

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Vårt datum: 2025-05-26**Vårt diarienummer:** ADM/2025:363**Ert datum:** 2025-03-05**Er beteckning:** U2025/00326

Modernt dataskydd vid CSN (SOU 2024:95)

Inledande synpunkter och sammanfattning

CSN välkomnar förslagen

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillstyrker utredningens förslag om nya registerförfattningar och övriga författningsförslag. En sådan mindre detaljerad och mer modern, flexibel och ändamålsenlig dataskyddsreglering som utredningen föreslår ger CSN bättre förutsättningar att effektivisera verksamheten och fullgöra sitt uppdrag med en bibehållen nivå av integritetsskydd. Bland annat skapas bättre förutsättningar för CSN:s arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I detta sammanhang är de utökade möjligheterna att använda dataanalyser och urval som verktyg betydelsefulla. Det kan också framhållas att myndighetens digitalisering och utveckling av verksamheten samt informationsutbytet med andra myndigheter underlättas genom förslagen.

Förslagen kommer att innebära betydande kostnader för CSN

CSN anser att utredningens bedömning av förslagens kostnadsmässiga konsekvenser för CSN är felaktig. En ny generell bestämmelse om längsta tid för behandling av uppgifter i CSN:s stödverksamhet och en återgång till en huvudregel om bevarande innebär att CSN behöver utveckla tekniska lösningar för bevarande av den stora mängd handlingar och uppgifter i studiestödsärenden som hittills har gallrats.

Utvecklings- och implementeringskostnader hos CSN om sammanlagt 86,3 mnkr kommer att bli en direkt följd av utredningens förslag. För att CSN ska kunna genomföra utredningens förslag behöver myndighetens förvaltningsanslag därför förstärkas med 18,6 mnkr det år reformen träder i kraft och därefter med omkring 13,0 mnkr årligen.

Utan efterfrågad anslagsförstärkning kommer CSN inte att kunna efterleva de föreslagna bestämmelserna om längsta tid för behandling och arkivlagens bestämmelser om bevarande.

CSN efterlyser vissa förtydliganden

Även om CSN ser mycket positivt på utredningens förslag anser myndigheten att det kan behöva förtydligas

- hur möjligheten att göra sammanställningar av uppgifter begränsas av diskrimineringslagstiftningen och av att myndigheter måste se till att upprätthålla kravet på likabehandling även vid dataanalyser och urval,
- att begreppet stödverksamhet i förslaget till ny studiestödsdatalag omfattar personuppgiftsbehandling som har ett samband med myndighetens materiella verksamhet,
- hur den föreslagna lämplighetsprövningen vid elektroniskt utlämnande ska ske, och
- att begreppet stödverksamhet i förslaget till justerad sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen även avser arkivverksamhet vid CSN.

4.2.7 Särskilt om dataanalyser och urval som verktyg för kontroll

I betänkandet (s. 111) konstateras att möjligheten att göra sammanställningar av uppgifter begränsas av diskrimineringslagstiftningen och att myndigheter måste se till att upprätthålla kravet på likabehandling även vid dataanalyser och urval. Därefter anges att diskrimineringsgrunderna därför bör undvikas som grund för urval om det inte tydligt kan motiveras. Detta uttalande återfinns även i två andra betänkanden.¹ Detta kortfattade resonemang bör, enligt CSN:s mening, förtydligas i syfte att närmare klargöra de rättsliga förutsättningarna för myndigheters kontrollarbete.

8.3.1 Det materiella tillämpningsområdet

I betänkandet anges att det materiella tillämpningsområdet för den nya studiestödsdatalagen ska vara CSN:s stödverksamhet i bred mening. Med begreppet stödverksamhet avses här CSN:s verksamhet att administrera studiestöd och andra stöd som myndigheten enligt lag eller annan författning ska hantera. CSN ställer sig positiv till denna avgränsning av tillämpningsområdet. I ett par avseenden anser dock CSN att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet finns behov av att förtydliga vad som ingår i CSN:s stödverksamhet.

Stödverksamhet i bred mening innefattar, enligt utredningen, alla arbetsuppgifter som CSN har och som inte i myndighetens processuella eller materiella verksamhetsreglering tydligt anges enbart ingå i någon särskild verksamhet hos myndigheten, såsom den särskilda statistikverksamheten. I stödverksamheten ingår, enligt utredningen, t.ex. att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs samt andra uppgifter som regleras i myndighetens instruktion (s. 181). Samtidigt anges i betänkandet (s. 185) att personuppgiftsbehandling i CSN:s administrativa verksamhet inte ska omfattas av den nya lagen. Det konstateras vidare att personuppgifts-

¹ Se SOU 2020:35 s. 223 och SOU 2023:100 s. 1085.

REMISSVAR

behandling för sådana rent administrativa ändamål avser behandling som inte har något samband med ett enskilt ärende eller annan sådan materiell verksamhet som beskrivs.

CSN instämmer i att personuppgiftsbehandling för rent administrativa ändamål inte bör omfattas av den nya lagen. Det förstnämnda uttalandet i betänkandet (s. 181) kan emellertid uppfattas som om all personuppgiftsbehandling hos myndigheten som inte ingår i en egen verksamhetsgren med särskild reglering skulle vara en del av stödverksamheten. Detta torde innebära att viss personuppgiftsbehandling för rent administrativa ändamål ändå skulle anses ingå i stödverksamheten. CSN anser därför att det bör förtydligas att det krävs att personuppgiftsbehandlingen har ett samband med myndighetens materiella verksamhet, såsom denna beskrivs i detta avsnitt i betänkandet, för att anses ingå i CSN:s stödverksamhet.

Detta kan också ha betydelse för vissa av CSN:s uppdrag som regleras i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Ett exempel på detta är CSN:s uppdrag att tillhandahålla tjänster för lagring av uppgifter åt läroanstalter och vissa andra utbildningsanordnare.² Om denna personuppgiftsbehandling skulle anses ske i stödverksamheten skulle det innebära att CSN ses som personuppgiftsansvarig för behandlingen. CSN bör dock anses agera personuppgiftsbiträde vid utförande av denna personuppgiftsbehandling. När CSN utför detta uppdrag agerar myndigheten som leverantör av en it-tjänst och behandlar inte personuppgifter för egna ändamål. Denna personuppgiftsbehandling bör därför inte anses ha ett sådant samband med CSN:s materiella verksamhet att den ska anses ingå i stödverksamheten.

10.4.3 En särskild reglering av vilka personuppgifter som får behandlas för att göra dataanalyser och urval

Den föreslagna bestämmelsen ger CSN goda förutsättningar att utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka fel. Att myndigheten får behandla alla de uppgifter som myndigheten förfogar över eller samlar in till följd av stödverksamheten innebär att myndigheten även kan behandla uppgifter om olika digitala spår eller loggar för dessa ändamål, vilket bedöms kunna ha stor betydelse för analysarbetet.

Mot bakgrund av att det pågår fler lagstiftningsarbeten inom området dataanalyser och urval, under olika departement, vill CSN i detta sammanhang också framhålla värdet av att likartade myndigheter har en likartad reglering beträffande rätten att behandla personuppgifter för ändamålet att genomföra dataanalyser och urval, såväl för att förebygga, förhindra och upptäcka fel som för andra ändamål, t.ex. utveckling av kundservice eller uppföljning.

² Se 8 b § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

11.4.7 Elektroniskt utlämnande av personuppgifter ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

Att elektroniskt utlämnande av personuppgifter som huvudregel föreslås vara tillåtet innebär att en stor begränsning i myndighetens nuvarande registerförfattningar undanröjs. CSN är därför mycket positiv till förslaget.

CSN har dock svårt att förstå utredningens resonemang om att bestämmelsen skulle kunna tillämpas när 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen aktualiseras, men inte kan tillämpas i det enskilda fallet (s. 345) och önskar därför ett förtydligande av hur lagstiftaren tänker sig att den föreslagna lämplighetsbedömningen förhåller sig till sekretess.

11.5.2 Dokumentationskrav

Utredningen föreslår att CSN, innan personuppgifter behandlas för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka fel, ska dokumentera avvägningen mellan det avsedda resultatet med åtgärden och intrånget i enskildas personliga integritet.

CSN delar utredningens bedömning att ett krav på att dokumentera en sådan avvägning vid denna typ av dataanalyser och urval i de allra flesta fall redan kommer att följa av myndighetens skyldighet att genomföra konsekvensbedömningar enligt artikel 35.1 i EU:s dataskyddsförordning. Utredningens förslag till dokumentationsskyldighet innebär i dessa fall ingen skillnad mot vad som redan gäller för CSN. I andra fall, när artikel 35.1 i dataskyddsförordningen inte innebär något krav på att CSN ska genomföra en konsekvensbedömning, t.ex. när endast en mindre mängd uppgifter används, medför utredningens förslag ett visst merarbete för CSN. CSN anser att det är viktigt att ett sådant dokumentationskrav kan hanteras på ett effektivt sätt. Bedömningar och dokumentation kommer, beroende på omfånget och innehållet i de planerade analyserna och urvalen, naturligt att kunna variera i omfattning. Att den föreslagna regleringen kommer att ge CSN möjlighet att själv bedöma vilken form dokumentationen ska ha är i detta sammanhang därför viktigt.

13.2 Sekretess till skydd för enskildas intressen i CSN:s stödverksamhet

CSN välkomnar att sekretessens räckvidd enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen utökas till att gälla i CSN:s stödverksamhet.

CSN utgår från att avsikten är att den föreslagna bestämmelsen ska kunna tillämpas för uppgifter i arkiverade ärenden från stödverksamheten.

Begreppet stödverksamhet används både i författningsförslaget till ny studiestödsdatalog och i den aktuella sekretessbestämmelsen. Om behandling för arkivändamål inte ska anses ske i stödverksamheten enligt den föreslagna studiestödsdatalogen,³ innebär det att begreppet stödverksamhet måste ges en delvis annan innebörd i sekretessbestämmelsen för att arkiverade uppgifter ska omfattas av sekretessen. Det kan därför behövas ett förtydligande av att

³ Jfr. exempelvis s. 380 i betänkandet.

uppgifter i arkiverade ärenden från stödverksamheten omfattas av den föreslagna bestämmelsens nya lydelse.

16.4 Ekonomiska och andra konsekvenser för CSN och andra myndigheter

Huvudregeln i arkivlagen är att de allmänna handlingar som utgör en myndighets arkiv ska bevaras i sin helhet. Av 10 § arkivlagen framgår dock att lagens bestämmelser om gallring inte ska tillämpas, om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar. Vid den nuvarande studiestödsdatalagens införande 2009 beslutade lagstiftaren om sådana avvikande regler i ärenden om studiestöd hos CSN. Huvudregeln i studiestödsärenden blev i stället att alla handlingar och personuppgifter skulle gallras, dvs. sorteras ut och förstöras eller utplånas, inom vissa fast angivna tidsfrister. CSN har därför, och särskilt i ljuset av andra omfattande reformer, inte utvecklat eller anskaffat ett fysiskt eller digitalt arkivsystem, utanför CSN:s handläggningssystem, för att kunna hantera den stora mängd personuppgifter och handlingar som förekommer i studiestödsärenden för en miljon stödtagare och 1,8 miljoner låntagare. CSN har heller inte haft behov av att utveckla ett system för att kategorisera, strukturera och katalogisera alla dessa uppgifter och handlingar inför arkivering i ett mellanarkiv och senare slutleverans till Riksarkivet.

Utredningen föreslår nu en generell bestämmelse om längsta tid för behandling av uppgifter i CSN:s stödverksamhet. De särskilda gallringsbestämmelserna i den nuvarande studiestödsdatalagen föreslås samtidigt upphöra. Utredningens förslag innebär därmed i praktiken att arkivlagens huvudregel om bevarande kommer att börja gälla även inom studiestödet. Förslaget innebär att CSN kommer att behöva utöka myndighetens kapacitet att arkivera handlingar, för att kunna arkivera en betydande mängd tillkommande handlingar i ett mellanarkiv, i avvaktan på en senare slutleverans till Riksarkivet. CSN kommer dessutom att behöva utveckla system för automatisk kategorisering, sortering och katalogisering av alla de uppgifter som inte längre endast ska gallras, utan föras över på ett ordnat sätt från myndighetens handläggningssystem till myndighetens mellanarkiv. Utredningens förslag om en övergång från en princip om att alla handlingar som utgångspunkt ska gallras till att alla handlingar som utgångspunkt ska bevaras medför därför, till skillnad från vad utredningen bedömer, betydande kostnader för CSN.

CSN behöver utveckla en ny permanent teknisk lösning för att hantera en ny generell bestämmelse om längsta tid för behandling av uppgifter i CSN:s stödverksamhet och en återgång till en huvudregel om bevarande. Kostnaden för att utveckla och implementera en sådan lösning uppgår till 71,2 mnkr. För att inte tränga undan annat redan pågående eller planerat reform- och utvecklingsarbete kommer CSN att kunna ha en sådan lösning på plats tidigast den 1 juli 2029.

För att kunna säkerställa en lagenlig hantering av uppgifter under tiden dessförinnan, från ikraftträdandet till den 1 juli 2029, kommer CSN dessutom att behöva utveckla och underhålla en ny tillfällig lösning. Kostnaden för att

REMISSVAR

utveckla, implementera och underhålla en sådan tillfällig lösning uppgår till sammanlagt 15,1 mnkr.

För att myndigheten ska kunna administrera reformen, med en tillfällig och därefter en permanent lösning, behöver CSN:s förvaltningsanslag förstärkas med omkring 18,6 mnkr det år reformen träder i kraft och därefter med omkring 13,0 mnkr årligen, enligt nedanstående tabell.

CSN:s behov av anslagsförstärkning						
	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Kostnad för IT-system						
- Tillfällig lösning	2,112	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- Förstudiekostnad	4,416	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- Avskrivningskostnad	0,000	0,000	0,000	3,974	3,974	3,974
- Ökad IT-administration under projektiden	5,408	10,816	10,816	0,000	0,000	0,000
Kostnad för ökad administration						
- Tillfällig lösning - Ökad IT-administration	6,644	2,535	2,535	1,267	0,000	0,000
- Ökad IT-administration	0,000	0,000	0,000	2,107	4,214	4,214
- Ökad IT-admin för infrastruktur och avtal (5%)	0,000	0,000	0,000	1,105	2,210	2,210
- Ökad VS-administration	0,000	0,000	0,000	0,425	0,850	0,850
- Ökad Rätts-administration	0,000	0,000	0,000	0,425	0,850	0,850
- Ökad ränta för Lån i Riksgälden	0,033	0,231	0,562	0,765	0,758	0,669
SUMMA CSN:s behov av anslagsförstärkning	18,613	13,582	13,912	10,069	12,857	12,768

CSN:s behov av anslagsförstärkning							
	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Kostnad för IT-system							
- Tillfällig lösning	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- Förstudiekostnad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- Avskrivningskostnad	3,974	3,974	3,974	3,974	3,974	3,974	3,974
- Ökad IT-administration under projektiden	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Kostnad för ökad administration							
- Tillfällig lösning - Ökad IT-administration	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- Ökad IT-administration	4,214	4,214	4,214	4,214	4,214	4,214	4,214
- Ökad IT-admin för infrastruktur och avtal (5%)	2,210	2,210	2,210	2,210	2,210	2,210	2,210
- Ökad VS-administration	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850
- Ökad Rätts-administration	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850	0,850
- Ökad ränta för Lån i Riksgälden	0,580	0,491	0,402	0,312	0,223	0,134	0,045
SUMMA CSN:s behov av anslagsförstärkning	12,678	12,589	12,500	12,411	12,321	12,232	12,143

CSN:s låneram behöver också utökas med det totala anskaffningsvärdet för IT-utvecklingen. Som mest behöver CSN:s låneram utökas med omkring 35,8 mnkr år 2029. Behovet av utökad låneram minskar efter 2029 med omkring 4,0 mnkr varje år, i takt med att avskrivning sker och lånet i Riksgälden amorteras, enligt nedanstående tabell.

	IB	Upplåning	Amortering	UB
2026	0	2,944	0	2,944
2027	2,944	14,720	0,000	17,664
2028	17,664	14,720	0,000	32,384
2029	32,384	7,360	-3,974	35,770
2030	35,770	0,000	-3,974	31,795
2030	31,795	0,000	-3,974	27,821
2031	27,821	0,000	-3,974	23,846
2032	23,846	0,000	-3,974	19,872
2033	19,872	0,000	-3,974	15,898
2034	15,898	0,000	-3,974	11,923
2035	11,923	0,000	-3,974	7,949
2036	7,949	0,000	-3,974	3,974
2037	3,974	0,000	-3,974	0,000

REMISSVAR

Utan efterfrågad anslagsförstärkning kommer CSN inte att kunna efterleva de föreslagna bestämmelserna om längsta tid för behandling och arkivlagens bestämmelser om bevarande.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Forsberg efter föredragning av verksjuristen Axel Söderholm och utredaren Joacim Strömblad i närvaro av chefsjuristen Åsa Lindahl. I arbetet med remissvaret har även verksjuristerna Petra Wredenberg, Ulrika Åsemar och Boel Magnusson, utredaren Viktoria Sarwien, verksamhetsutvecklarna Arne Öberg, Eva Hjort-Wirtén, Anna-Carin Eriksson, Mattias Berntsson, Sebastian Ingvarsson, Anna Nyqvist och Sara Söderstedt, kontrollrarna Charlotta Hansen, Nils Hillerbrand, Linus Hansson, Elisabeth Henrysdotter och Magnus Wällström samt analytikern Mikael Lindstrand deltagit.

Christina Forsberg

Axel Söderholm

Joacim Strömblad