innehåller, genom hänvisningar till olika typer av dokumentation, detaljerade anvisningar om hur behandlingen ska gå till. Den verksamhet som utförs sker helt på lärosätenas uppdrag, och det är varje lärosäte som ansvarar för verksamheten. De behandlingar som sker inom ramen för antagningstjänstens handläggningsstöd är sådana som typiskt sett utförs i rollen som personuppgiftsbiträde.

Att myndighetens instruktion anger att UHR ska biträda lärosätena innebär inte i sig nödvändigtvis att UHR blir att anse som personuppgiftsbiträde. Däremot tydliggör termen att UHR utför sin del av antagningen på lärosätenas uppdrag. Det är inte en självständig uppgift, utan ett bistånd till lärosätena till stöd för deras antagning av studenter. Det är lärosätena som har ansvaret för processen och för slutresultatet. Uppgifterna samlas in för att varje lärosäte ska kunna fullgöra sin antagning inom ramen för det egna ansvaret. Den behandling av personuppgifter som UHR:s medarbetare gör när man

handlägger ärenden sker alltså på lärosätenas uppdrag. Det är svårt att se situationen på annat sätt än att UHR är personuppgiftsbiträde till lärosätena.

Tjänsten innefattar också tillhandahållande av systemstöd, den s.k. licenstagningen. Licenstagningen innebär att UHR utvecklar, driftar och tillhandahåller handläggningssystem som används av lärosätena vid antagning. Det är, som ovan beskrivits, varje lärosäte som bestämmer hur systemet används både när det gäller lärosätets egna anställda och UHR:s anställda och uppdragstagare. Även i detta avseende är detta en typisk biträdessituation.

Det är frivilligt för lärosätena att använda sig av UHR:s antagningstjänst. Det är sålunda lärosätet som bestämmer vilka medel som används för behandlingen. Lärosätets personuppgiftsansvar kan härledas till dess ansvar för antagningen enligt ovan. Lärosätet utövar ett faktiskt och avgörande inflytande på behandlingens ändamål och behandlings sättet. Även om tjänstens utförande styrs av system, processer och instruktioner som är gemensamma för alla, är det lärosätet som aktivt godkänner hur behandlingen ska utföras. Det sker genom överenskommelserna mellan lärosätet och UHR.

I praktiken är tjänsten utformad och i de flesta delar reglerad som en biträdessituation. Regleringarna utgår från att det är högskolorna som ansvarar för processen. Avtalen innehåller detaljerade bestämmelser om hur behandlingen ska utföras. Ansvar för de materiella bedömningarna ligger på lärosätena, inte på UHR.

Detta medför att UHR är personuppgiftsbiträde till lärosätena i utförandet av handlägningsstödet till varje lärosätes antagning.

I vissa moment av antagningstjänsten utför UHR åtgärder som påverkar förutsättningarna för antagningen som helhet och som inte direkt avser antagningen till ett visst lärosäte. För att kunna söka till en utbildning behöver en sökande registrera sig. I det sammanhanget samlas vissa grunduppgifter in. Dessa uppgifter har inte anknytning till någon viss ansökan. De används för alla ansökningar som en sökande gör inom en ansökningsomgång, dvs. till olika lärosäten. Vissa av de grunduppgifter som lämnas kvalitetssäkras av UHR i studenttjänsten. Den behandlingen är inte del av handläggningen av någon specifik ansökan. Behandlingen initieras av den enskilde genom kontakt med UHR när den sökande registrerar sig på antagning.se. Den enskilde väljer vad som ska läggas upp och vilka utbildningar som ska sökas. De grundläggande personuppgifterna, liksom de merithandlingar som den sökande laddar upp, bevaras och behandlas i en instans. Det finns alltså inte kopior för varje lärosäte. Detta är en del av den samordnade antagningen. Det är också UHR som i praktiken förfogar över uppgifterna och t.ex. avgör hur länge de bevaras. En sökande kan dessutom registrera sig och lämna grunduppgifter utan att någonsin söka en utbildning. Registreringen och behandlingen av grunduppgifterna har således inte anknytning till en viss ansökan, utan är

snarast en del av en generell infrastruktur för ansökningar, som UHR ansvarar för inom ramen för den samordnade antagningen.

Enligt UHR:s mening är UHR i den delen personuppgiftsansvarig och utövar också personuppgiftsansvaret, även om antagningen som helhet i någon mening sker på uppdrag av lärosätena. UHR ansvarar också för prioritering av sökta utbildningar mellan ansökningsomgångarna samt för utskick till de sökande. I dessa generella delar av tjänsten bör UHR på motsvarande sätt vara att anse som personuppgiftsansvarig för behandlingarna.

En fråga är om de inblandade parterna kan vara gemensamt personuppgiftsansvariga. Enligt artikel 26 i GDPR är två eller fler personuppgiftsansvariga gemensamt personuppgiftsansvariga om de gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen. I det aktuella fallet skulle det innebära att samtliga lärosäten och UHR gemensamt fastställer ändamål och medel. Gemensamt personuppgiftsansvar är inte en utväg när det är svårt att fastställa var ansvaret ligger. Det är inte heller ett verktyg för flera personuppgiftsansvariga att samverka. Mot ett gemensamt ansvar talar det faktum att varje lärosäte självständigt beslutar om tjänsten ska användas. Att lärosätena beslutar om gemensamma riktlinjer för hur antagningen materiellt ska handläggas förändrar inte detta förhållande. Varje lärosäte kan ju tillämpa dessa riktlinjer även på annat sätt än genom anslutning till antagningstjänsten.

Det gemensamma studentregistret ligger egentligen utanför antagningstjänsten.¹¹ För tydlighetens skull bör dock nämnas att UHR är personuppgiftsansvarig för den tjänsten.

5.4 Behov av författningsreglering

Det finns inget självständigt behov av författningsreglering av personuppgiftsansvaret. Fördelningen av personuppgiftsansvaret i de olika delarna följer av den allmänna regleringen i GDPR. Den tolkning som UHR förordar innebär inga förändringar i förhållande till vad som följer av de generella bestämmelserna. Det finns heller inget behov i övrigt av att tydliggöra personuppgiftsansvaret i författning.

Om det ska regleras bör det av den regleringen framgå vilken myndighet som är personuppgiftsansvarig. En sådan reglering skulle kunna göras tydligare än dagens reglering i studieredovisningsförordningen. I 1 kap. 1 § 3 stycket anges att lärosätena och myndigheterna är ”personuppgiftsansvariga för behandling i sin verksamhet”. Att varje organisation är personuppgiftsansvarig för sin egen verksamhet behöver inte föreskrivas särskilt.

¹¹ Se avsnitt **Fell Hittar inte referenskälla..**

6 Vidareanvändning av uppgifterna

6.1 Reglering av vidareanvändning

Spridning och vidareanvändning av uppgifter innebär generellt sett en risk för den personliga integriteten. Den spridning uppgifterna får är därför en faktor som behöver beaktas när man bedömer behovet av reglering. Två olika aspekter på spridning bör beaktas. Det ena är att hantera de risker för den personliga integriteten som en spridning kan medföra. Det andra är att säkerställa att uppgifter får den spridning som det är tänkt, t.ex. genom att vara tillgängliga för olika användare. Som nämnts ovan kan statsmakterna bedöma att en viss informationsresurs ska finnas i samhället, och därför ge en myndighet i uppdrag att vidmakthålla och tillhandahålla en sådan resurs. Detta är fallet t.ex. med de register som förs av Bolagsverket eller Lantmäteriet. De registren finns för att tillgängliggöra uppgifter som behövs i samhället för att stödja den allmänna omsättningen.

Myndigheters spridning av uppgifter till andra myndigheter och till enskilda kan ske med stöd av olika rättsliga regleringar. En myndighet kan sprida uppgifter för att det är ett ändamålsenligt sätt att fullgöra myndighetens uppdrag. Någon särskild reglering behövs inte för detta. En sådan spridning sker på myndighetens eget initiativ. Reglering i en registerförfattning av hur uppgifter får lämnas ut kan uppfattas som ett hinder för att lämna ut uppgifter på annat sätt och till andra aktörer. En eventuell reglering av spridning av uppgifter behöver vara välöversvärd. Den behöver vara precis lagom omfattande. En detaljerad reglering blir hämmande i onödan.

Uppgifterna utgör uppgifter i allmän handling hos UHR. De kan därför enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen lämnas ut till den som begär det.

Vidare ska en myndighet enligt 6 kap. 5§ OSL bistå en annan myndighet med uppgifter som den förfogar över. Myndigheten är skyldig att lämna ut uppgifterna om det inte råder sekretess. Eventuell ändamålsreglering i registerförfattningar saknar betydelse för skyldigheten att lämna ut uppgifter. Någon bedömning av integritetsrisker eller ändamål utöver sekretessprövningen är inte nödvändig.¹² En fråga är i vilken mån denna skyldighet påverkas av om en myndighet är personuppgiftsbiträde. När myndigheten är biträde till en annan myndighet spelar det ingen roll. Den myndighet som behöver uppgifterna kan vända sig direkt till den personuppgiftsansvariga myndigheten. Det blir ingen skillnad om man vänder sig till biträdesmyndigheten. Reglerna i OSL tar sikte på de allmänna handlingar som finns hos myndigheten. Dessa handlingar är allmänna oavsett vilken roll den behandlande myndigheten har i personuppgiftshänseende. Att en

¹² HFD 2021 ref 10.

myndighet hanterar uppgifterna i egenskap av personuppgiftsbiträde innebär inte att de inte är allmän handling.

För övriga intressenter som inte är myndigheter kan uppgifter lämnas ut efter begäran och sekretessprövning.

6.2 Behov av vidareanvändning

För att ta ställning till frågan om hur vidareanvändning av uppgifter bör regleras är behovet av uppgifter för vidareanvändning en förutsättning. Uppgifterna som hanteras i antagningstjänsten används även av andra aktörer än UHR och lärosätena. Det är både enskilda och myndigheter som har behov eller intresse av att ta del av uppgifterna. De lämnas ut till externa aktörer. Studieredovisningsförordningen innehåller en detaljerad reglering av vilka myndigheter och andra som får ges åtkomst till uppgifterna. Det finns bestämmelser om vilka aktörer som ska få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst, och vilka som ska ges tillgång på annat sätt.

Migrationsverket har behov av uppgifter ur systemet för kontrolländamål, dvs. för sin egen verksamhet. De uppgifter som verket behöver är de uppgifter eller handlingar som legat till grund för antagningen till en utbildning. Utlämnandet sker efter begäran. Ett sådant utlämnande får ske med stöd av 6 kap. 5 §OSL utan särskild reglering i övrigt. Uppgifter lämnas ut enligt 2 kap. TF till exempelvis studentnationer.

Enligt UKÄ:s rapport finns ett behov av uppgifter hos organisationer som tillhandahåller studentbostäder. Dessa organisationer är inte myndigheter, och omfattas sålunda inte av uppgiftsskyldigheten i OSL. UHR bedömer att det inte finns något som talar emot att det skulle gå att lämna ut uppgifter på begäran till dessa organisationer utan hinder av sekretess eller andra bestämmelser. En fråga är dock om ett sådant behov ens finns. Utifrån UKÄ-rapporten förstås att bostadsorganisationerna har behov av uppgifter om vilka som är antagna till utbildningar och om vilka studieresultat de har (dvs. att de faktiskt studerar). Det framstår som mer ändamålsenligt att dessa uppgifter hämtas ur Ladok än att de hämtas ur antagningsregistret. Endast på det sättet kan säkerställas att uppgifterna är korrekta och fullständiga. Oavsett vilken praktisk ordning som väljs finns det enligt UHR:s mening inget behov av särskild reglering av hur uppgifterna ska lämnas ut från UHR.

6.3 Behov av reglering av vidareanvändning ur integritetsperspektiv

Vilka aktörer som har tillgång till vilka uppgifter och till vilka aktörer uppgifter överförs är av avgörande betydelse för skyddet för den personliga integriteten. Det är därför väsentligt att överväga om det behövs reglering av personuppgiftsbehandling med avseende på vidareanvändning. Det gäller både författningsreglering och annan reglering i avtal och överenskommelser. Viktigt

är att regleringen motsvarar verksamhetens behov. Det är också viktigt att regleringen på olika nivåer har en lämplig grad av detaljering. Författningsregleringen bör inte vara mer detaljerad än nödvändigt. Detaljerad reglering av former för åtkomst och överföring bör regleras i överenskommelser och avtal. Oavsett detaljeringsnivå behöver regleringen bygga på en analys av de verkliga förutsättningarna och verksamhetens behov.

Spridning av uppgifter behöver regleras särskilt, dels om det krävs för att det ska vara tillåtet att sprida uppgifterna eller för att skydda uppgifterna, dels om statsmakterna vill säkerställa att en viss informationskälla finns tillgänglig i samhället för olika intressenter.

En första fråga gäller lärosätenas tillgång till uppgifter som behandlas i tjänsten. Någon reglering för att ge lärosätena tillgång till sina egna uppgifter behövs inte. De uppgifter som hanteras inom ramen för UHR:s uppgifter enligt 2 § instruktionen disponeras av varje lärosäte avseende de egna uppgifterna. De uppgifter som behandlas i tjänsten behandlas på lärosätets uppdrag och det är lärosätet som förfogar över uppgifterna. Detta kräver inte någon särskild författningsreglering.

När lärosäten ges tillgång till uppgifter om sökande till andra lärosäten är det tillräckligt att det regleras i avtalet med varje lärosäte att uppgifterna ska göras tillgängliga för andra lärosäten inom ramen för den samordnade antagningen. Någon särskild författningsreglering för att göra uppgifterna tillgängliga för lärosätena på detta sätt krävs inte.

6.4 Behov av reglering ur informationsförsörjningsperspektiv

När det gäller det antagningsregister som regleras i 4 kap. studieredovisningsförordningen har regeringen föreskrivit att UHR får föra registret. Eftersom det inte är obligatoriskt för UHR att föra registret måste det rimligen vara så att regeringen inte anser att någon annan aktör är beroende av att registret finns. Om det vore nödvändigt att uppgifterna i registret skulle finnas tillgängliga i samhället skulle ju regeringen föreskriva att en myndighet ska föra registret, på det sätt som man föreskrivit om t.ex. studeranderegistret i 3 kap. studieredovisningsförordningen, eller det betygsregister som UHR ska föra enligt 2 a § i instruktionen. Det finns ingen skyldighet för UHR att föra registret i syfte att göra det tillgängligt för andra myndigheter eller aktörer. Lärosätena har tillgång till de uppgifter som behövs genom avtal.

Regleringen i studieredovisningsförordningen reglerar bara i vissa delar en sammanhållen informationsförsörjning för högskolesektorn. Som beskrivits ovan är det inte ett åliggande för UHR att föra ett antagningsregister, utan en möjlighet. Övriga delar av förordningen reglerar obligatoriska uppgifter för lärosäten och myndigheter. Antagningstjänsten omfattar bara de lärosäten som valt att ansluta sig. Det är inte obligatoriskt att använda sig av tjänsten.

Det kan således inte ha varit regeringens uppfattning att det ska finnas en gemensam resurs för uppgifter om sökande som är tillgänglig i samhället. Det kan således inte finnas något av regeringen identifierat behov av en informationsresurs för sökandeinformation. Något särskilt behov av reglering av tillgång till uppgifterna borde därför inte behövas.

En fråga är om NyA och andra system som stödjer antagningen är lämpliga informationskällor. Om regeringen väljer att särskilt peka ut mottagare av uppgifter från en myndighet, bör man ha en uppfattning om att den myndigheten kan tillhandahålla högkvalitativ information om vissa förhållanden. Det är inte obligatoriskt för lärosätena att använda antagningstjänsten. Det finns därför inga garantier för att tjänsten eller det gemensamma studentregistret innehåller uppgifter om alla (eller någon viss del av) sökande eller antagna till högskoleutbildningar. För de intressenter som behöver sådana uppgifter är därför inte de uppgifter som hanteras i antagningstjänsten en säker källa. Därmed kan bestämmelser om vilka aktörer som ska få tillgång till uppgifter i sökanderegistret slopas redan på den grunden att det ur regeringens perspektiv inte är en tillförlitlig informationskälla. För de intressenter som behöver uppgifter om antagna studenter är i stället den naturliga kvalitetssäkrade informationskällan Ladok.

7 Formen för åtkomst

Registerförfattningar kan reglera inte bara vilka aktörer som ska få tillgång till uppgifter som finns i ett register, utan också hur de får tillgång till uppgifter. Skälet är att åtkomst till personuppgifter innebär en risksituation. I äldre författningar används ofta uttrycken direktåtkomst respektive medium för ADB eller medium för automatiserad behandling. Med direktåtkomst avses att en användare kan söka mer eller mindre fritt i ett register utan att ändra i detta. Med utlämnande på medium för automatiserad behandling avses ursprungligen att själva databäraren lämnas över, t.ex. ett magnetband. Numera brukar avses att uppgifter överförs på annat sätt än genom direktåtkomst, t.ex. genom filöverföring i någon form. Termerna är ålderdomliga och begreppen kan vara svåra att tillämpa på verkliga situationer. Det är också viktigt att notera att de två begreppen inte täcker alla former av åtkomst till uppgifter i ett system. Det kan alltså förekomma att ett system är organiserat så att externa användare har åtkomst till detta på ett sätt som inte faller under något av begreppen.

Studieredovisningsförordningen innehåller en detaljerad reglering inte bara av vilka uppgifter som får lämnas till olika aktörer, utan också på vilket sätt de kan få tillgång till uppgifterna.

Som beskrivits ovan bedömer UHR att den behandling som sker inom ramen för uppgiften att bistå lärosätena i handläggning av ansökningar inte omfattas av studieredovisningsförordningen. En sådan tillämpning skulle leda till den

orimliga konsekvensen att ett lärosäte skulle anförtro UHR att hantera uppgifter för lärosätets räkning, men att lärosätet då skulle förlora rätten att få tillgång till uppgifterna. Det skulle också innebära att lärosätet inte skulle kunna delta i handläggningen av sin egen antagning. En sådan konsekvens kan inte ha varit lagstiftarens avsikt.

7.1 Enskilda utbildningsanordnare

En särskild fråga rör enskilda utbildningsanordnares åtkomst till systemet. Resonemanget i UKÄ:s förslag bygger på att det skulle finnas uppgifter i systemet som omfattas av sekretess och att dessa inte skulle kunna lämnas ut till de privata utbildningsanordnarna. Detta förutsätter alltså att det i en ansökan till en högskola skulle förekomma uppgifter som inte ens högskolan skulle få tillgång till. Enligt UHR:s bedömning finns inget i rapporten som visar att det skulle förekomma sådana uppgifter. Inte heller i övrigt hindrar sekretessbestämmelserna att enskilda utbildningsanordnare ges åtkomst till systemet på samma villkor som övriga lärosäten, dvs. till de uppgifter som behövs för att handlägga ansökningar. En förbättrad reglering behöver utformas så att det säkerställs att enskilda utbildningsanordnare kan använda systemet på ett ändamålsenligt sätt.

UHR:s bedömning är att den gällande regleringen i studieredovisningsförordningen är svårtillämpad. Samtidigt kan inte förordningens reglering hindra att ett lärosäte har tillgång till, och kan bearbeta, uppgifter som hanteras för lärosätets räkning inom ramen för UHR:s biträde till antagningen.

7.2 Behov av reglering

Frågan om det finns behov av reglering av formen för åtkomst till uppgifter i systemet hänger samman med, men är inte densamma som, vilka aktörer som får tillgång till uppgifter. Eftersom behandlingen i antagningstjänsten generellt inte innebär några särskilda hot mot den personliga integriteten finns det enligt UHR:s bedömning inte heller några särskilda behov av att reglera formerna för åtkomst för olika aktörer. Det åligger både personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde att vidta tillräckliga säkerhetsåtgärder. Den allmänna regleringen i GDPR ger ett fullt tillräckligt skydd. Det har inte framkommit något som tyder på att det skulle ha förekommit några missförhållanden, eller i övrigt att några särskilda risker skulle finnas i samband med att externa aktörer ges tillgång till uppgifterna.

I avtalen mellan UHR och lärosätena, inklusive personuppgiftsbiträdesavtal, bör det klargöras och regleras hur uppgifter ska tillgängliggöras för andra lärosäten. Utgångspunkten för en sådan tillgång är den samordnade antagningen. För att antagningen ska kunna samordnas på det sätt som är tänkt behöver lärosäten ha tillgång till vissa uppgifter om sökande till andra

lärosäten. En samlad reglering av informationsbehandlingen i den samordnade antagningen kan genomföras inom ramen för nuvarande reglering. Avtalen mellan lärosätena och UHR behöver kompletteras med bestämmelser om informationsdelning för lärosätenas räkning. Detta bör inkludera sådan uppgiftsdelning som ska ske med t.ex. organisationer som tillhandahåller studentbostäder. Regleringen av hur uppgifter överförs till lärosätenas studieregister (dvs. i praktiken till Ladok) bör samordnas med avtalsregleringen av Ladok.

Författningsreglering av former för tillgång till uppgifter förutsätter en ingående analys. Sådan reglering riskerar, som i det aktuella fallet, att bli obsolet eller svårtillämpad. Detta gäller även om regleringen uppfattas som i någon mening teknikneutral. Svårigheterna att tillämpa studieredovisningsförordningens bestämmelser illustrerar tydligt riskerna med en detaljerad reglering.

8 Behov av specialreglering

En grundläggande fråga är om personuppgiftsbehandlingen i antagningstjänsten alls behöver regleras särskilt. Att dagens reglering inte är ändamålsenlig är uppenbart i vart fall när det gäller tydlighet och tillämplighet. Bedömningen av behovet av en reglering avser här frågan om reglering av personuppgiftsbehandlingen inom ramen för antagningstjänsten som helhet. I detta ingår dels UHR:s uppgifter enligt instruktion, dels reglering av sökanderegistret.

Som framgått gäller GDPR för antagningen, oavsett eventuell specialreglering. Frågan är om det finns något behov av ytterligare reglering. Behandlingen av personuppgifter i tjänsten behöver regleras om den innebär sådana risker för enskildas integritet att de generella reglerna i GDPR inte ger ett tillräckligt skydd.¹³ Vidare kan det behöva regleras att en viss informationsresurs ska finnas tillgänglig i samhället och att en viss myndighet ansvarar för att den informationsresursen finns.

IMY pekar i sin vägledning för integritetsanalys på ett antal faktorer som bör beaktas när man bedömer risker för den personliga integriteten som bör beaktas när man tar ställning till om det behövs författningsreglering för att säkerställa integritetsskyddet.

1. Vilka typer av personuppgifter ska behandlas?
2. Hur omfattande är personuppgiftsbehandlingen?
3. Vilka aktörer ska behandla personuppgifter och vilka roller har de?
4. Vilket inflytande kommer de registrerade att ha över behandlingen och hur ser förhållandet ut till den personuppgiftsansvarige?

¹³ IMY, särskilt s. 4. E-sam s. 8 och 10.

5. Vilka är de övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen?
6. Vilken spridning kommer personuppgifter att få?

Samtliga frågor utom punkt 4 har behandlats ovan. När det gäller uppgifterna i systemet kan sammanfattningsvis sägas att det inte rör sig om uppgifter som är känsliga. Det förekommer normalt inte heller uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL. Uppgifterna lämnas i huvudsak av de sökande själva och syftar till att de ska antas till en utbildningsplats. De registrerade har ett begränsat inflytande över hur uppgifterna hanteras. De står också i ett beroendeförhållande till den personuppgiftsansvarige på det sättet att den personuppgiftsansvarige beslutar om de får tillträde till en sökt utbildning. Det är frivilligt att söka högre utbildning.

Uppgifterna får en viss spridning till andra aktörer. Denna spridning är i de flesta fall reglerad i OSL. Regleringen i studieredovisningsförordningen förhindrar inte att uppgifter lämnas även till andra myndigheter än de som räknas upp. Förordningen ger således ingen förutsebarhet för de registrerade gällande vart uppgifterna lämnas. I de fall uppgifterna sprids till andra aktörer än myndigheter (bostadsorganisationerna) sker det till en verksamhet med direkt anknytning till antagningen. Om det skulle förekomma uppgifter som omfattas av sekretess så hindrar sekretess att de lämnas ut. När det gäller spridning av uppgifterna finns således inga starka integritetsskäl som talar för specialreglering.

Utbildningsdatautredningen hade i uppgift att utreda vilken reglering som behövdes på utbildningsområdet med anledning av ikraftträdandet av GDPR. Utredningen bedömde att det inte behövs någon generell reglering av personuppgiftsbehandlingen för högskolesektorn för att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Utredningen bedömde också att befintlig reglering, däribland studieredovisningsförordningen, ger ett ändamålsenligt och tillräckligt skydd för enskildas integritet.¹⁴ Utredningens uppdrag var att föreslå de förändringar som krävdes med anledning av dataskyddsförordningens ikraftträdande. Utredningen konstaterar att det inte behövs några omfattande ändringar för att uppfylla det uppdraget. Utredningen lämnar därtill några kommentarer om ytterligare förändringar av studieredovisningsförordningen som skulle kunna genomföras. Utredningen tar inte ställning till förordningens övergripande utformning. Utredningen tar inte heller ställning till om förordningen alls behövs, vilket inte heller var en del av utredningens uppdrag. På motsvarande sätt var UKÄ:s uppdrag att se över befintlig reglering. Det har inte varit myndighetens uppdrag att ta ställning till om regleringen behövs. Något aktuellt ställningstagande till behov av reglering av antagningstjänst och antagningsregister finns således inte.

¹⁴ SOU 2017:49 s. 253.

En indikation på behov av reglering skulle kunna vara att det finns brister i den praktiska behandlingen som på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna åtgärdas genom författningsreglering. På flera ställen framhålls att dagens ordning i praktiken fungerar väl.¹⁵ Det finns alltså inget identifierat behov av att genom författningsreglering förändra hur det konkreta arbetet bedrivs. En stor del av den behandling av personuppgifter som idag utförs inom antagningstjänsten faller utanför författningsregleringen.

9 Sammanfattning

Det finns inget som tyder på att det skulle finnas ett särskilt behov av att reglera just denna behandling, till skillnad från annan behandling av personuppgifter inom högre utbildning. Den allmänna princip som utbildningsdatautredningen har uttalat bör alltså kunna gälla även avseende antagningen. Ingen har framfört att det skulle finnas ett generellt behov av att reglera personuppgiftsbehandlingen inom antagningen utifrån ett dataskyddsperspektiv. Ingen av de utredningen som de senaste decennierna har berört frågan har framfört att ett sådant behov skulle finnas. De utredningar som har föreslagit ändringar i studieredovisningsförordningen har inte heller tagit ställning till om regleringen behövs och vad den i sådant fall syftar till. Som framgått ovan har UHR inte identifierat några tungt vägande skäl till att reglera uppgiftsbehandlingen i antagningstjänsten utifrån intresset av att skydda den personliga integriteten.

Det är en generell princip att författningsreglering bör undvikas när det inte behövs. Om annan reglering uppnår samma syfte bör inte författningsreglering användas. I det aktuella fallet förutsätter personuppgiftsbehandlingen överenskommelser mellan myndigheterna om hur handläggningen ska gå till, hur personuppgifter ska hanteras m.m. Ur det perspektivet framstår det som rimligt att personuppgiftsbehandlingen i första hand regleras genom överenskommelser och annan dokumentation. Då inga särskilda skäl finns för att författningsreglera behandlingen i allmänhet eller registret kan regleringen i 4 kap studieredovisningsförordningen i sin helhet slopas.

Det finns flera sätt att utveckla dagens reglering. Förordningens tillämpningsområde skulle kunna utvidgas (eller förtydligas) till att omfatta all behandling i antagningstjänsten. Som framgår ovan bedömer UHR att det inte har varit regeringens avsikt att förordningsreglera all personuppgiftsbehandling inom antagningstjänsten. Regleringen i studieredovisningsförordningen utgår från tanken att det gemensamma stöd som ska ges är att tillhandahålla ett register. Om regeringen anser att det behövs ett register så bör det regleras att det ska finnas. Det är dock inte

¹⁵ UKÄ s. 83.

tydligt varför det behövs ett register över sökande, till skillnad från t.ex. det studieregister som ska finnas enligt 2 kap. studieredovisningsförordningen.

UHR har inte funnit något skäl till att det bör regleras att registret ska finnas som informationsresurs. Det är svårt att förstå varför man skulle behöva reglera att det ska finnas ett register som stödjer antagningen, och att detta register skulle betraktas som en självständig informationsresurs i staten av samma slag som studieregistret enligt 2 kap. studieredovisningsförordningen (Ladok). Som en del av den samordnade antagningen är det ändamålsenligt att UHR ansvarar för att uppgifter om sökande samlas på ett ställe och kvalitetssäkras av UHR (det gemensamma studentregistret). Detta register förs då som en del av UHR:s ansvar för den samordnade antagningen. En utgångspunkt bör då vara att UHR:s uppgift att samordna antagningen och att stödja lärosätena i antagningen gemensamt utgör den rättsliga grunden för att föra registret. Det krävs inte en konkret föreskrift om varje behandling, utan i detta fall skulle myndigheten bedöma att de författningsreglerade uppgifterna bäst fullgörs genom inrättande av registret. Hur ansvaret fördelar sig mellan UHR och lärosätena skulle då regleras och beskrivas närmare i avtalen mellan lärosätena och UHR.

Sammantaget finns det goda förutsättningar för att reglera de behandlingar av personuppgifter som sker inom antagningstjänsten genom avtal och överenskommelser mellan de olika aktörerna. Sådan avtalsreglering kan på ett ändamålsenligt sätt utformas utifrån de konkreta verksamhetsmässiga förutsättningarna, med utgångspunkt i UHR:s uppgifter enligt instruktion och lärosätenas ansvar för den egna antagningen. En väl utformad avtalsreglering i kombination med en i övrigt utvecklad dokumentation bidrar till att skydda de registrerades rättigheter. En författningsreglering riskerar att bli för abstrakt eller, om den blir för detaljerad, i onödan hindra en ändamålsenlig, effektiv och säker handläggning. En sådan författningsreglering riskerar i praktiken att försämra skyddet för de registrerade.