Datatilsynet

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

KD
23 OKT 2008
200806263-77

Deres referanse	Vår referanse (bes oppgitt ved svar)	Dato
200705000	08/01096-2 /ABE	21. oktober 2008

Høring - Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Datatilsynet viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 20. juni 2008. Datatilsynet har kun merknader til høringsnotatets punkt 3 om etablering av et sentralt register for elever i grunnskole og videregående skole.

Innledningsvis vil Datatilsynet bemerke at det er positivt at Kunnskapsdepartementet ønsker å bedre kvaliteten i grunnopplæringen. Etter Datatilsynets vurdering vil det imidlertid være utilrådelig å opprette et register som foreslått i høringsnotatet. Datatilsynet går derfor imot de foreslåtte endringene i opplæringsloven og privatskoleloven. Målet om bedre kvalitet i skolen må etter Datatilsynets vurdering tilstrebes ved bruk av andre virkemidler.

1. Sammendrag

Det foreslås i høringsnotatet å opprette et sentralt register for alle elever i grunnopplæringen. Formålet med registeret er i henhold til de foreslåtte formålsbestemmelsene "*å leggje til rette for analysar, statistikk og forskning om læringsutbytte, læringsmiljø og lærarkompetanse til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innen grunnopplæringa.*" Registeret vil innebære at detaljerte – og til dels også sensitive – opplysninger om hele den oppvoksende befolkningen blir lagret på individnivå i uoverskuelig framtid. Dette inkluderer opplysninger om sosiale og helsemessige forhold, religiøs oppfatning, seksuell legning og etnisk tilhørighet. Forslaget om å kunne koble opplysningene med ulike ikke-spesifiserte registre gjør konsekvensene av registeret umulig å forutse. En kobling mot et eventuelt barnehageregister og et register over høyere utdanning vil gjøre det mulig å følge enkeltpersoner over en 25-års periode alt avhengig av studieprogresjon. Ved eventuell etterutdanning utvides tidsperioden ytterligere.

Det er et sentralt personvernprinsipp at registrering og annen bruk av personopplysninger må være proporsjonalt med formålet. Etter vår vurdering vil de personvernmessige

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon:	Telefaks:	Org.nr:	Hjemmeside:
Postboks 8177 Dep 0034 OSLO	Tollbugt 3	22 39 69 00	22 42 23 50	974 761 467	www.datatilsynet.no

konsekvensene langt overstige fordelene med registeret. Et personregister som foreslått vil etter Datatilsynets vurdering være ett av de mest personverninngripende registrene som er etablert i Norge – sett med hensyn til opplysningenes art og omfang, koblingsmuligheter, lagringstid og rettslig grunnlag. Datatilsynet reagerer på at høringsnotatet ikke tar opp andre metoder for å bedre kvaliteten i skolen.

Datatilsynet har merket seg at departementet har vurdert tiltak for å begrense personvernkonsekvensene registeret vil ha. Etter Datatilsynets vurdering er imidlertid ikke tiltakene tilstrekkelige for å kunne legitimere opprettelsen av et slikt altomfattende register.

Datatilsynet har nedenfor enkelte utdypende merknader vedrørende utredningsprosessen. Videre har vi valgt å kommentere enkelte punkter i høringsnotatet og lovforslaget selv om vi sterkt fraråder opprettelsen av registeret.

2. Utredning av behovet for et sentralt register

Etter Datatilsynets vurdering fremstår høringsnotatet som noe ufullstendig. Det er derfor vanskelig å få ønskelig detaljert oversikt over hva forslaget innebærer. Datatilsynet viser bl.a. til at mange avklaringer utsettes til en senere forskriftsfastsettelse. Etter vår vurdering burde departementet allerede i dette notatet ha drøftet problemstillinger som for eksempel nærmere formålsangivelse og lagringstid.

Datatilsynet viser til St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* punkt 8.3.8 der det vises til at store informasjonssystem og lang lagringstid for personopplysninger kan utgjøre en personverntrussel. Det pekes her bl.a. på viktigheten av at risikoen ved slik lagring blir gått tilfredsstillende igjennom og at nødvendige sikringstiltak blir satt i verk.

I høringsnotatet presenteres et sentralt register som den eneste måten å bedre kvaliteten i grunnopplæringen. Datatilsynet ser at et sentralt register vil kunne være et nyttig redskap til dette. Hensynet til den enkeltes personvern tilsier imidlertid at tiltak som er mindre inngripende bør vurderes grundig og presenteres for høringsinstansene. Datatilsynet viser til *Utredningsinstruksen* punkt 2 som sier at hver sak skal inneholde en konsekvensutredning, *Veileder i utredningsarbeid* punkt 11.1 som sier at grundige og realistiske samfunnsøkonomiske vurderinger skal, i nødvendig utstrekning, inngå i en slik konsekvensutredning og Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* punkt 2.2 som sier at alle relevante alternativer skal beskrives i en samfunnsøkonomisk analyse. Datatilsynet kan ikke se at departementet har vurdert andre alternativer for å nå målet om bedre kvalitet i skolen slik Utredningsinstruksen og Veileder i samfunnsøkonomiske analyser legger opp til.

I henhold til Utredningsinstruksens punkt 2.2. skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og økonomiske konsekvenser. Dette er utdypet i Veileder i utredningsarbeid kapittel 2. I henhold til punkt 2.2 vil spørsmål om hvordan andre

land har løst tilsvarende problemer være en sentral problemstilling i en forhåndsvurdering. Datatilsynet savner en slik gjennomgang i denne saken – særlig sett i forhold til gjennomgangen av kunnskapsnivået i andre land i punkt 3.2 i høringsnotatet. Hvilke tiltak har de omtalte landene og eventuelt andre land tatt i bruk for å bedre kvaliteten i skolen? Har andre land etablert et sentralt register eller har de tatt i bruk helt andre tiltak? Datatilsynet anbefaler at departementet ser nærmere på denne problemstillingen.

Departementet foreslår at det ikke skal være frivillig å være registrert – alle elever *plikter* å stå i registerert. I Veileder i utredningsarbeid punkt 2.1 er det presisert at alternative virkemidler til rettslig påbud skal vurderes. Etter Datatilsynets vurdering burde samtykke ha vært gitt en bredere drøftelse i høringsnotatet ifm. drøfting av alternativer til et helhetlig register.

Datatilsynet mener det burde ha vært utredet andre muligheter for å samle inn et relevant og representativt datamateriale fra grunnopplæringen. Ut fra personvernhensyn er det mer hensiktsmessig med flere og mindre forskningsprosjekt som er spisset mot ulike problemstillinger som departementet ønsker å vite mer om, enn et sentralt register. Når det gjelder tilsynsaktiviteten, antar Datatilsynet at det er praktisk mulig å utvikle denne uten det foreslåtte registeret. At et register kan være hensiktsmessig i så måte kan, etter Datatilsynets vurdering, ikke rettferdiggjøre opprettelsen.

Det ligger utenfor Datatilsynets kompetanse å vurdere om det er helt andre tiltak som bør settes inn for å bedre kvaliteten i skolen. En slik vurdering vil imidlertid være sentral i en slik konsekvensanalyse som etterspørres ovenfor.

Datatilsynet viser for øvrig til våre merknader av 3. januar 2008 til endringer i barnehageloven. Datatilsynet påpekte her en rekke forhold som etter vår vurdering ikke var ivaretatt og konkluderte med at registeret ikke burde opprettes. Svært få av disse merknadene er hensyntatt i den nye høringssaken. Med tanke på at registeret som nå foreslås er enda mer omfattende enn barnehageregisteret, anser Datatilsynet dette som uheldig. Datatilsynet presiserer at våre merknader til endringene i barnehageloven også vil gjelde forslaget til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.

3. Registerets formål

Datatilsynet støtter departementet i at formålet med et register må gå klart fram av loven. Vi viser til Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger kapittel 16 der det uttales at *"Hjemmelskravet er relativt, slik at det kreves klarere hjemmel jo større personvernmessige konsekvenser behandlingen kan få."* Etter Datatilsynets vurdering tilfredsstiller ikke hjemmelsgrunnlagene som foreslås kravene til klarhet. Det legges i høringsnotatet opp til en presisering av bestemmelsene i forbindelse med et etterfølgende forskriftsarbeid. Formålsangivelsen i opplæringslovens § 14a-1 og privatskolelovens § 7A-1 er etter Datatilsynets vurdering så vid at den ikke innebærer noen vesentlig begrensing for innsamling og bruk av opplysninger fra registeret.

4. Hvilke opplysninger som skal lagres

Datatilsynets vurdering er at verken høringsnotatet eller lovforslaget gir noe godt svar på hvilke personopplysninger som ønskes lagret om den enkelte. Det beskrives ulike delformål som forutsetter lagring av opplysninger av en viss art. Vi viser for eksempel til rapportens punkt 3.1. der det står at *"Samtidig er det mangelfull kunnskap om hvilke forhold i utdanningssystemet som har betydning for arbeidet med bedre sosial utjevning og betydningen av tidlig innsats."* Det forutsettes følgelig lagret opplysninger om bl.a. sosial bakgrunn og tiltak som settes i verk overfor den enkelte. Det fremstår imidlertid som uklart hvilke opplysninger som skal samles inn – og ikke minst hvem som skal samle inn opplysningene fra den det gjelder. Det fremstår videre som det også skal lagres personopplysninger om andre enn eleven; for å kunne si noe om sosial bakgrunn antar Datatilsynet at det også skal lagres opplysninger om elevens familiesituasjon.

Det fremkommer heller ikke klart hvilken form opplysningene skal ha – om det i hovedsak vil være objektive opplysninger eller også subjektive vurderinger. I forslagene til nye lovbestemmelser fremkommer det at elever og undervisningspersonell plikter å delta i sentralt gitte undersøkelser, kartlegginger og evalueringer. Det er imidlertid ikke presisert hva som ligger i begrepene. Skal for eksempel lærernes vurderinger av elevene inngå i registeret? Hvordan vil i tilfelle elevens/foresattes muligheter for å imøtegå opplysningene være? Datatilsynet viser til personopplysningslovens § 27 om kravet til retting av uriktige opplysninger og punkt 5 nedenfor om kvaliteten på opplysningene.

Datatilsynet har nedenfor forsøkt å lage en oversikt over hvilke opplysninger som skal samles inn til ulike de formålene. Vi har lagt denne oversikten til grunn for våre videre vurderinger av registerets innhold.

Delformål: Bedre kunnskapen om læringsutbytte
For å bedre kunnskapen om læringsutbytte er det ønskelig å kunne registrere tiltak som settes inn ovenfor den enkelte elev. Dette inkluderer opplysninger om spesialundervisning og særskilt språkopplæring og data om organisering av opplæringen m.v. Enkelte av disse opplysningene regnes som sensitive. Videre er det behov for å ha et datagrunnlag som gir grunnlag for statistikk, analyser og forskning på sammenhenger mellom sosial bakgrunn og elevenes læringsutbytte og gjennomføring.

Delformål: Bedre kunnskapen om læringsmiljø
For å bedre kunnskapen om læringsmiljø er det ønskelig å registrere elevenes subjektive opplevelse av læringsmiljø (fysiske og psykososiale). Opplysningene skal hentes gjennom sentralt fastsatte undersøkelser, kartlegginger og evalueringer. Det vil være frivillig å gi fra seg sensitive opplysninger til bruk for dette delformålet.

Delformål: Bedre kunnskapen om skoleeiers bruk av lærerkompetanse

For å bedre kunnskapen om skoleeiers bruk av lærerkompetanse vil det være ønskelig å registrere de enkelte lærernes, instruktørenes og annet undervisningspersonell sin kompetanse, for eksempel faglig bakgrunn, hvilke fag de underviser i og hvor mye tid som brukes til spesialundervisning. Videre skal det kunne registreres informasjon om undervisningsoppgaver. Datatilsynet er usikker på om det er ønskelig å koble informasjon om lærerkompetanse opp mot bl.a. resultatene til de enkelte elevene.

Delformål: Bedre kvaliteten på tilsyn med skolesektoren
Datatilsynet oppfatter høringsnotatet slik at opplysninger innhentet til øvrige delformål skal kunne benyttes til dette.

Kobling med opplysninger fra andre registre
Det vises til at det vil være mulig å sammenstille opplysningene med data fra andre sektorer. Barnehagesektoren er nevnt særskilt. Videre fremkommer det at det ut fra formålet om å skaffe best mulig datamateriale bør legges til rette for å se på sammenhengen mellom grunnopplæring og høyere utdanning samt annen læring senere i livet (livslang læring). Utover dette presiseres det ikke hvilke registre det kan være aktuelt å sammenstille opplysninger med.

Datatilsynets øvrige merknader til opplysningene som ønskes lagret
Datatilsynet mener det er nødvendig å presisere hvilke opplysninger registeret skal inneholde utover mer overordnede formuleringene i opplæringslovens og privatskolelovens formålsbestemmelser.

Enkelte av opplysningene som ønskes hentet inn defineres som sensitive etter personopplysningslovens § 2 nr 8. Dette vil bl.a. være opplysninger om helseforhold, seksuell legning, etnisk bakgrunn og religiøs oppfatning. Noen av opplysninger skal samles inn på individnivå men skal ikke lagres i databasen. Opplysningene skal hentes inn fra tester, prøver og fullføringsrater (videregående opplæring). Datatilsynet er skeptiske til at det skal samles inn slik informasjon fra elevene. Datatilsynet viser til grunnkravet i personopplysningslovens § 11 om at bare opplysninger som er nødvendige for formålet kan behandles. At en elev skal føle seg forpliktet til å oppgi opplysninger om for eksempel seksuell legning for å bedre den generelle kvaliteten i skolen fremstår for utenforstående som både usaklig og uproporsjonalt. Datatilsynet viser videre til at dersom det skal være mulig å reservere seg mot å gi disse opplysningene, fremstår det som om de heller ikke er nødvendig ut fra formålet.

Datatilsynet viser til at flere enn de opplysningene som er omtalt i personopplysningslovens § 2 nr. 8 kan være sensitive. Datatilsynet viser bl.a. til at opplysninger om sosial bakgrunn kan være sensitive[1]: *" Også opplysninger om sosiale forhold kan falle inn under "helseforhold" dersom de sosiale forholdene påvirker helsen."*

[1] Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger – merknad til personopplysningslovens § 2 nr. 8

Selv om alle data som ønskes registrert ikke nødvendigvis faller inn under personopplysningslovens definisjon av sensitive opplysninger, vil opplysningene kunne oppfattes som svært sensitive for dem det gjelder. Datatilsynet viser til at *"Også andre opplysninger enn dem som nevnes i nr 8 kan etter omstendighetene oppfattes som følsomme."*[2] Datatilsynet antar at dette kan gjelde for opplysninger om sosial bakgrunn som ikke faller inn under § 2 nr. 8.

Jo videre adgang til å sammenstille med andre registre, jo mer personvernkrenkende vil registeret kunne oppfattes. Datatilsynet viser til personopplysningslovens forarbeider der det står at [3] *"opplysinger som gir et så detaljert bilde av den registrerte at det av den grunn oppleves som ubehagelig"* kan oppfattes som følsomme selv om de ikke faller inn under lovens definisjon av sensitive personopplysninger. Datatilsynet understreker at en gjennomgående oppfatning av sensitivitet vil være et viktig element i vurderingen av om lovens generelle bestemmelser er oppfylt. Datatilsynet viser videre til behovet for forutberegnelighet på dette punktet. Datatilsynet antar at eventuelle forskere vil anse ulike typer politiregistre og helseregistre som aktuelle. Hvilke registre det eventuelt skal være aktuelt å koble opplysningene med bør fremkomme klart av lovteksten.

5. Hvordan opplysningene skal samles inn

Det foreslås at elever, lærlinger, lærekandidater, lærere, instruktører og annet undervisningspersonell skal kunne pålegges å avgi opplysninger. Det er gjort unntak for sensitive personopplysninger som skal brukes til kartlegging av læringsmiljø. Her kan den det gjelder reservere seg mot å gi fra seg opplysningen. Datatilsynet kan ikke se at det er omtalt fra hvilket skoletrinn det er aktuelt å innhente opplysninger som omfattes av reservasjonsretten. Datatilsynet forutsetter at den som gis en reservasjonsadgang har forutsetninger for å sette seg inn i konsekvensene av ikke å reservere seg.

Datatilsynets erfaring med å benytte reservasjonsbestemmelser i motsetning til samtykkebestemmelser er at informasjon om reservasjonsretten – herunder konsekvenser av å benytte denne – ofte ikke kommer klart nok fram. Etter Datatilsynets vurdering bør samtykke ihht. personopplysningslovens § 9 bokstav a benyttes i stedet for en reservasjonsrett.

Datatilsynet vil for øvrig påpeke viktigheten av et godt tillitsforhold mellom skole og hjem. Et godt tillitsforhold vil bl.a. være viktig i forhold til å fange opp barn og unge som har behov for bistand fra pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i en kommune. Et slikt rapporteringssystem som det legges opp til kan gjøre terskelen for å ta kontakt med bl.a. PPT høyere.

---

[2] Se note 1
[3] Se note 1

6. Kvalitetssikring av opplysningene

At et register skal ha tilstrekkelig kvalitet fremkommer av personopplysningslovens § 1. Her fremstår det imidlertid for Datatilsynet som uklart hva som skal kvalitetssikres. Er det innholdet i dataene som rapporteres (inkludert å sjekke om enkelte av spørsmålene er ubesvart) som skal kvalitetssikres eller er det kun selve rapporteringsprosessen (for eksempel hindre dobbeltregistreringer)? Datatilsynet anser at det er naturlig at lærerstedet sjekker det førstnevnte. Datatilsynet stiller imidlertid spørsmål om hvordan foresatte eventuelt skal kunne kontrollere opplysninger som barna gir og som skal inn i registeret.

Departementet foreslår to alternative tidspunkt for når opplysningene skal kvalitetssikres; før eller etter overføring til det pseudonyme registeret (opplæringslovens § 14a-2 og privatskolelovens § 7A-2). I begge alternativ foreslås det å bruke eksisterende rapporteringskanaler for skolene.

I alternativ 1 foreslås det at opplysningene skal kunne ligge personidentifiserbare i en overgangsperiode. Det vil her være viktig å begrense tiden opplysningene er mellomlagret samt begrense hvem som skal få tilgang til opplysningene i denne perioden. Ideelt sett burde hvert sett av data kvalitetssikres og overføres til det pseudonyme registeret før et nytt sett av data kommer inn. Sikkerhetsmessig fremstår imidlertid alternativ 1 som bedre enn alternativ 2. Datatilsynet viser til at det vil være utfordrende å få til en tilfredsstillende løsning for sistnevnte alternativ, jf. punkt 7 nedenfor.

7. Personvernfremmende tiltak

Som ovenfor nevnt er Datatilsynet av den oppfatning at det ikke bør etableres et sentralt register på dette området. Datatilsynet er imidlertid enig i at et pseudonymt register er bedre enn et direkte personidentifiserbart register. Muligheten for bakveisidentifisering vil imidlertid alltid være til stede ved personentydige registre.

Det fremkommer ikke klart i høringsnotatet på hvilket nivå personopplysningene skal pseudonymiseres. Skal det være parametre som plasserer den enkelte elev geografisk og/eller på en bestemt skole eller i en bestemt klasse der det er flere klasser på hvert trinn? Dersom disse og eventuelt andre opplysninger skal lagres identifiserbart vil det, etter Datatilsynets vurdering, ikke være mulig å pseudonymisere opplysningene i nødvendig grad. I tillegg til at det finnes en rekke mindre skoler/klasser vil den betydelige mengden opplysninger som foreslås lagret om hver enkelt gjøre at identifisering av enkeltpersoner blir mer enn en teoretisk mulighet.

Etablering av en løsning for innsyn i et pseudonymt register vil medføre at det etableres en kanal for å hente ut registeropplysningene på en identifisert person. Fra et informasjonssikkerhetsperspektiv kan en slik tilrettelegging være uheldig ved at det innføres en bakdør inn i det pseudonyme registeret. Der hvor en slik løsning kan benyttes til å gjennomføre legitime innsyn, vil det også være fare for at denne kan benyttes for å

gjennomføre urettmessige oppslag i registeret på identitet. Datatilsynet anbefaler derfor at det vurderes nærmere *om* det skal gis innsyn for den registerte i registeret, og *hvordan* et slikt innsyn skal kunne gjennomføres.

Det bemerkes videre at å gi innsyn i selve pseudonymet fremstår som uhensiktsmessig. Det kan vanskelig sies å ha betydning for den registrerte å få innsyn i pseudonymet, samtidig som det medrører en vesentlig svakhet for informasjonssikkerheten å gi dette ut.

8. Bruk av opplysningene

Det fremkommer ikke etter Datatilsynet vurdering klart hvordan kunnskapen skal tilbakeføres til den enkelte. Etter Datatilsynets vurdering må bruk av denne typen opplysninger gjøres med varsomhet overfor den enkelte elev. Datatilsynet legger imidlertid til grunn at det ikke skal lages profiler over mulig utvikling for en elev basert på statistiske sannsynligheter.

9. Sletting eller anonymisering av opplysningene

Det er uheldig at lagringstid ikke er drøftet i høringsnotatet utover at det bør være anledning til å oppbevare opplysningene i det sentrale registeret *"i flere tiår før anonymisering"*. På generell basis uttaler Datatilsynet at det er uheldig at til dels sensitive personopplysninger lagres i store deler av en persons levetid. Datatilsynet har erfart at vissheten om at det eksisterer registre med til dels svært sensitive opplysninger kan oppfattes som belastende i seg selv.

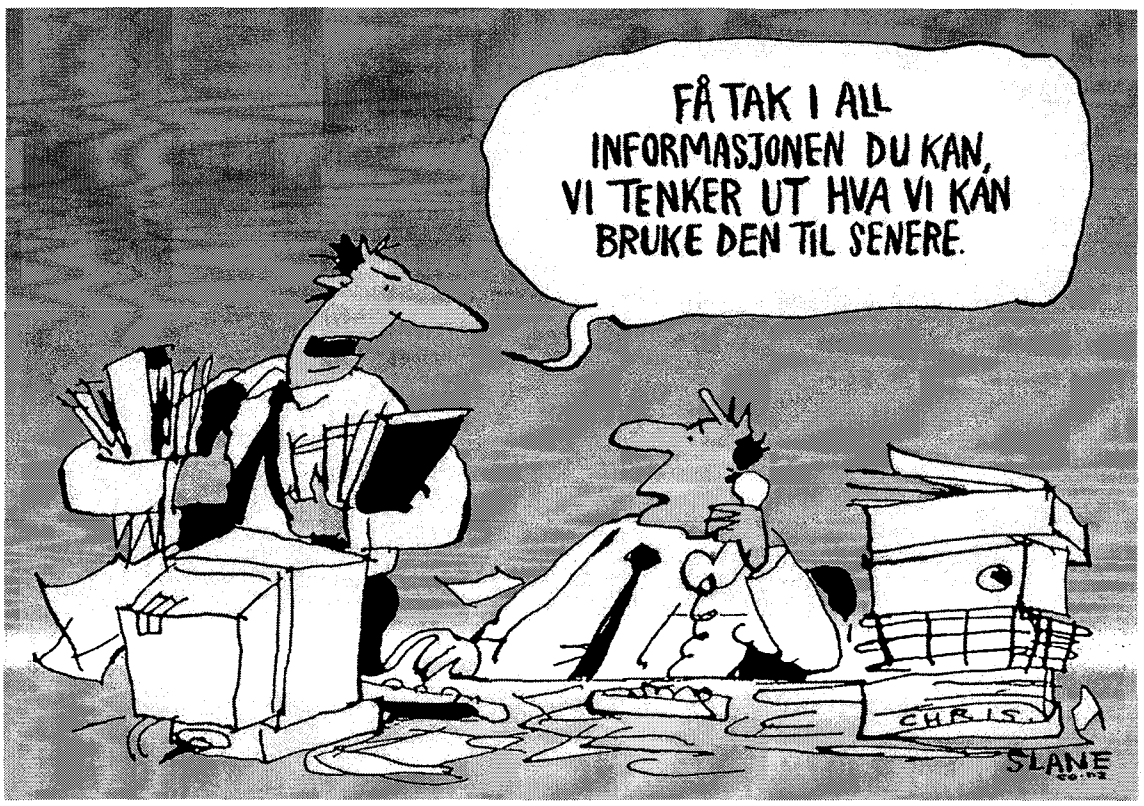
10. Endring av annen lovgivning

Datatilsynet har merket seg at høringsnotatet kun er relatert til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Dersom registeret skal opprettes slik som foreslått, kan dette få betydning for ivaretakelse av den enkeltes personvern i annen lovgivning. Dette vil bl.a. gjelde for registre hjemlet i lover det foreslås å koble grunnskoleregisteret mot.

11. Overføring av opplysninger til Statistisk sentralbyrå (SSB)

Datatilsynet viser til den pågående dialogen mellom SSB og Utdanningsdirektoratet vedrørende overføring av resultatopplysninger fra nasjonale prøver. Vi gjør oppmerksom på at resultatet av denne dialogen også kan få betydning for vår vurdering av det foreslåtte registeret for grunnopplæringen.

Kort sagt:



Med hilsen

Georg Apenes
direktør

Aslaug Bendiksen
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, v/Statsforvaltningsavdelingen, Pb 8004 Dep, 0030 Oslo