

Yttrande över Universitets- och högskolerådets hemställan om registerförfattning för den nationella betygss databasen (BEDA) (U2023/01297)

Folkbildningsrådet har fått möjligheten att lämna synpunkter på Universitets- och högskolerådets (UHR) hemställan om en reglering av nuvarande och kommande personuppgiftsbehandlingar i den nationella betygss databasen (BEDA).

Folkbildningsrådets yttrande avgränsas till resonemang och förslag som har betydelse för folkbildningen.

Sammanfattning

Folkbildningsrådet tillstyrker att personuppgiftsbehandlingen i BEDA regleras i en särskild registerförfattning och har ingen invändning mot att regleringen sker i förordningsform. Folkbildningsrådet anser dock att förslaget behöver förtydligas och kompletteras i vissa delar som är av särskild betydelse för folkhögskolan.

Ett utbyggt BEDA kan underlätta antagningen för folkhögskolans deltagare, men nyttan förutsätter att regleringen är tydlig för de folkhögskolor som ska lämna och ta emot uppgifter.

Folkbildningsrådet anser särskilt att

- UHR:s integritetsbedömning bör kompletteras med en särskild analys av folkhögskolor med religiöst samfund som huvudman, folkhögskolor knutna till en folkrörelse eller nationell minoritet samt

folkhögskolor och kurser som riktar sig till personer med funktionsnedsättning,

- den rättsliga grunden för folkhögskolornas egen personuppgiftsbehandling, vid både överföring till och uttag ur BEDA, behöver klargöras,
- ansvarsfördelningen mellan UHR och de folkhögskolor som lämnar uppgifter bör förtydligas,
- det bör klargöras att endast det sammanfattande behörighetsbeskedet från folkhögskolan omfattas,
- behovet av långvarigt bevarande bör vägas mot integritetsriskerna, särskilt för uppgifter som indirekt kan avslöja känsliga personuppgifter,
- BEDA bör fortsatt vara anslagsfinansierat, och införandet bör åtföljas av vägledning och stöd till folkhögskolorna.

Folkbildningsrådets ställningstaganden

Övergripande synpunkter

Folkbildningsrådet delar UHR:s bedömning att den utökade personuppgiftsbehandlingen i BEDA behöver regleras tydligare än i dag och att en särskild registerförfattning är att föredra framför nuvarande ordning. Folkhögskolan anges i förslaget både som uppgiftslämnare (5 §) och som mottagare av uppgifter för antagningsändamål. Regleringen berör därmed direkt folkhögskolorna och deras deltagare.

Folkhögskolan skiljer sig från övriga uppgiftslämnare i flera avseenden. Flertalet folkhögskolor drivs av idéburna organisationer. Folkhögskolans bedömningssystem, med studieomdömen och samlat intyg om behörighet, skiljer sig från gymnasieskolans betyg. Därtill har många folkhögskolor en tydlig profil kopplad till trosuppfattning, folkrörelse, nationell minoritet eller funktionsnedsättning. Folkbildningsrådet anser att hemställan i flera delar inte tar tillräcklig hänsyn till dessa förhållanden.

Formen för rättslig reglering

Folkbildningsrådet har ingen invändning mot UHR:s slutsats att en registerförordning, i förening med sök- och sammanställningsbegränsningar, är en tillräcklig regleringsform, men anser att integritetsbedömningen behöver kompletteras innan slutsatsen kan anses väl underbyggd.

Den tidigare bedömningen i SOU 2017:49 om att någon särskild lagreglering inte behövdes vilade i hög grad på att BEDA inte innehöll några känsliga personuppgifter. UHR konstaterar nu att sådana uppgifter förekommer, eftersom uppgift om skola eller kurs kan avslöja hälsa, etniskt ursprung eller religiös uppfattning. Trots att förutsättningarna har ändrats i denna avgörande del kommer UHR fram till samma slutsats. UHR bedömer också, i anslutning till artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen och 3 kap. 3 § dataskyddslagen, att uppgifterna inte är av sådan natur att de kan anses särskilt känsliga.

Bedömningen görs generellt för samtliga uppgiftslämnare. För folkhögskolans del kan sambandet mellan uppgift om skola eller kurs och en känslig personuppgift i vissa fall vara betydligt starkare än vad UHR:s generella bedömning ger uttryck för. Det gäller exempelvis kurser särskilt riktade till personer med vissa funktionsnedsättningar och verksamheter med tydlig anknytning till religiösa samfund eller nationella minoriteter. Folkbildningsrådet anser därför att integritetsbedömningen bör kompletteras med en särskild analys av folkhögskolans förhållanden.

Folkbildningsrådet vill även fästa uppmärksamhet på att uppgifterna i BEDA inte gallras. Ett register som växer permanent innebär att mängden sammanhängande och delvis känsliga uppgifter, och därmed den möjliga skadan vid en säkerhetsincident eller ett otillbörligt utlämnande, ökar över tid. Uppgift om studier vid en konfessionell eller funktionsnedsättningsinriktad folkhögskola kan förbli tillgänglig i decennier efter att det ursprungliga ändamålet inte längre är aktuellt. Samtidigt studerar många av folkhögskolans deltagare vidare långt senare i livet och kan ha nytta av att uppgifterna finns kvar.

.

Förslaget till registerförordning

Rättslig grund för uppgiftslämnarnas behandling (1, 2 och 5 §§)

Den föreslagna rättsliga grunden enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen avser UHR:s egen behandling. UHR konstaterar att överföringen till BEDA är frivillig, att UHR inte begär in uppgifterna och att de aktörer som lämnar uppgifter behöver en egen rättslig grund, men anger inte vilken grund det skulle vara. Enligt artikel 6.3 förutsätter artikel 6.1 e att uppgiften är fastställd i unionsrätten eller nationell rätt för den aktör som behandlar uppgifterna. Folkbildningsrådet känner inte till någon sådan författning som omfattar folkhögskolornas överföring till BEDA.

Folkbildningsrådet anser att detta är en betydande brist. Otydlighet om rättslig grund riskerar att i sig bli ett hinder för anslutning, eftersom överföringen är frivillig. Folkbildningsrådet anser att det innan förordningen beslutas behöver klargöras på vilken rättslig grund folkhögskolorna ska behandla personuppgifter när uppgifter överförs till BEDA. Det är särskilt viktigt eftersom folkhögskolor kan ha såväl offentliga som enskilda huvudmän.

Det bör också framgå hur regleringen tillämpas för folkhögskolor med offentlig respektive enskild huvudman.

Motsvarande fråga uppkommer när folkhögskolor tar emot uppgifter ur BEDA för antagningsändamål. UHR bedömer att enskilda aktörer tar del av uppgifterna med stöd av tryckfrihetsförordningen efter sekretessprövning, samtidigt som utlämnandet ska ske automatiserat. Folkbildningsrådet efterfrågar ett förtydligande av hur sekretessprövningen är tänkt att gå till vid automatiserat utlämnande och vilken rättslig grund mottagande folkhögskolor har för sin behandling.

Personuppgiftsansvar (3 §)

Folkbildningsrådet har ingen invändning mot att UHR är personuppgiftsansvarigt för behandlingen i BEDA. Bestämmelsen reglerar dock endast ansvaret efter att uppgifterna förts in. Det framgår inte vem som ansvarar för att inrapporterade uppgifter är korrekta, hur rättelser hanteras eller vem som informerar den registrerade. Av hemställan framgår att rättelser görs på instruktion av meritutfärdaren, vilket förutsätter en fortsatt

roll för folkhögskolan som inte beskrivs. Folkbildningsrådet anser att ansvarsfördelningen mellan UHR och de uppgiftslämnande aktörerna, inklusive ansvaret för själva överföringen, bör förtydligas.

Ändamål (4 §)

Folkbildningsrådet har i huvudsak inga invändningar mot de föreslagna ändamålen. Ändamålet i 4 § 3, om huvudmäns uppgiftsskyldighet enligt 26 kap. 25 § skollagen, förutsätter att aktören är huvudman enligt skollagen, vilket folkhögskolor inte är. Om ändamålet inte avser uppgifter från folkhögskolan bör detta förtydligas.

Folkbildningsrådet noterar också att UHR avstår från att ange ändamålen som uttömmande och i stället låter finalitetsprincipen sätta gränsen för vidare behandling. I förening med ett brett ändamål om uppföljning och analys och ett register som inte gallras bör regeringen överväga om en tydligare avgränsning är motiverad.

Uppgifter som får överföras (5 §)

Begreppet uppgifter om behörighet från folkhögskolan är ett samlingsbegrepp som skapar särskild otydlighet, eftersom folkhögskolans bedömningssystem skiljer sig från gymnasieskolans. Det är oklart om enbart det sammanfattande behörighetsbeskedet avses eller även underliggande studieomdömen, som kan innehålla uppgifter om exempelvis studieförmåga eller hälsa. Folkbildningsrådet föreslår att det klargörs att endast det sammanfattande behörighetsbeskedet, inklusive vilka kurser som ligger till grund för det, omfattas.

Elektroniskt utlämnande (6 §)

Folkbildningsrådet har inga invändningar mot förslaget. De villkor för anslutning som UHR bestämmer bör dock utformas så att de inte i praktiken missgynnar mindre folkhögskolor med begränsade tekniska resurser.

Sök- och sammanställningsbegränsningar (7 §)

Folkbildningsrådet välkomnar förbudet mot sökningar grundade på känsliga personuppgifter.

Konsekvensbedömningen bör även behandla risken för indirekt identifiering genom kombinationer av andra uppgifter.

Behörigheter och åtkomstkontroll (8 §)

Folkbildningsrådet har inga invändningar mot förslaget, men föreslår att den systematiska kontrollen av åtkomst ägnar särskild uppmärksamhet åt sökningar som avser folkhögskolor med ett integritetskänsligt deltagarunderlag.

Finansiering

Folkbildningsrådet delar bedömningen att BEDA bör vara fortsatt anslagsfinansierat så att alla mottagare ges samma möjlighet till tillgång. En avgiftsfinansiering skulle riskera att särskilt drabba mindre folkhögskolor och därmed försvåra en bred anslutning.

Konsekvenser för folkhögskolorna

Hemställan saknar en analys av konsekvenserna för de aktörer som ska lämna uppgifter. Folkhögskolor är ofta mindre organisationer med begränsade resurser för it och juridik, och folkhögskolans bedömningssystem kan kräva att uppgifter struktureras om inför rapportering. Folkbildningsrådet föreslår att införandet åtföljs av riktad information, vägledning och tekniskt stöd till folkhögskolorna samt en rimlig införandeperiod. Folkbildningsrådet medverkar gärna i dialog med UHR om hur detta kan utformas.

Beslut

Beslutet har fattats av generalsekreterare Anna-Karin Lindblom, efter föredragning av omvärldsstrateg Christer Nylander. Vid ärendets slutliga handläggning har utredare Linnéa Nyström medverkat.

För Folkbildningsrådet

Anna-Karin Lindblom
Generalsekreterare