

Datum
2016-08-26
Ert datum
2016-04-20

Diarienummer
2016-110-4319
Er beteckning
U2016/01581/GV

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) anser att förslagen, såvitt framgår, inte har någon påverkan på de studiestödsrättsliga reglerna eller förväntas ge CSN några administrativa konsekvenser. Inte heller kan det konstateras några kostnadskonsekvenser för studiestödet. CSN avstår därför i huvudsak från att lämna synpunkter på betänkandet. CSN önskar däremot lämna en beskrivning av sitt omfattande informationsutbyte med flera olika aktörer och de erfarenheter som har erhållits från detta utbyte. CSN lämnar även synpunkter på förslaget till en registerlag om behandling av personuppgifter.

Sammanfattning

- CSN hanterar uppgifter på fil från ett flertal leverantörer samt manuellt inmatade formuläruppgifter från flera skolor. Sammantaget handlar det om ett omfattande informationsutbyte och CSN:s erfarenheter av detta kan vara till värde i förslagets fortsatta beredning.
- CSN har för att kunna säkerställa kvaliteten i de inlämnade uppgifterna tillsett att effektiv support kan ges i frågor kring rapporteringen. CSN har tagit fram funktion för telefonsupport, ett flertal rapporteringshandböcker och vägledningar för skolornas personal. På den tekniska sidan har t.ex. tagits fram beskrivningar på XML-filer samt beskrivningar på vilka formatkontroller som måste finnas i det rapporterande systemet.
- CSN har egna system för inrapportering, egna webbgränssnitt, samtidigt som myndigheten också fungerar som mottagare av filer från andra system. CSN:s samverkan med Ladok kan i någon mening jämföras med det upplägg som beskrivs av utredningen för försöksverksamheterna. CSN vill framhålla att för system där det sker frekventa ändringar av innehåll och format är det en fördel om systemen ägs av den egna myndigheten för att säkerställa möjligheten att vid behov genomföra snabba förändringar.

CSN huvudkontoret

- CSN vill framhålla vikten av att bygga upp ett bra samarbete med en god dialog då det i de flesta fall kommer att finnas beroenden till flera andra aktörer.
- CSN delar utredningens bedömning att ett förslag till registerlag bör läggas fram för att inte avsaknad av författningsstöd för behandling av personuppgifter ska fördröja genomförandet av försöksverksamheterna.
- CSN förespråkar en lösning som innebär att direktåtkomst inte tillåts inom försöksverksamheterna utan att utlämnande sker på annat sätt i elektronisk form.
- CSN tillstyrker utredningens förslag att begränsa ett utlämnande på medium för automatiserad behandling till att endast omfatta utlämnande för sådana ändamål som anges i lagen.
- CSN tillstyrker utredningens förslag att uttryckligen ange de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. CSN vill dock uppmärksamma svårigheterna att i tillräcklig utsträckning ange ändamålen i ett stadium när försöksverksamheternas utformning och systemtekniska lösning inte är helt klar.
- CSN föreslår att den s.k. finalitetsprincipen görs tillämplig för försöksverksamheterna.
- CSN avstyrker utredningens förslag att uttömmande ange vilka personuppgifter som får behandlas.
- CSN tillstyrker utredningens förslag som i vissa fall möjliggör behandling av känsliga uppgifter utöver de fall som anges i 15–19 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

CSN:s elektroniska studieuppgiftsinhämtning

I det följande ges en översiktlig beskrivning av CSN:s informationsutbyte. Syftet är att en beskrivning av CSN:s erfarenheter kan vara till värde i det fortsatta arbetet med betänkandets förslag. CSN finns även tillgänglig för besvarande av frågor vid förslagets fortsatta beredning.

Dagens informationsutbyte avseende studierapporter

CSN inhämtar idag studieuppgifter för studerande inom flera olika skolformer elektroniskt. Endast undantagsvis sker rapportering via papper.

För studerande på högskolor och universitet som är anslutna till Ladok¹ sker rapporteringen via fil direkt mot CSN:s stordator via Unix. För övriga studerande på icke-anslutna universitet och högskolor samt studerande på gymnasium, folkhögskolor, Komvux och yrkeshögskolor sker den elektroniska rapporteringen via CSN:s olika webbgränssnitt beroende på skolform eller inrapporteringsätt.

Rapporteringen via CSN:s webbgränssnitt sker på tre olika sätt. Mest frekvent är filöverföring via gränssnittet men det finns också överföring via SHS (spridnings och hämtningssystem) där filen sammanställts av driftsfunktionen hos den kommunala utbildningsförvaltningen samt manuell inmatning av skolorna i ett webbformulär i gränssnittet.

Det är huvudmannen som ansvarar för att uppgifterna förs över till CSN och den praktiska hanteringen består oftast i att personal på skolan matar in studieuppgifterna i olika elevadministrativa system som sedan sammanställer filer som skickas direkt till CSN eller genom att personal vid skolan skickar över filerna via CSN:s webbgränssnitt. De skolor som inte använder sig av rapportering via fil matar manuellt in uppgifterna i ett elektroniskt formulär i webbgränssnittet. Det finns ett tiotal olika elevadministrativa system som levererar uppgifter till CSN varav några av de rapporterande systemen är skolans egna.

Rapporteringsätt per skolform

Gymnasieskolor rapporterar i CSN:s webbgränssnitt direkt via fil, via SHS eller manuellt i ett inmatningsformulär. Det finns ett tiotal olika systemleverantörer som skolorna använder sig av.

Folkhögskolor rapporterar i CSN:s webbgränssnitt antingen via fil eller manuellt i ett inmatningsformulär. Filöverföringen sker idag via en leverantör medan de skolor som inte är anslutna till den så kallade folkhögskolerutinen rapporterar manuellt i gränssnittet.

Yrkeshögskolor rapporterar via webbgränssnittet. Det sker via fil, SHS eller manuellt i ett inmatningsformulär. Här finns flera olika leverantörer då skolorna ofta har byggt egna system.

Komvuxskolor (kommunal vuxenutbildning) rapporterar i CSN:s webbgränssnitt via fil eller manuellt i ett inmatningsformulär. De skolor som rapporterar via fil använder sig av en av de tre systemleverantörer som finns idag.

¹ Ladok är ett nationellt system till stöd för högre utbildning i Sverige, som ger högskolorna stöd för olika delar av den studiestödsadministrativa processen.

Universitet och högskolor rapporterar idag i huvudsak via Ladok. En sammansättning av tre driftcentraler överför filer till CSN:s stordator. De tre driftcentralerna planeras att ersättas av en driftcentral. Högskolor som inte är anslutna till Ladok rapporterar manuellt via formulär i CSN:s webbgränssnitt.

Tabell 1: Rapporteringssätt per skolform

Skolform	Rapporteringssätt	Antal systemleverantörer
Gymnasieskolor	CSN:s webbgränssnitt: Fil eller genom manuellt inmatningsformulär. Fil via SHS.	Ett tiotal olika som för över via fil, övriga skolor rapporterar manuellt i formuläret. Ett trettiotal skolor för över fil via SHS.
Folkhögskolor	CSN:s webbgränssnitt för filöverföring eller CSN:s webbgränssnitt för manuellt inmatningsformulär.	En gemensam leverantör via fil.
Yrkeshögskolor	CSN:s webbgränssnitt: Fil eller genom manuellt inmatningsformulär. Fil via SHS.	Flera leverantörer för filöverföring då de flesta skolor har byggt sina egna system, övriga rapporterar manuellt via formuläret.
Kommunal vuxenutbildning (Komvux)	CSN:s webbgränssnitt för filöverföring eller CSN:s webbgränssnitt för manuellt inmatningsformulär.	Överföring via fil sköts idag av tre systemleverantörer.
Universitet och högskolor	I huvudsak via Ladok, icke anslutna skolor manuellt genom formulär i CSN:s webbgränssnitt.	Idag består Ladok av tre driftcentraler.

Det kan konstateras att CSN hanterar uppgifter på fil från ett flertal leverantörer samt manuellt inmatade formuläruppgifter från flera skolor. För att säkerställa kvaliteten i de inlämnade uppgifterna har CSN tagit fram ett

flertal rapporteringshandböcker och vägledningar för skolornas personal. På den tekniska sidan har t.ex. tagits fram beskrivningar på de XML-filer som filöverföringen sker på samt vilka formatkontroller som måste finnas i det rapporterande systemet.

Erfarenheter

CSN är beroende av att få in studierapporter och korrekta uppgifter är nödvändiga för en rättssäker och effektiv hantering. För att säkerställa detta vill CSN lyfta fram följande centrala områden.

Egna system/ andra system

Beroenden av system som ägs och förvaltas av den egna myndigheten jämfört med beroenden av system som ägs och förvaltas av annan part innebär betydelsefulla skillnader. CSN har idag både egna system för inrapportering, egna webbgränssnitt, samtidigt som myndigheten också fungerar som mottagare av filer från andra system. CSN:s samverkan med Ladok kan i någon mening jämföras med det upplägg som beskrivs av utredningen för försöksverksamheterna. I korthet kan sägas att för system där det sker frekventa ändringar av innehåll och format är det en fördel om dessa system ägs av den egna myndigheten för att säkerställa möjligheten att snabbt förändra vid behov. System som ägs av andra och kanske även används av flera olika kunder tenderar att ha längre ställtider för ändringar och uppdateringar eftersom samtliga användares behov måste vägas in och prioriteras. CSN har till exempel på senare tid ersatt ett externt system för filvalidering med ett egenutvecklat program för att bland annat kunna genomföra snabbare förändringar. Samtidigt kan och ska inte myndigheten ta på sig att skapa egna produkter för alla led i rapporteringen utan beroenden av andra aktörer kommer naturligtvis att vara ofrånkomligt.

Samverkan

Det är mycket viktigt att ha ett bra samarbete och dialog med skolornas rapportörer, systemleverantörer och driftcentraler, inte minst i samband med förändringar i respektive system.

Goda kontakter med leverantörerna av de rapporterande systemen är nödvändiga för att kunna ta del av de gemensamma kundernas behov, leverantörernas egna behov av systemförändringar och för att på ett effektivt sätt kunna förmedla CSN:s behov av förändringar. CSN:s erfarenhet är att det krävs stora informationsinsatser för att nå samtliga berörda vid förändringsbehov av de inskickade uppgifterna och att det krävs god tid för införande då olika systemleverantörer har olika möjligheter att genomföra systemändringar. CSN samarbetar med systemleverantörerna och medverkar till exempel på flera av leverantörernas kundträffar för att ta del av aktuella frågeställningar och även träffa många av rapportörerna. Nyligen har återinförts regelbundna möten med de tre systemleverantörer som Komvux använder sig av då det är relativt mycket förändringar inom

vuxenstudiestödsområdet på gång där samverkan kring den praktiska rapporteringen behövs.

Support

Ett annat område som kräver särskilda överväganden är support i frågor kring rapporteringen. CSN har tagit fram användarhandböcker och annat stödmaterial om rapportering för utbildningsanordnare och rapportörer. Idag har CSN förutom den vanliga telefoningången även en så kallad skoltelefon som riktar sig till utbildningsanordnare och vägledare. Skoltelefonen är öppen tre timmar per dag och bemannas av handläggare. Här kommer förutom studiestödsfrågor även samtal som rör problem i rapporteringen. En del frågor löses av personalen i skoltelefonen, medan en del ärenden skickas vidare till CSN:s IT-avdelning. En del förfrågningar går också direkt till IT-avdelningen genom telefon eller en funktionsbrevlåda för e-post. En grov uppskattning inom studiehjälpen (ungdomsgymnasium) är att cirka 10 % av de 675 000 rapporter som skickas på ett läsår är felaktiga och måste rapporteras om, för övriga områden saknas uppskattning. En aspekt av supportproblematiken är att det ibland kan vara svårt för rapportören att förstå om felet beror på fel som uppstått i det egna elevrapporteringsystemet eller om det beror på fel hos mottagande system hos CSN. Felen kan hittas vid de olika stegen i inrapporteringen av uppgifter, från inmatningskontroller i skolornas egna elevadministrativa system, indatavalideringar i samband med filöverföringen och kontroller i webbformulären vid inmatning. Sedan kontrolleras inkommen data gentemot uppgifter som registrerats i CSN:s system, till exempel mot tidigare angivna utbildningstider.

För att kunna hjälpa till och felsöka i dessa situationer krävs ofta kunskap inte bara om CSN:s system utan även om rapportörens system. De fel som rör det elevadministrativa systemet hänvisas tillbaka till respektive systems support, men eftersom rapportören inte vet var felet uppstått finns behovet av teknisk kompetens även hos CSN. Utvecklingsfrågor i system och gränssnitt samordnas av CSN:s IT-avdelning tillsammans med produktionsstöden.

11.2 En registerlag om behandling av personuppgifter

11.2.1 Utgångspunkter för en registerlag

CSN delar bedömningen att ett förslag till registerlag bör läggas fram för att inte avsaknad av författningsstöd för behandlingen av personuppgifter ska fördröja genomförandet av försöksverksamheterna.

Den osäkerhet som utredningen uttrycker för hur ett digitalt system för försöksverksamheterna kommer att se ut och fungera medför klara svårigheter att skapa en ändamålsenlig och effektiv registerförfattning. CSN förespråkar mot denna bakgrund en inte alltför detaljerad lagstiftning och lämnar följande synpunkter. I de delar som inte berörs har CSN inga invändningar mot förslaget.

11.2.3 Personuppgiftsansvar

Vem som bör vara personuppgiftsansvarig för en viss behandling av personuppgifter är en fråga som kan vara svår att besvara. Avgörande för bedömningen är vem som bestämmer över ändamålen och medlen för personuppgiftsbehandlingen och det är de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande. CSN vill därför peka på att den osäkerhet som utredningen uttrycker för hur ett digitalt system för försöksverksamheterna kommer att se ut och fungera medför svårigheter att nu bedöma riktigheten i den föreslagna regleringen av vilka aktörer som ska vara personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför.

11.2.4 Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

CSN förespråkar en lösning som innebär att direktåtkomst inte tillåts inom försöksverksamheterna utan att utlämnande sker på annat sätt i elektronisk form. Som utredningen har framfört är det inte givet att direktåtkomst kommer att förekomma i försöksverksamheterna och CSN ställer sig bakom utredningens förslag att direktåtkomst bör tillåtas endast om det efter noggranna överväganden vid vilka stor hänsyn tas till integritetsaspekter framstår som det mest lämpliga och effektiva sättet att hämta in uppgifter.

CSN vill här framhålla eSams vägledning² och råd för framtagande av en alternativ lösning till direktåtkomst.

CSN tillstyrker utredningens förslag att begränsa ett utlämnande på medium för automatiserad behandling till att endast omfatta utlämnande för sådana ändamål som anges i lagen.

11.2.7 Ändamål och personuppgifter som får behandlas

CSN tillstyrker utredningens förslag att uttryckligen ange de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas, men vill uppmärksamma svårigheterna att i tillräcklig utsträckning ange ändamålen i ett stadium när försöksverksamheternas utformning och systemtekniska lösning inte är helt klar. CSN har svårigheter att inom ramen för sina tillåtna ändamål hantera frågor kring exempelvis uppföljning. Ett aktuellt exempel är att CSN inte kan följa de individer som upprättar ett utbildningskontrakt för att kontrollera om de söker studiemedel eller inte eftersom ett sådant informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och CSN inte är tillåtet. Såvitt CSN kan bedöma framstår de av utredningen angivna ändamålen dock tillräckliga. CSN föreslår däremot

² eSam, Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form, 2016

att den s.k. finalitetsprincipen görs tillämplig och motiverar detta enligt följande.

Enligt 9 § första stycket punkten c personuppgiftslagen får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Den s.k. finalitetsprincipen kommer till uttryck i den efterföljande punkten d och anger att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

I vissa registerförfattningar, bl.a. studiestödsdatalagen (2009:287), har utifrån personuppgiftslagens karaktär av ramlag ansetts önskvärt att samtliga ändamål för vilka personuppgifter ska få behandlas framgår av den för myndigheten specifika registerförfattningen (prop. 2008/09:96 s. 40).

Av hänsyn främst till omfattningen av de skiftande fall då personuppgifter behöver hanteras inom försöksverksamheterna och då fråga blir om aktörer inom flera olika verksamhetsområden framstår det inte möjligt eller effektivt att uppfylla önskemålet om en uttömmande ändamålsreglering. Till detta kommer att det i försöksverksamheternas karaktär kan antas ligga ett behov av utveckling och förändring som kan vara svårt att effektivt förena med en uttömmande reglering som tillskapats innan man rimligen kunnat förutse alla tänkbara fall då personuppgifter bör få behandlas. Det får därför enligt CSN:s mening anses rimligt att finalitetsprincipen ytterst får sätta gränsen för vad som kan anses tillåtet.

CSN avstyrker utredningens förslag att uttömmande ange vilka personuppgifter som får behandlas. Mot bakgrund av det som CSN i föregående stycke lyft fram om karaktären av försöksverksamhet, att fråga blir om samverkan mellan aktörer inom flera olika verksamhetsområden samt nödvändigheten av förändring och utveckling är en uttömmande reglering mindre ändamålsenlig och riskerar att bli ineffektiv. I den för försöksverksamheter viktiga uppföljningen och vilka personuppgifter som då behöver samköras är ett typexempel på fall där det är utomordentligt svårt att förutse vilka personuppgifter som behöver behandlas. CSN anser därför att en mera allmän reglering bör införas som möjliggör behandling av de personuppgifter som är nödvändiga för att fullgöra försöksverksamheternas ändamål och syften. En sådan lagstiftningsteknik har använts i flera registerförfattningar, bl.a. i den för CSN gällande studiestödsdatalagen.

11.2.8 Känsliga uppgifter

CSN tillstyrker utredningens förslag som i vissa fall möjliggör behandling av känsliga uppgifter utöver de fall som anges i 15–19 §§ personuppgiftslagen.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Martin Hamrin. I arbetet med remissvaret har även utredaren Anna Kammerstad och verksamhetsutvecklaren Maria Grahn Sillén deltagit.

Åke Svensson

Martin Hamrin