



REMISSVAR

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Vårt datum: 2022-11-21
Vårt diarienummer: ADM/2022:393
Ert datum: 2022-08-24
Er beteckning: Fi2021/02991

Kopia till Utbildningsdepartementet

Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte

Allmänna synpunkter

Centrala studiestödsnämnden (CSN) instämmer i utredningens utgångspunkter och förslag. Som en allmän synpunkt vill CSN även framhålla vikten av ett fortsatt samordnat arbete för att skapa en ändamålsenlig infrastruktur för säkert elektroniskt informationsutbyte myndigheter emellan. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att utredningens förslag kan förväntas medföra ett mer omfattande informationsutbyte myndigheter emellan, även mellan myndigheter som normalt inte har stående informationsutbyten sinsemellan.

Därutöver har CSN nedanstående särskilda synpunkter.

1.9 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

I avsnittet redogörs för 15 § studiestödsdataförordningen i dess lydelse enligt förslaget i Ds 2021:18. CSN vill uppmärksamma regeringen på att studiestödsdataförordningen genom förordningen (2022:1284) om ändring i studiestödsdataförordningen har fått en annan lydelse än den som angavs i departementspromemorian.

4.4 En ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs

CSN tillstyrker förslaget att en ny generell sekretessbrytande bestämmelse ska införas i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). CSN vill samtidigt framhålla att förslaget att den nya bestämmelsen inte ska bryta sekretess enligt 24 kap. 8 § samma lag medför att förslaget inte tillgodoser CSN:s behov av vissa uppgifter från Universitets- och högskolerådet (UHR).

Enligt 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395) lämnas studiemedel som utgångspunkt under maximalt 80 eller 120 veckor för studier på gymnasial nivå, beroende på om den studerande har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen och 3 kap. 9 – 9 b §§

studiestödsförordningen (2000:655) får studiemedel i vissa fall lämnas med ett högre bidragsbelopp till studerande som saknar en gymnasieexamen. För att möjliggöra en högre grad av kontroll och korrekta utbetalningar behöver CSN därför tillgång till uppgifter som visar om en studerande har uppnått ett examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan eller komvux. Sådana uppgifter finns ofta i den nationella betygsdatabasen Beda hos UHR. Uppgifter i betygsdatabasen Beda omfattas enligt praxis av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen,¹ och utredningens förslag till en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § samma lag.

CSN anser därför att det i 6 kap. studiestödsförordningen bör föras in en bestämmelse med innebörden att UHR på begäran ska lämna uppgift till CSN om examensbevis, studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan eller komvux som behövs för tillämpningen av 3 kap. studiestödslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. En sådan uppgiftsskyldighet skulle innebära att uppgifter kan lämnas ut trots att de omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.² En motsvarande sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för UHR som omfattar samma typ av uppgifter finns dessutom redan införd i 35 a § förordningen (2018:1118) om körkortslån.

4.7 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

För att ge myndigheterna goda förutsättningar att fullgöra sina respektive uppdrag fordras tydligt rättsligt stöd bl.a. för nödvändig personuppgiftsbehandling till följd av utredningens förslag till dels ny 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen dels ny 6 kap. 5 a § samma lag. Båda de föreslagna bestämmelserna innebär en möjlighet för myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter till annan myndighet efter en bedömning av den mottagande myndighetens behov av uppgifterna. Uppgiftslämnande på eget initiativ, oavsett om det avser uppgifter som omfattas av sekretess eller inte, innebär en viss risk att en myndighet mottar uppgifter som den inte behöver. Viss behandling av sådana uppgifter till följd av annans myndighets uppgiftslämnande är oundviklig, även om den bara syftar till att gallra de mottagna uppgifterna. I studiestödsdatalagen (2009:287) anges vilka personuppgifter CSN får behandla i studiestödsverksamheten och för vilka ändamål. CSN anser att studiestödsdatalagen inte ger CSN stöd att behandla uppgifter som lämnas till CSN i enlighet med de av utredningen föreslagna bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen på eget initiativ av andra myndigheter och som avser personer som inte förekommer i ärende hos CSN. För att ge CSN en tydlig rätt för nödvändig behandling av sådana uppgifter anser CSN att ett tillägg bör göras i form av ett nytt stycke i 4 § studiestödsdatalagen, mellan befintligt första och andra stycke, med följande lydelse.

¹ Dom från Kammarrätten i Stockholm den 10 oktober 2002, mål 3300–2002 och från Kammarrätten i Stockholm den 21 februari 2018, mål 7094–17.

² 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

REMISSVAR

Personuppgifter får även behandlas i Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet i den utsträckning det behövs då annan myndighet på eget initiativ har lämnat uppgifter till Centrala studiestödsnämnden.

CSN anser således att det inte är möjligt att förse CSN med en sådan rätt uteslutande genom att göra tillägg till bestämmelserna i 3 och 4 §§ studiestödsdataförordningen. Detta dels eftersom de aktuella uppgifterna faktiskt inte tas emot för att förbereda handläggningen dels eftersom 3 och 4 §§ studiestödsdataförordningen bygger på en uttömmande uppräknings av vissa typer av uppgifter.

Om det av CSN föreslagna tillägget till 4 § studiestödsdatalagen genomförs bör dessutom 16 § studiestödsdatalagen kompletteras på så sätt att paragrafen anger en gallringsfrist för mottagna uppgifter i den mån de inte är hänförliga till ett ärende om studiestöd. Denna frist bör vara kort men ändå medge CSN viss möjlighet att avvakta om en ansökan om studiestöd kommer in från den berörda personen. En rimlig utgångspunkt kan därvid vara den tidsfrist om ett år som anges i bestämmelsen i 16 § andra stycket studiestödsdatalagen.

Även vad gäller de rättsliga förutsättningarna för CSN att behandla personuppgifter för ändamålet att lämna ut dem på eget initiativ föreligger en rättslig problematik. Denna beskrivs av utredningen i ovan angivet avsnitt. CSN vill i sammanhanget framhålla att någon rätt för myndigheten att behandla personuppgifter för ändamålet att lämna ut dem utan att en skyldighet föreligger för myndigheten normalt inte vinner stöd av 4 § studiestödsdatalagen. I vilken utsträckning ett sådant utlämnande vinner stöd i den i 4 a § studiestödsdatalagen reglerade finalitetsprincipen är osäkert (jfr HFD 2021 ref 10 och prop. 2019/20:113 s. 24). För att åstadkomma största möjliga tydlighet anser CSN att det därför uttryckligen bör framgå av 4 § andra stycket studiestödsdatalagen att CSN även har rätt att behandla personuppgifter för ändamålet att lämna ut dem, således inte endast då en sådan skyldighet föreligger.

5.3 En ny bestämmelse införs som rättslig grund för att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ

I avsnittet konstaterar utredningen att Försvarsmakten kan lämna uppgifter till CSN om beviljad dagersättning med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen. Detta förutsätter att en sådan uppgift inte omfattas av sekretess. I Ds 2021:18 s. 239 f. bedöms att dessa uppgifter kan omfattas av sekretess hos Försvarsmakten. Vad som gäller i detta avseende är av betydelse för om uppgifterna kan lämnas från Försvarsmakten till CSN med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen och, för det fall sekretess bedöms gälla, om sekretessen är sådan att uppgiften kan lämnas med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen. Om så inte är fallet anser CSN, i likhet med den bedömning som gjordes i Ds 2021:18, att rätten för Försvarsmakten att lämna den aktuella uppgiften till CSN bör regleras i en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

5.6 För att förslaget ska få fullt genomslag behöver även andra åtgärder vidtas

För att säkerställa korrekta beviljningsbeslut behöver CSN ha information om vissa andra förmåner eller ersättningar m.m. som en person har beviljats. Som framgår av betänkandet rör det sig om vissa förmåner som beslutas av Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten, statliga universitet och högskolor samt uppgift om att den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer inom Försvarsmakten. Istället för att CSN ställer frågor till dessa myndigheter avseende samtliga sökande av studiestöd är det lämpligare att berörda myndigheter på eget initiativ kan lämna uppgifter till CSN om det betydligt lägre antal personer som har beviljats aktuella förmåner respektive som tjänstgör eller utbildas inom Försvarsmakten. Detta innebär dock att CSN kommer att få del av uppgifter även om personer som inte förekommer i ärende hos myndigheten och CSN behöver därför ges rätt att behandla även dessa uppgifter under en sådan tidsperiod så att CSN kan konstatera att personen inte kommer in med en ansökan om studiestöd för de aktuella studierna.³ CSN lämnar därför i avsnitt 4.7 förslag till ändringar i 4 och 16 §§ studiestödsdatalagen. Det är enligt CSN:s mening viktigt att dessa ändringar kan genomföras samtidigt som av utredningen föreslagna ändringar i offentlighets- och sekretesslagen eftersom CSN annars inte kommer att ha stöd för att behandla vissa av de personuppgifter som tas emot från dessa myndigheter i enlighet med av utredningen föreslagna bestämmelser.

6.3.1 En ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

Arbetsförmedlingen behöver få del av uppgifter om arbetssökande är registrerade för studier. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för CSN gentemot Arbetsförmedlingen enligt vilken CSN på begäran från Arbetsförmedlingen är skyldig att lämna uppgifter som är av betydelse för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. CSN har inget att invända mot förslaget men vill framhålla följande.

CSN kan bara lämna uppgifter om studerande som får studiestöd från CSN. Under 2021 hade omkring 63 procent av alla vuxna studerande någon form av studiestöd från CSN. Andelen varierar dock mellan olika typer av utbildningar. Vid komvux hade 42 procent av de studerande studiestöd från CSN, vid folkhögskolorna vad andelen 52 procent, vid konst- och kulturutbildningar och i yrkeshögskolan 77 procent och vid universitet- och högskolor 73 procent.⁴ CSN kommer dessutom enbart att kunna lämna uppgifter om studietid och omfattning för de studier som den studerande beviljats studiestöd för och om att ett beslut om studiestöd har börjat verkställas. De uppgifter som CSN kommer att lämna kan därför underlätta för Arbetsförmedlingen att kontrollera

³ Jämför CSN:s rätt att behandla personuppgifter enligt 4 § första stycket 3. studiestödsdatalagen och rätten att bevara dessa uppgifter i upp till ett år enligt 16 § andra stycket studiestödsdatalagen.

⁴ Statistik över studiestödsutnyttjande 2021, CSN 18 augusti 2022 (<https://www.csn.se/om-csn/statistik-och-rapporter/rapporter.html>).

ärenden, men kommer inte att ge en fullständig bild över alla som har påbörjat eller bedriver studier.

6.4.1 En ny och utvidgad bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs

CSN tillstyrker förslaget till nya lydelse av 21 och 23 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd. CSN delar promemorians bedömning att den uppräknade som finns i de nuvarande bestämmelserna kan hindra att uppgifter som behövs i ett ärende hos CSN lämnas ut av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket.

CSN anser däremot att förslagen till justerad 6 kap. 13 a § och ny 6 kap. 13 b § studiestödsförordningen har avgränsats på ett sätt som inte är funktionellt.

CSN vill dessutom framhålla att en motsvarande ändring behöver göras i 33 § förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd.

I 1 kap. 4–9 §§ studiestödslagen finns bestämmelser om att utländska medborgare i studiestödhänseende i vissa fall ska jämföras med svenska medborgare. I 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § finns bestämmelser med innebörden att svenska medborgare har rätt till studiestöd. Tillämpning av de senare bestämmelserna förutsätter därmed att det först har fastställts om den sökande ska jämföras med en svensk medborgare enligt bestämmelserna i 1 kap. Tillämpning av 1 kap. fordrar i sin tur att CSN kan få tillgång till uppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. En uppgiftsskyldighet som enbart omfattar uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen är därför otillräcklig eller i vart fall inte ett tillräckligt tydligt stöd för CSN att även kunna begära sådana uppgifter som behövs för tillämpning av 1 kap. studiestödslagen. För att undvika tolkningsfrågor och säkerställa ett funktionellt och långsiktigt hållbart regelverk föreslår CSN därför att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen på begäran ska lämna CSN eller Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) uppgifter som behövs för tillämpningen av studiestödslagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Förslaget till justerad 6 kap. 13 a § och ny 6 kap. 13 b § studiestödsförordningen bör ändras i enlighet med detta.

I 33 § förordningen om omställningsstudiestöd finns bestämmelser om skyldighet för Migrationsverket att efter begäran lämna vissa utpekade uppgifter till CSN om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. CSN anser att även denna förordning bör justeras i enlighet med utredningens förslag. Migrationsverket bör vara skyldig att efter begäran även lämna CSN de uppgifter som behövs för tillämpningen av lagen om omställningsstudiestöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

6.4.2 Bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling

CSN delar utredningens bedömning att det inte behövs några ändringar i Arbetsförmedlingen eller Migrationsverkets ändamålsbestämmelser för att det ökade utbyte av personuppgifter som föreslås i avsnitt 6.4.1 ska kunna komma till stånd.

REMISSVAR

CSN menar dock att det krävs ändringar i studiestödsdataförordningen, för att CSN ska ha rätt att behandla de tillkommande uppgifterna.

Studiehjälp för studier i Sverige får enligt 2 kap. 28 § studiestödsförordningen lämnas utan ansökan. För personer som för första gången skulle kunna få studiehjälp begär CSN under en förberedande handläggning i vissa fall uppgifter från Migrationsverket. CSN:s möjligheter att behandla uppgifter i den förberedande handläggningen av studiehjälpsärenden regleras i 2 och 3 §§ studiestödsdataförordningen. Utredningens förslag till utökad skyldighet för Migrationsverket att lämna uppgifter till CSN medför behov av justeringar i 3 § studiestödsdataförordningen. I första stycket 1 och 2 bör därför "[...] invandrings- och utvandringsdatum [...]" bytas mot en skrivning som omfattar samtliga de uppgifter som kommer att omfattas av utredningens förslag till justerad 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen, dvs. till "[...] uppgifter från Migrationsverket som behövs för tillämpningen av studiestödslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen".⁵

CSN vill i sammanhanget även framföra behov av två ytterligare justeringar i 2 och 3 §§ studiestödsdataförordningen.

- CSN har behov av att kunna behandla personuppgifter i den förberedande handläggningen av studiehjälpsärenden även för studerande som är äldre än 16 år, t.ex. för nyanlända. Nuvarande bestämmelser medger endast att CSN behandlar uppgifter för studerande som fyller 16 år.
- CSN har behov av att i den förberedande handläggningen kunna behandla uppgifter om studier för den som deltar i utbildning som kan ge rätt till studiehjälp. Nuvarande bestämmelser medger inte sådan behandling.

7.3 Personuppgifter ska i större utsträckning kunna utbytas elektroniskt

CSN tillstyrker utredningens förslag till ändrad lydelse av 15 § studiestödsdataförordningen och förslaget till ny bestämmelse i 15 a § sammaförordning. CSN ser positivt på utformningen av 15 a §, med den föreslagna terminologin, att utlämnandet av personuppgifter kan ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Utifrån befintlig reglering om elektroniskt utlämnande i studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen är den nya föreslagna 15 a § studiestödsdataförordningen helt central för CSN:s möjligheter att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter elektroniskt.

Utredningen har, till följd av sitt uppdrag, inte haft möjlighet att ta om hand andra av CSN framförda behov av författningsändringar i studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen. CSN anser emellertid att regeringen i det fortsatta arbetet bör utmönstra samtliga bestämmelser om elektroniska utlämnanden ur studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen vid

⁵ CSN föreslår i avsnitt 6.4.1 att utredningens förslag till justerad 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen bör ges en mera generell lydelse än den lydelse utredningen föreslår.

REMISSVAR

sidan av regleringen i befintlig 12 § studiestödsdatalagen om rätten att bereda den registrerade direktåtkomst.⁶ Detta dels eftersom CSN inte tillhandahåller några direktåtkomstlösningar till övriga angivna mottagare och inte heller kommer att införa några sådana dels då annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst enligt CSN:s mening överhuvudtaget inte behöver regleras i studiestödsdatalagen eller studiestödsdataförordningen. CSN anser att övriga bestämmelser i studiestödsdatalagen tillsammans med bestämmelserna i dataskyddsförordningen både ger ett tillräckligt skydd och innebär en modernare och mer flexibel reglering avseende annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst.

10.5.1 Effekter för statliga myndigheter

CSN vill komplettera utredningens beskrivning av de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslaget för CSN.

Ett effektivt utbyte av information förutsätter att information kan föras över elektroniskt på annat sätt än via direktåtkomst mellan CSN och Arbetsförmedlingen respektive Migrationsverket. Förslaget att Arbetsförmedlingen ska få del av uppgifter från CSN kommer därför att medföra kostnader för IT-utveckling hos CSN om 6,7 miljoner kronor. Förslaget att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket ska lämna fler uppgifter till CSN kommer att medföra kostnader för IT-utveckling hos CSN som har beräknats till 9,3 miljoner kronor. Utöver kostnader för systemutveckling tillkommer en årlig förvaltningskostnad för de nya systemen om (0,7 plus 0,9 miljoner kronor) 1,6 miljoner kronor per år samt räntekostnad för lånefinansierad utveckling⁷. CSN kan ha tekniska lösningar för utlämnande av uppgifter till Arbetsförmedlingen på plats tidigast den 1 juli 2024. CSN kan ha tekniska lösningar för att ta emot fler uppgifter från Migrationsverket på plats tidigast den 1 juli 2025.

Kostnaderna för CSN uppgår med beaktande av avskrivningstider till drygt 3 miljoner kronor per år de närmsta tio åren. IT-utveckling lånefinansieras och CSN tillämpar en avskrivningstid om tio år. Förslagen medför därför sammantaget, med utgångspunkten att tekniska lösningar finns på plats den 1 juli 2024 respektive den 1 juli 2025, följande behov av anslagsförstärkning hos CSN. Samtliga belopp i miljoner kronor.

Belastning CSN:s förvaltningsanslag per år, miljoner kronor

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	årligen därefter
1,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	2,9	2,1	1,6	1,6

CSN:s låneram hos Riksgälden kommer även att behöva utökas med 6,1 miljoner kronor 2024 och 13,8 miljoner kronor 2025. Därefter sjunker behovet av en utökad låneram i takt med avskrivningarna.

Belastning CSN:s låneram per år, miljoner kronor

⁶ Sådan reglering bedöms även fortsättningsvis behövas för att möjliggöra det elektroniska utlämnande som sker till registrerade genom Mina sidor.

⁷ Räntekostnaden har beräknats med en ränta på 2,0 procent.

REMISSVAR

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	årligen därefter
6,1	13,8	12,3	10,8	9,3	7,7	6,2	4,7	3,2	1,6	0,4	0,0	0,0	0,0

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

CSN instämmer i betydelsen av att utredningens förslag till lag- och förordningsändringar bör genomföras så snart som möjligt.

CSN anser dock att det är viktigt att även identifierade behov av ändringar i registerförfattningar genomförs innan de föreslagna bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen träder i kraft. CSN kommer i annat fall att sakna stöd för att behandla de uppgifter som lämnas till CSN på eget initiativ av andra myndigheter med stöd av de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 5 a § och 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen och som avser personer som inte förekommer i ärende hos myndigheten. Därutöver kommer CSN att sakna stöd för att lämna ut uppgifter till andra myndigheter i enlighet med föreslagna bestämmelser utan att sådan skyldighet föreligger (se vidare avsnitt 4.7 ovan). Om dessa ändringar inte genomförs kommer CSN inte att kunna tillämpa de av utredningen föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 5 a § och 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen efter deras ikraftträdande vilket kommer att innebära att skilda förutsättningar för att lämna ut uppgifter myndigheter emellan alltjämt kommer att föreligga och därmed försvåra samverkan.

CSN vill slutligen framhålla att tekniska lösningar för elektronisk överföring av uppgifter till Arbetsförmedlingen kan finnas på plats tidigast den 1 juli 2024 och att tekniska lösningar för elektronisk överföring av tillkommande uppgifter från Migrationsverket kan finnas på plats tidigast den 1 juli 2025.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åsa Lindahl efter föredragning av verksjuristerna Johan Lindeberg, Ann Svensson och utredaren Joacim Strömblad. I arbetet med remissvaret har även kontrollern Anna-Karin Sundin, verksjuristen Pernilla Björck och verksamhetsutvecklaren Arne Öberg deltagit.

Åsa Lindahl

Johan Lindeberg/Ann
Svensson/Joacim Strömblad