

NN universitet
Rektor

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Marie Stern Wärn
08-563 087 15
marie.stern.warn@hsv.se
BESLUT

2009-02-10
Reg.nr 31-5225-07

Angående hanteringen av en person med skyddade personuppgifter

Högskoleverket kritiserar NN universitet för att en student med skyddade personuppgifter inte har fått antagningsbesked. Även fråga om kritik för att studenten inte fått svar på en begäran om att få ut en allmän handling.

Anmälan

En student vid NN universitetet har anmält universitetet för bristande rutiner i antagningsförfarandet, återtagande av positivt förvaltningsbeslut, diskriminering av en funktionshindrad i strid med lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och underlåtenhet att lämna ut allmän handling. Studenten har i anmälan anført i huvudsak följande.

NN universitet har bristande rutiner när det gäller antagning av sökande med skyddade personuppgifter. Vårterminen 2007 kunde studenten på grund av de skyddade personuppgifterna inte använda den Internetbaserade ansökningsblanketten när studenten skulle söka programinterna kurser inför höstterminen. I stället fick studenten hjälp av en tjänsteman på antagningsavdelningen att fylla i en pappersansökan. Enligt uppgift från tjänstemannen gick det inte att ansöka om dispens på ansökningsblanketten. Tjänstemannen uppgav att beslutsfattarna skulle kontakta studenten om en dispensansökan behövdes.

När den sökta kursen började den 29 oktober 2007 fanns studenten inte med på kurslistan. Studenten hade strukits från kursen men hade inte fått något avslagsbeslut. Enligt NN universitets rutiner när det gäller programkurser skickas besked bara till dem som har fått avslagsbeslut. Den 2 november 2007 fick studenten ett antagningsbesked från Verket för högskoleservice (VHS), daterat den 30 oktober i vilket det stod följande.

”Det beslut som fattats i det andra urvalet inför höstterminen 2007 har ändrats. Det betyder att tidigare beslut inte längre gäller.” I antagningsbeskedet angavs inte vad det gamla beslutet var. I beskedet angavs vidare att giltig adress saknas, trots att studenten alltid uppger sin postadress. Vidare angavs att överklagan ska skickas till VHS i Strömsund, trots att studenten fått besked att på grund av sekretesskyddet ska studenten alltid använda sig av VHS i Stockholm vid ansökan till program och till NN universitet vid ansökan till kurser. Studenten anser att NN universitet

genom beskedet den 30 oktober angett att det har funnits ett tidigare förvaltningsbeslut med innebörden att studenten antagits till kurserna. Ett positivt förvaltningsbeslut kan inte återtas på de grunder som NN universitet hänvisar till.

Studenten anser att alla studenter ska behandlas lika, oavsett om de har funktionshinder eller lever med sekretesskydd. Bristande information och rutiner vid NN universitet är inget som studenten ska lastas för. Studenten åberopar diskriminering av funktionshindrad i strid med lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

Studenten har också tagit del av dokumentation som visar att NN universitets chefsjurist till en tredje part, Riksdagens ombudsmän, har lämnat ut information om att studenten studerar vid NN universitet, trots att han som jurist måste vara medveten om att detta medförde att uppgiften automatiskt blev offentlig.

Studenten fick också den 13 november 2007 veta att det veckan före hade hållits ett möte där det beslutades att studenten inte skulle få gå den aktuella kursen. Eftersom detta är myndighetsutövning mot enskild måste protokoll och beslut finnas. Studenten har tillskrivit programstudierektorn och begärt att få sig tillsänt beslutet och mötesprotokollet, men har inte fått svar. Studenten anser att detta är en underlåtenhet att lämna ut allmänna handlingar.

Avslutningsvis anser studenten att om NN universitet även i fortsättningen vill använda sig av det negativa underrättelsesystemet (besked till sökande endast vid avslag, inte vid antagning) måste NN universitet ta konsekvensen och bereda plats åt alla som inte har fått avslaget. Om man inte är beredda att göra detta måste man i stället skicka ut positiva antagningsbesked. Något annat är inte förenligt med studenternas rättssäkerhet.

Utredning

NN universitets yttrande

NN universitet har genom chefsjuristen yttrat sig över anmälan och har anfört i huvudsak följande.

NN universitet har såvitt kan bedömas att besvara påståenden om bristande rutiner i antagningsförfarandet, återtagande av positivt förvaltningsbeslut, diskriminering av funktionshindrad och underlåtenhet att utlämna allmän handling

Som grund för det första påståendet anges att studenten behandlats negativt på grund av bristande rutiner vad gäller hantering av studenter med sekretesskydd och funktionshinder.

Studenten kom till NN universitets studerandeexpedition våren 2007 och bad om en pappersblankett för anmälan till kurs. Det framgick vid tillfället att studenten hade skyddade personuppgifter. Handläggaren minns inte om det diskuterades någon dispensansökan, men några handlingar till styrkande av skäl för dispens inlämnades inte vid tillfället. Utrymme för angivande av dispens fanns

dock på ansökningshandlingen. Vid försök att anmäla studenten manuellt från antagningsenheten gick inte detta p.g.a. att datorsystemen Ladok och NyA inte korrelerar vad gäller fiktiva personnummer. Därför kontaktades VHS för instruktioner, först per e-post och sen per telefon då det inte kom något svar på e-postförfrågan. Detta ledde till att anmälan registrerades först i början av juli. NN universitet fattade därefter beslut om avslag därför att studenten p.g.a. bristande förkunskaper inte var behörig till kursen. Alla obehöriga sökande prövas dock individuellt om det föreligger grund för dispens. Man kunde dock inte genom uppgifter i Ladok finna att studenten uppfyllde förkunskapskraven.

Därefter uppkom situationen att studentens adress inte blev inlagd på rätt sätt i beslutet, vilket fick till följd att studenten inte kom att få sitt avslagsbeslut i normal tid. Saknas adressuppgifter lägger VHS manuellt in sin egen postadress som studentens adress. Antagningsbeskedet kom därför att bli liggande tills det kom en telefonförfrågan från studenten rörande ansökan, varvid beslutet först då skickades ut. Orsaken till dröjsmålet är en kombination av teknik som inte är avpassad för fiktiva personnummer samt den mänskliga faktorn.

NN universitet beklagar det inträffade och arbetar med att förbättra rutinerna för hantering av sekretessbelagda och fiktiva personuppgifter. Studenten har emellertid inte lidit någon rättsförlust vad gäller själva antagningsfrågan på grund av de problem som förevarit.

Som grund för det andra påståendet anges att det före den 30 oktober 2007 förelegat ett positivt beslut om antagning till den sökta kursen och att det antagningsbesked som kom från VHS den 2 november 2007 skulle ha upphävt det. Studenten har tolkat VHS:s negativa antagningsbesked som att det även angav att det förelegat ett tidigare positivt antagningsbesked. Såvitt NN universitet känner till används den citerade frasen från VHS regelmässigt när antagningsbesked skrivs ut manuellt efter urval 1. Lämpligheten av ordalydelsen kan möjligen diskuteras. Vad som varit gällande i detta fall är att det alltid förelegat ett avslag på studentens ansökan p.g.a. bristande behörighet. Problemet var att studenten inte delgavs det negativa antagningsbeskedet inom normal tid. Det är beklagligt att informationen till studenten kom så sent, men det har aldrig varit frågan om ett återtagande av ett gynnande förvaltningsbeslut.

Som grund för det tredje påståendet anges att andra studenter med resttentor tillåtits fortsätta med mer avancerade kurser och därför ska också den klagande studenten tillåtas att fortsätta på mer avancerade kurser. Vad gäller diskrimineringspåståendet antar NN universitet att anmälaren menar att andra studenter felaktigt har givits dispenser på kursnivå och därför själv ska medges dispens på samma grund. Eventuellt felaktigt givna dispenser på kursnivå till andra studenter kan rimligen inte åberopas såsom en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagens mening, så vida inte det skulle föreligga någon systematik i något avseende. Det saknas anledning att anta att någon sådan systematik föreligger, särskilt i det avseendet att en funktionshindrad student skulle behandlas

sämre än andra. NN universitet bestrider påståendet och kan knappast vara skyldig att i detta ärende göra en utredning om hur dispenser har givits eller på annat sätt behöva exculpera sig på blotta påståendet om förekomsten av felaktigt givna dispenser.

Vad gäller dispensfrågor rent allmänt menar NN universitet att ett funktionshinder i sig inte utgör särskilda skäl till dispens för förkunskapskrav. Att en student har resttentor kan givetvis ha andra orsaker än enbart funktionshindret som sådant. Det kan även tilläggas att dispensprövningar och antagningar av det aktuella slaget numera görs på central nivå av avdelningen för student- och utbildningsservice.

I det aktuella fallet kom studenten ändå att i strid mot antagningsbeslutet delta i den sökta kursen. NN universitet fann i det uppkomna läget, där studenten de facto deltagit i hela kursen, det praktiskt att i efterhand göra en formell antagning eftersom det vore slöseri med både studentens och universitetets resurser att på formell grund vägra en tentamensmöjlighet. Någon diskriminering av studenten har inte förelegat. I vart fall går det inte att säga att studenten blivit negativt särbehandlad.

Vad gäller det fjärde påståendet om underlåtenhet att utlämna allmän handling finner inte NN universitet något i skrivelsen att svara på.

Anmälares svar

Studenten har fått möjlighet att yttra sig över NN universitets svar och har i yttranden anfört i huvudsak följande.

Studenten anser att chefsjuristen vid NN universitet är jävig, eftersom han röjt den skyddade studentens personuppgifter så att de blev offentliga vid en annan myndighet. Chefsjuristen har också i yttranden i andra sammanhang visat en avog inställning mot studenten.

NN universitet har inte i sitt yttrande kommenterat att universitetet röjt studentens personuppgifter genom att dessa har skickats till VHS i Strömsund, där de var tillgängliga i ett för allmänheten sökbart dataregister i mer än ett halvår. Gällande regler påbjuder i stället att ansökningar som inte hanteras lokalt på lärosätet ska skickas till en handläggare vid VHS i Stockholm. Det var först när studenten kontaktade handläggaren som det blev klart vad som hänt och som uppgifterna avfördes från dataregistret.

Det var alltså inte studenten själv som skickade ansökningsblanketten till VHS Strömsund. Antagningshandläggaren styrde också ifyllandet av blanketten och uppgav efter en fråga att det inte fanns utrymme för att fylla i ansökan om dispens på handlingen. Eftersom ett av studentens funktionshinder yttrar sig som intermittenta synsvårigheter var studenten beroende av handläggarens upplysning.

NN universitet har i sitt yttrande medgett att anledningen till att studenten inte fick något beslut i tid var att NN universitet inte hade fungerande rutiner för

hantering av sekretesskyddade studenter. Universitetet brast i sitt ansvar vid två tillfällen, inmatning och adressering, vilket medges i yttrandet.

Studenten har genom det inträffade lidit en klar och tydlig rättsförlust, eftersom NN universitet genom sitt agerande vid antagningen och sin diskriminering nekat henne tillträde till sökt utbildning såväl höstterminen 2007 som vårterminen 2008.

NN universitet har inte heller svarat på varför studenten fortfarande inte har fått protokollet från det möte där man enligt kursledarens upplysning till studenten beslutat att studenten inte skulle få tentera den 16 november 2007.

NN universitet lägger i sitt yttrande stora delar av ansvaret på VHS och på den enskilde studenten, trots att det av materialet framgår att ingen av dessa har gjort något fel. Ansvaret vilar helt och fullt på NN universitet.

Uppgifter från NN universitet

Högskoleverket har inhämtat från NN universitet att vid antagningen till höstterminen 2007 gick antagningsbesked ut till alla sökande, även när det gällde programkurser.

Skatteverkets information om skyddade personuppgifter

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om folkbokföring. Högskoleverket har från Skatteverkets webbplats inhämtat dokumenten *Information om skyddade personuppgifter* och *Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning*. Av dessa framgår bl.a. följande.

”Skyddade personuppgifter” är Skatteverkets samlingsrubrik för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen är uppgifter inom folkbokföringsverksamheten i regel offentliga. Sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att en person, eller någon närstående, kan lida skada eller men om uppgifter om personen lämnas ut.

I de fall skattekontoret på förhand kan bedöma att utlämnanden av uppgifter om en person kan förorsaka personföljelse eller annan skada kan en s.k. markering för särskild sekretessprövning (”sekretessmarkering”) sättas för personen i folkbokföringsdatabasen. Ett annat sätt att skydda personuppgifter i folkbokföringen är att genom beslut om kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen medge en person vid flyttning att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år. Kvarskrivningen fungerar som ett adresskydd, men i regel får en kvarskriven person också en sekretessmarkering. Då aviseras naturligtvis även sekretessmarkeringen. Vid särskilt allvarliga hot kan en person medges att använda annan identitet. Beslut om detta meddelas av Stockholms tingsrätt efter ansökan hos Rikspolisstyrelsen.

I Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning ges information om sekretessmarkering, dess innebörd och hur den bör hanteras. Viktiga punkter för att systemet med sekretessmarkerade personuppgifter ska fungera är bl.a. följande.

- Varje myndighet bör utforma sina rutiner utifrån en egen riskbedömning av de sekretessmarkerade personuppgifter som myndigheten behandlar och konsekvensen av om dessa kommer obehörig person tillhanda. - Myndigheter inom samma verksamhetsområde bör kunna ha gemensamma anvisningar för hanteringen av sekretessmarkerade personuppgifter.
- Myndigheterna bör inte i onödan ta med formaliainformation i handlingar.
- Varje myndighet bör särskilt beakta hanteringen av sekretessmarkerade personuppgifter vid utveckling av IT-stöd.
- För en handläggare som har behörighet att ta del av sekretessmarkerade personuppgifter bör det på ett tydligt och enhetligt sätt framgå att uppgifterna är sekretessmarkerade.
- Det bör finnas enhetliga och säkra rutiner för att kommunicera med och om personer med sekretessmarkerade personuppgifter.
- Myndigheten bör se till att personal som hanterar sekretessmarkerade personuppgifter har goda kunskaper om systemet med sekretessmarkerade personuppgifter.
- Varje myndighet bör regelbundet följa upp att dess regler och rutiner kring sekretessmarkerade personuppgifter efterlevs och respekteras inom myndigheten.

Tillämpliga regler

Enligt 7 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) avgörs frågor om antagning av högskolan. Därvid gäller ett maskinellt framtaget besked om antagning som högskolans beslut.

Enligt 1 § förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice har det till uppgift att på uppdrag av universitetet och högskolor biträda vid antagning av studenter.

Av 7 kap. 9 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller hos lärosätena och hos VHS för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Av 7 kap. 15 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser bland annat folkbokföringen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Av 12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår att förvaltningsmyndigheterna samt tjänstemännen hos staten eller kommunerna ska tillhandagå

Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) med de upplysningar och yttranden han begär.

Av 11 kap. 4 § första och andra stycket sekretesslagen lag framgår att om justitieombudsman i sin tillsyn över offentlig verksamhet erhåller uppgift från en myndighet som är sekretessbelagd där, gäller sekretess också hos ombudsmannen. Förekommer uppgiften i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller sekretess hos ombudsmannen eller Justitiekanslern dock endast i den mån det kan antas att ett allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Enligt 11 § förvaltningslagen (1986:223) är den som skall handlägga ett ärende jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Högskoleverkets bedömning

Jäv

Studenten har i anmälan anfört att NN universitets chefsjurist är jävig.

Högskoleverket finner att vad studenten anfört om chefsjuristen inte kan anses innebära jäv enligt 11 § förvaltningslagen.

Handläggningen av antagningsärendet och de skyddade personuppgifterna

Studenten fick på grund av sina skyddade personuppgifter inte antagningbeskedet förrän kursen hade startat. NN universitet har redogjort för varför beskedet inte skickades och har beklagat det som inträffat. Högskoleverket anser att universitet borde ha gjort större ansträngningar för att skicka beskedet till studenten, inte minst för att ett eventuellt överklagande skulle hinna behandlas innan kursstart. Universitetet kan inte undgå kritik för det som inträffat.

När det gäller frågan om vilken information som lämnats om hur ansökan om dispens ska fyllas i på blanketten står uppgift mot uppgift. Det framgår av 12 kap.

2 § 5 högskoleförordningen att beslut om att inte göra undantag (dispens) från behörighetsvillkor kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Högskoleverket har inhämtat från Överklagandenämnden att frågan om undantag från behörighetsvillkoren varit ett ärende hos nämnden. Då NN universitet senare antog studenten till kursen avskrevs ärendet. Högskoleverket finner inte anledning att uttala sig i frågan.

Antagningsbeskedet från VHS

Studenten har anfört att innebörden av en formulering i antagningsbeskedet den 2 november 2007 är att det tidigare har funnits ett positivt antagningsbesked. Av utredningen framgår att så inte varit fallet. Justitieombudsmannen har i ett beslut den 30 november 2007 (dnr 5907-2006) som rörde VHS behandlat bl.a. denna formulering och anfört att antagningsbeskedet möjligen kunde ha fått en annan utformning för att undvika missförstånd. Högskoleverket har inte tillsyn över VHS, men har inhämtat från VHS att man numera använder en annan formulering i antagningsbeskedet.

Utlämnande av handlingar till Riksdagens ombudsmän

Enligt regeringsformen är tjänstemän vid statliga myndigheter skyldiga att lämna Riksdagens ombudsmän – Justitieombudsmannen (JO) de upplysningar och yttranden han eller hon begär.

Studenten har anfört att chefsjuristen vid NN universitet har lämnat uppgifter till JO som inneburit att upplysningar om var studenten läser har blivit offentliga.

Högskoleverket har från chefsjuristen inhämtat att denne endast har lämnat uppgifter som JO begärt.

Av bestämmelsen i sekretesslagen framgår att när det gäller uppgifter som JO inhämtat från en myndighet överförs sekretessen som gäller hos myndigheten till JO. Detta gäller dock inte uppgifter i handlingar som upprättats med anledningen av tillsynsverksamheten, till exempel ett yttrande. Här gäller sekretess endast i den mån det kan antas att ett allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Det kan därför vara lämpligt att myndigheten inte återger känsliga uppgifter utan i stället hänvisar till de handlingar vari uppgifterna förekommer. JO kan då besluta att begära in de åberopade handlingarna, som då behåller sin sekretess enligt huvudregeln (se Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan, s 251). Utredningen i ärendet visar inte något annat än att NN universitet endast har lämnat de uppgifter som JO har begärt. Högskoleverket lämnar frågan.

Utlämnande av allmän handling

Studenten har anfört att en begäran om att få ut ett mötesprotokoll har lämnats till studierektorn för utbildningen. Högskoleverket har inhämtat från studierektorn att

något protokollfört möte inte ägt rum. Han har dock inte svarat på studentens begäran utan skickat e-postmeddelandet vidare till studentavdelningen och juristerna. Högskoleverket har hämtat in en kopia av e-postmeddelandet.

Studentens begäran får anses vara en begäran om att få ut en allmän handling enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Enligt denna bestämmelse ska en allmän handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut ska, enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), den som begär handlingen underrättas om detta. Han eller hon ska också underrättas om att han eller hon kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att avgörandet ska kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut kan överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Denna bestämmelse avser även de fall där den efterfrågade handlingen inte finns. Enligt anmälan och studentens yttranden har studenten inte fått besked om att det inte finns att något beslut eller mötesprotokoll. NN universitet har inte kommenterat då det gäller denna fråga i sitt yttrande.

Högskoleverket är kritiskt till att NN universitet inte har hanterat studentens begäran i enlighet med bestämmelserna i sekretesslagen. Detta har fått till följd att studenten har fråntagits sin rätt att överklaga.

Diskriminering

Enligt 16 § lagen (2001: 1286) om likabehandling av studenter har bl.a. Handikappombudsmannen tillsyn över universitet och högskolor i de frågor som lagen omfattar. Det är därför inte Högskoleverkets uppgift att utreda dessa frågor. Högskoleverket har från Handikappombudsombudsmannen, numera Diskrimineringsombudsmannen, inhämtat att studenten har anmält frågan om diskriminering dit.

Vad som i övrigt har anförts föranleder inga uttalanden från Högskoleverkets sida. Högskoleverket avslutar ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av chefsjuristen Eva Westberg i närvaro av verksjuristen Christian Sjöstrand efter föredragning av verksjuristen Marie Stern Wärn.

Eva Westberg

Marie Stern Wärn

Kopia till:
Anmälaren
Ombudet
Justitieombudsmannen
Diskrimineringsombudsmannen