

Høringsnotat

Forslag til endringer i barnehageloven , opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter

3. november 2020

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Situasjonen i dag.....	6
2.1	Personvernregelverket generelt.....	6
2.1.1	Innledning.....	6
2.1.2	Grunnprinsipper for behandling av personopplysninger.....	7
2.1.3	Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger	7
2.1.4	Behandlingsansvarlig og databehandler.....	9
2.1.5	Automatiserte beslutningsprosesser	10
2.1.6	Hvem er den registrerte?	11
2.1.7	Personopplysningssikkerhet	11
2.1.8	Om viderebehandling	13
2.2	Noen særlige områder	15
2.2.1	Barn og unge	15
2.2.2	Bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag.....	16
2.2.3	Læringsanalyse osv.	17
2.2.4	Innhenting av personopplysninger fra Folkeregisteret.....	17
2.2.5	Retten til sletting og forholdet til arkivering.....	18
2.2.6	Forholdet til offentlighetsloven.....	20
2.2.7	Personopplysninger til bruk i statistikk og forskning.....	20
2.2.8	Svalbard.....	21
3	Personopplysninger i barnehager.....	22
3.1	Innledning	22
3.2	En generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i barnehageloven 23	
3.2.1	Innledning.....	23
3.2.2	Behov for behandling av personopplysninger.....	24
3.2.3	Krav til personopplysningssikkerhet.....	31
3.2.4	Departementets forslag.....	32
3.3	Deling av personopplysninger med andre.....	33
3.3.1	Deling av personopplysninger mellom barnehager.....	33
3.3.2	Deling av opplysninger mellom barnehage og skole	34

3.3.3	Deling av opplysninger mellom barnehage/kommune og Utdanningsdirektoratet	35
3.3.4	Deling av personopplysninger med/mellom offentlige tjenester	36
3.3.5	Departementets forslag	37
3.4	Klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning	37
3.5	Forslag til lov- og forskriftsendringer	38
3.5.1	Forslag til lovendring	38
3.5.2	Forslag til forskriftsbestemmelser	39
4	Personopplysninger i offentlig grunnopplæring (grunnskole og videregående skole)	41
4.1	Innledning	41
4.2	En generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i grunnskolen og i videregående opplæring	43
4.2.1	Innledning	43
4.2.2	Gjeldende rett	43
4.2.3	Departementets vurdering	44
4.2.4	Departementets forslag	49
4.3	Krav til personopplysningssikkerhet	50
4.3.1	Innledning	50
4.3.2	Gjeldende rett	50
4.3.3	Departementets vurdering	51
4.3.4	Departementets forslag	53
4.4	Fjernundervisning, herunder bruk av robot i undervisningen	54
4.4.1	Innledning	54
4.4.2	Gjeldende rett	54
4.4.3	Departementets vurdering	55
4.4.4	Departementets forslag	56
4.5	Arbeid med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen – statlig informasjonsinnhenting og evaluering	56
4.5.1	Innledning	56
4.5.2	Nærmere om kvalitetsvurderingssystemet	57
4.5.3	Gjeldende rett	59
4.5.4	Departementets vurdering	61
4.5.5	Departementets forslag	80

4.6	Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljø saker	88
4.6.1	Innledning.....	88
4.6.2	Gjeldende rett	88
4.6.3	Departementets vurdering	90
4.6.4	Departementets forslag.....	95
4.7	Deling av personopplysninger med andre skoler, andre tjenester mv.	97
4.7.1	Innledning.....	97
4.7.2	Gjeldende rett	98
4.7.3	Departementets vurdering	98
4.7.4	Departementets forslag.....	113
4.8	Klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning.....	117
4.8.1	Innledning.....	117
4.8.2	Gjeldende rett	117
4.8.3	Departementets vurdering	118
4.8.4	Departementets forslag.....	120
4.9	Digital lagring av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse.....	121
4.9.1	Innledning.....	121
4.9.2	Gjeldende rett	122
4.9.3	Departementets vurdering	122
4.9.4	Departementets forslag.....	127
4.10	Oppsummering – forslag til lov- og forskriftsendringer	129
4.10.1	Forslag til endringer i opplæringsloven med forskrift.....	129
4.10.2	Forslag til endringer i friskolelova med tilhørende forskrifter.....	135
5	Diverse andre skoler	139
5.1	Folkehøyskoler.....	139
5.2	Diverse skoler som gir yrkesrettet utdanning	140
5.3	Studieforbund.....	141
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	141

1 Innledning

Departementet legger med dette fram forslag til endringer i disse lovene med forskrifter:

- Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova)

Bakgrunnen for forslaget er personvernforordning i EU (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679), heretter personvernforordningen eller forordningen, som også er innlemmet i EØS-avtalen.

Det behandles mange personopplysninger i barnehager og skoler. Slik behandling er i hovedsak nødvendig for å ivareta de registrertes interesser. De ulike regelverkene er vokst fram over tid, og det er ulik regulering av adgangen til å behandle personopplysninger.

Det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger følger av de lovbestemte oppgaver som skal utføres under de enkelte lovene, som legger rammene for hvilke og i hvilken utstrekning opplysningene kan behandles. Personopplysningsloven og forordningen innebærer at det stilles krav om tydelighet og forutsigbarhet, og viser et behov for å gjennomgå regelverket for å sikre at de lovfestede behandlingsgrunnlagene er klare og tydelige. På Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er dette særlig viktig da de registrerte som hovedregel er barn og unge. Departementet foreslår derfor uttrykkelige hjemler for behandling av personopplysninger i barnehage og skole.

Departementet mener det kan være behov for ytterligere og mer detaljerte regler om behandling av personopplysninger som det ikke er naturlig å regulere i lov. Utdypende bestemmelser egner seg etter departementets syn best i forskrifts form da innholdet kan bli detaljert og omfangsrikt. Det foreslås derfor at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om de ulike behandlingene. Dette kan omfatte blant annet formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling til andre formål, utlevering, registerføring og tilgang til registre.

Kort sammendrag av forslagene

Høringsforslaget omfatter endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven, med tilhørende forskrifter. Hovedpunktene i høringsnotatet er:

- Generelle bestemmelser om at de som driver barnehage eller skole, skal kunne behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å oppfylle rettigheter og plikter etter lovverket.
- Krav om styring av tilgang til personopplysninger i barnehager og skoler
- Regler om bruk av personopplysninger i ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser.
- Regler om hva slags og til hvilke formål det er lov å dele personopplysninger mellom barnehager, mellom barnehage og skole, mellom skoler, mellom barnehager/skoler og kommunen/fylkeskommunen.
- Regler om Utdanningsdirektoratets innsamling, behandling og deling av personopplysninger til bruk i statistikk, analyse og forskning. Dette innebærer bl.a.

- innhenting av alle vitnemålsopplysninger fra 10. klasse, resultater for alle elever i videregående opplæring og opplysninger fra nasjonale prøver og undersøkelser.
- Regler om nasjonal vitnemålsdatabase som verktøy for opptak til høyere utdanning og til lagring av digitale vitnemål fra friskoler, fagskoler mv.

Forslagene til endringer i barnehageloven med forskrift er samlet i punkt 3.5, og forslagene til endringer i opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter i punkt 4.10.

Kort om andre pågående arbeider

Personvernkommisjonen¹ ble oppnevnt i juni 2020, og skal blant annet særlig vurdere hvordan barn og unges personvern ivaretas. Den skal kartlegge hvordan bruk av sosiale medier påvirker barn og unges personvern, og foreslå eventuelle tiltak for å bedre personvernet. De skal blant annet "(k)artlegge hvordan barn og unges personvern ivaretas i Norge, herunder ivaretagelse av barns personvern i barnehage- og skolesektorene og skolenes bruk av "gratis" applikasjoner der det betales med barnas personopplysninger. Kommisjonen må i arbeidet se hen til oppfølgingen av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov."

Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23 Ny opplæringslov) foreslo at problemstillinger knyttet til bruk av adaptive læremidler og digital læringsanalyse ble vurdert nærmere av et egen utvalg. Disse områdene vurderes derfor ikke i dette høringsnotatet.

Kunnskapsdepartementet sendte 30. juni i år på høring et forslag knyttet til bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator), der det blant annet er foreslått endringer i barnehageloven og opplæringsloven.

Kunnskapsdepartementet sendte 6. oktober i år på høring et forslag om endringer i visse regler for behandling av personopplysninger i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og utdanningsstøtteleven.²

2 Situasjonen i dag

2.1 Personvernregelverket generelt

2.1.1 Innledning

Personopplysningsloven som trådte i kraft i 2018, gjør personvernforordningen til norsk rett og utfyller samtidig forordningen på noen punkter. Forordningen åpner også for at det generelle personopplysningsregelverket utfylles i særlovgivningen, jf. forordningen artikkel 6 nr. 2. Formålet med personvernforordningen er å verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opprettet-ny-personvernkommisjon/id2715312/>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing6/id2767907/>

Personvernforordningen gjelder for helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og på ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register, jf. artikkel 2 i forordningen.

Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4 nr. 1.

Alle former for behandling er omfattet av forordningen. Med «behandling» er ment enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten den er automatisert eller ikke. Typiske behandlinger er innsamling, registrering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling eller samkjøring og sletting. Flere eksempler er regnet opp i forordningens artikkel 4 nr. 2.

2.1.2 Grunnprinsipper for behandling av personopplysninger

Reglene for behandling av personopplysninger bygger på noen grunnleggende prinsipper, som er fastsatt i forordningens artikkel 5. Alle som behandler personopplysninger, må overholde disse prinsippene, og det er et krav at den som behandler personopplysninger, skal kunne dokumentere at prinsippene overholdes.

All behandling av personopplysninger må være *lovlig, rettferdig og gjennomiktig*. Det betyr blant annet at det må foreligge et rettslig grunnlag før behandling av personopplysninger kan skje, et såkalt behandlingsgrunnlag. Et sentralt prinsipp er at personopplysninger kun skal behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål, og at personopplysninger ikke kan gjenbrukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet (*formålsbegrensning*). Prinsippet om *dataminimering* innebærer at mengden innsamlede personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å oppnå innsamlingsformålet. Personopplysninger som behandles, skal være *korrekte*. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig. Prinsippet om *lagringsbegrensning* innebærer at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendige for formålet de ble innhentet for. Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes *integritet og konfidensialitet* beskyttes (sikring av personopplysningene). Prinsippet om *ansvarlighet* betyr at den behandlingsansvarlige har ansvar for å overholde reglene for behandling av personopplysninger, og å kunne dokumentere dette.

2.1.3 Rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger

For å kunne behandle personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av forordningen artikkel 6.

I offentlig forvaltning vil behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e være mest aktuelle. Artikkel 6 nr. 1 bokstav c gir grunnlag for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e gir adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Det følger av forordningen artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale

rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen, som i dette tilfellet må finnes i nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt.

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt at det må legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag etter forordningens artikkel 6 nr. 3, og at det synes å være tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle.³ Justis- og beredskapsdepartementet har, for utøvelse av offentlig myndighet etter utlendingsloven, lagt til grunn at kravet om supplerende rettsgrunnlag etter forordningens artikkel 6 nr. 3 synes oppfylt dersom behandlingen forutsetningsvis fremgår av lov, og at det ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger, se Prop. 59 L (2017–2018) om endringer i utlendingsloven punkt 4.1.3.1.

Kunnskapsdepartementet legger den samme vurderingen til grunn når det gjelder utøvelse av offentlig myndighet etter lovene på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at forordningen må tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, noe som kan innebære strengere krav til et tydeligere og mer spesifikt supplerende rettsgrunnlag enn det ordlyden i forordningen kan tilsa. Punkt 41 i personvernforordningens fortale gir uttrykk for at et supplerende rettslig grunnlag bør være tydelig og presist slik at behandling av personopplysninger er forutsigbart for den registrerte.

Hvilke krav til klarhet som må stilles til det supplerende rettsgrunnlaget, beror på en konkret vurdering hvor det blant annet skal legges vekt på hvor inngripende behandlingen er.

Det stilles særlige krav til behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger. Forordningen artikkel 9 definerer særlige kategorier av personopplysninger som opplysninger om

- rasemessig eller etnisk opprinnelse
- politisk oppfatning
- religion
- filosofisk overbevisning
- fagforeningsmedlemskap
- genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person
- helseopplysninger
- en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-56-ls-20172018/id2594627/?q=supplerende&ch=6#kap6-3-2>

Disse personopplysningskategoriene er av natur særlig sensitive og er derfor gitt et særskilt vern, ettersom sammenhengen de behandles i, kan skape betydelige risiko for den enkeltes grunnleggende rettigheter og friheter, se fortalens punkt 51. Forordningen har derfor tilleggsvilkår for behandling av slike opplysninger. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt etter artikkel 9 nr. 1, med mindre en av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 åpner for behandlingen, eventuelt i kombinasjon med nasjonale lovbestemmelser.

Særlig aktuell er forordningens artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser», på grunnlag av unionsretten eller nasjonal rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det vesentligste innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at det som utgangspunkt må foreligge en lov eller forskrift som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Forordningen gir ikke noe klart svar på hvor klart eller spesifikt slike nasjonale bestemmelser må være utformet. På samme måte som når det gjelder kravet om supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, må det vurderes konkret om en bestemmelse er tilstrekkelig for en gitt behandling. Det at slike opplysninger trenger et særlig vern, kan tilsi at det må kreves klarere rettslig grunnlag enn etter artikkel 6 nr. 3. Personopplysningenes sensitivitet vil i denne sammenhengen være et moment i vurderingen av inngrepets art og omfang, som igjen har betydning for hvilke krav som stilles til hjemmelen som gir behandlingsgrunnlag.⁴

Forordningen artikkel 10 fastsetter ytterligere krav til behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertrædelser. Behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 skal bare utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter. Det kreves et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett for at slik behandling skal være tillatt.

2.1.4 Behandlingsansvarlig og databehandler

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 er behandlingsansvarlig den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes. Den behandlingsansvarlige har ansvaret for at personopplysninger behandles i samsvar med personopplysningsloven og personvernforordningen, herunder prinsippene som nevnt i punkt 2.1.2. Databehandler er den som behandler opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige, jf. forordningen artikkel 4 nr. 8.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-56-ls-20172018/id2594627/?q=supplerende&ch=7>

Dersom to eller flere behandlingsansvarlige i fellesskap fastsetter formålene med og midlene for behandlingen, skal de være felles behandlingsansvarlige, jf. forordningen artikkel 26 nr. 1. I slike tilfeller skal de behandlingsansvarlige fastsette hvordan ansvaret for oppfyllelsen av pliktene etter forordningen skal fordeles, med mindre dette er regulert i unionsretten eller i nasjonal rett. Det er slik adgang til å regulere ansvarsfordelingen i nasjonal rett, men det er ikke nødvendig.

Hvem som er behandlingsansvarlig ved behandling av personopplysninger, følger av definisjonen i personvernforordningen. Dette betyr at det normalt sett ikke er nødvendig å regulere dette i nasjonal rett.

Hvem som er behandlingsansvarlig, avgjøres av de ulike oppgavene som er regulert i barnehageloven og opplæringsloven. Etter barnehageloven vil behandlingsansvaret til vanlig ligge hos kommunen som barnehagemyndighet og som barnehageeier, og hos private barnehageeiere. I grunnskoleopplæring og videregående opplæring vil det normalt være kommunen og fylkeskommunen som skoleeier som er behandlingsansvarlig. I enkelte tilfeller er det en annen behandlingsansvarlig, se blant annet om tale av tilsynsansvar i punkt 3.4 (barnehageloven) og 4.8 (opplæringsloven og friskoleloven).

2.1.5 Automatiserte beslutningsprosesser

Behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser er regulert i forordningen artikkel 22. Den enkelte har i utgangspunktet rett til å ikke være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling, og som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, med mindre en av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, jf. artikkel 22 nr. 1 og 2.

Delvis automatiserte avgjørelser omfattes ikke. Avgjørelsen må ha "rettsvirkning" eller "på tilsvarende måte betydelig påvirke" den enkelte/registrerte. Et enkeltvedtak vil ha slik virkning for den enkelte.

Etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b kan det gjøres unntak fra artikkel 22 nr. 1 dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, såfremt det er fastsatt "egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser". Utformingen av tiltakene må være basert på en konkret vurdering av den aktuelle behandlingen. Etter fortalepunkt 71 bør slike garantier omfatte spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelser truffet etter automatisert behandling og til å klage over avgjørelsen. Forvaltningslovens regler om veiledningsplikt, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage må i utgangspunktet anses å være et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak. Garantiene i forvaltningsloven er minimumsgarantier. Den konkrete situasjonen kan derfor kreve andre tiltak som er egnet til å redusere den økte risiko en automatisert behandling anses å medføre. Dette må vurderes i lys av betydningen som behandlingen har for den enkelte, holdt opp imot samfunnets og forvaltningens behov.

Etter artikkel 22 nr. 4 kan automatiserte avgjørelser ikke bygge på "særlige kategorier personopplysninger", med mindre behandlingen er nødvendig av hensyn til "viktige allmenne interesser" etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g og det er innført egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

2.1.6 Hvem er den registrerte?

Personvernregelverket gjelder ved behandling av enhver opplysning om den registrerte. Den registrerte defineres i forordningen artikkel 4 nr. 1 som en identifisert eller identifiserbar fysisk person. En identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres. Når det skal avgjøres om en fysisk person er identifiserbar, skal det tas hensyn til alle midler som det med rimelighet kan tenkes at den behandlingsansvarlige eller en annen person kan ta i bruk for å identifisere vedkommende direkte eller indirekte, se fortalens punkt 26.

I barnehage og skole vil det til vanlig være barnet/eleven som er den registrerte, og de aller fleste personopplysninger vil være om barnet og eleven selv. Det vil også behandles noen personopplysninger om foreldre eller andre med foreldreansvar for barnet og eleven. I noen tilfeller vil det også behandles personopplysninger om personer som ikke er foreldre, men som har den daglige omsorgen for barnet.

Opplæringsloven bruker betegnelsen foreldre. I barnehageloven varierer det om det står «foreldre/de foresatte», «foreldrene» eller «foresatte». I juni 2020 ble det vedtatt endringer i barnehageloven, etter forslag i Prop. 96 L (2019–2020), og disse endringene trer i kraft 1. januar 2021. Fra dette tidspunktet vil det i loven gjennomgående bli brukt betegnelsen «foreldre». Endringene er ikke ment å endre gjeldende rett. I dette notatet vil betegnelsen foreldre bli brukt, og vil så sant ikke annet er omtalt, gjelde den som til enhver tid har foreldreansvaret.

Ved behandling av personopplysninger i forbindelse med ansettelse av personale i barnehager og i skolen er det rettslige grunnlaget for behandlingen samtykke etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a og eventuelt artikkel 9 nr. 2 bokstav a. For oppfyllelse av arbeidsrettslige forpliktelser er behandlingsgrunnlaget som hovedregel artikkel 6 nr. 1 bokstav b og artikkel 9 nr. 2 bokstav b. Det følger også av personopplysningsloven § 6 at det kan behandles personopplysninger som nevnt i artikkel 9 nr. 1 for å gjennomføre arbeidsrettslige plikter eller rettigheter. De nevnte behandlingsgrunnlagene krever ikke supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett. Videre vil behandling av personopplysninger i disse tilfellene være nærmere regulert i for eksempel arbeidsmiljøloven. Dette omtales ikke nærmere i høringsnotatet her.

2.1.7 Personopplysningssikkerhet

Alle som behandler personopplysninger, må ha kunnskap om personvernregelverket og hvilke plikter de har til å ivareta de kravene regelverket stiller. Dette gjelder også krav til personopplysningssikkerhet. Særlig viktig er dette i saker som omhandler barn (personer under 18 år).

Å ivareta informasjonssikkerhet og personvern blir en stadig viktigere oppgave for kommuner og er en utfordring med hensyn både til kompetanse, systemutvikling og styring.

Personvernforordningen avsnitt 2 (artikkel 32 flg.) omhandler personopplysnings-sikkerhet. Det er blant annet krav om at den behandlingsansvarlige gjennomfører egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet vurdert opp mot risiko.

Et brudd på personopplysningssikkerheten kan kategoriseres i tre:

- Brudd på konfidensialitet, det vil si at det har vært en utilsiktet eller ulovlig utlevering av, eller tilgang til, personopplysninger.
- Brudd på integritet, det vil si at det har vært en utilsiktet eller ulovlig endring av personopplysninger.
- Brudd på tilgjengelighet, det vil si der det har vært et utilsiktet eller ulovlig tap av tilgang til, eller tilintetgjøring av, personopplysninger.

Et brudd kan omfatte én, eller en kombinasjon av disse tre. Brudd på personopplysningssikkerheten innebærer en plikt til å melde fra til Datatilsynet innen 72 timer.

Det er den enkelte virksomhet som har ansvaret for at virksomheten har god nok kunnskap og kompetanse for å sikre at personvernregelverket og personopplysningssikkerheten blir ivaretatt. Dette gjelder på alle forvaltningsnivåer.

Den økende digitaliseringen i dagens samfunn utfordrer den enkeltes personvern og stiller større krav til kunnskap og kompetanse. Media har den siste tiden omtalt flere saker som peker på personvernutfordringer og utfordringer med IKT-sikkerheten i skolen, og som viser at dette er en utfordring for mange kommuner og fylkeskommuner.

Datatilsynet har gjennom mange år vært opptatt av at kommuner og fylkeskommuner må følge opp regelverkets krav til personopplysningssikkerhet, og tilsynet er tydelig på at det er store personvernutfordringer i skolesektoren. Det pekes særlig på to hovedutfordringer.⁵:

1. Skolens digitale kompetanse har ikke holdt tritt med digitaliseringstempoet
2. Kommunen er ofte ikke i stand til å beskytte sine mest sårbare innbyggers personvern godt nok

Datatilsynet mener at det er behov for en nasjonal innsats for å lukke gapet mellom kompetansen i norske kommuner og de kravene som stilles i en digital skolesektor, og mener at det bør søkes en nasjonal løsning på de utfordringene som den enkelte kommune må håndtere.

⁵ Kronikk i Aftenposten 28.01.2020.

Videre har den digitale utviklingen ført til økt bruk av digital teknologi i opplæringen. I dagens norske skole benytter både elever og lærere ulike digitale læringsressurser i opplæringen (datamaskiner, nettbrett, mobiltelefoner, digitale læringsplattformer og digitale samarbeidsverktøy), og bruken av elektroniske og nettbaserte tjenester vil med stor sannsynlighet være økende i årene som kommer. Slike digitale læringsaktiviteter genererer en stor mengde data som kan analyseres og brukes på flere ulike måter, og på ulike nivåer i utdanningssektoren. Noen av disse tjenestene vil også i økende grad tilby læringsanalyse, som kartlegger og sammenstiller informasjon om elevenes læringsaktiviteter på detaljnivå. Også den økende bruken av digitale læremidler i undervisningen reiser blant annet spørsmål som gjelder elevenes personvern. Dette omtales nærmere i punkt 2.2.3

Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen

Kunnskapsdepartementet har en digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen: Framtid, fornyelse og digitalisering som løper fra 2017–2021. Departementet er i slutfasen med å utarbeide en handlingsplan for den gjenværende delen av strategiperioden. Denne vil ta utgangspunkt i hovedmålet: "IKT skal utnyttes godt i organiseringen og gjennomføringen av opplæringen for å øke elevenes læringsutbytte" og se på mulige nye tiltak, med spesielt fokus på tre områder:

- a) samarbeid og samspill mellom kommune og stat,
- b) tilgang og bruk av digitale tjenester og læringsressurser
- c) kunnskapsgrunnlaget om digitalisering i skolen

Innenfor disse områdene ligger det en rekke relevante problemstillinger, blant annet knyttet til personvern og informasjonssikkerhet, utvikling og etablering av standarder og fellesløsninger, bestillerkompetansen i kommunene, videre utvikling av Feide, økosystem for digitale læremidler og metodikk for kunnskapsinnhenting. Planen skal etter planen lanseres innen utgangen av 2020.

2.1.8 Om viderebehandling

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene».

Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for nye formål, det vil si andre formål enn innsamlingsformålet. Hvis viderebehandlingen består i utlevering fra en behandlingsansvarlig til en annen, skjer det en viderebehandling hos begge parter. Den som utleverer, viderebehandler i form av utlevering. Den som innhenter, viderebehandler i form av innhenting og eventuell videre bruk.

Viderebehandlingen kan være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet. Hvis viderebehandlingen er forenlig med det opprinnelige formålet, kreves det ikke et annet rettslig grunnlag enn det som ligger til grunn for innsamlingen av personopplysninger, og

opplysningene kan deles. Slik viderebehandling kan altså skje uten et særskilt viderebehandlingsgrunnlag.

En viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er i utgangspunktet forbudt, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Forbudet gjelder uavhengig av hvem som foretar viderebehandlingen. Artikkel 6 nr. 4 angir en ikke-uttømmende liste med momenter som skal vektlegges i vurderingen av om viderebehandlingen er forenlig med innsamlingsformålet.

Dersom viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet skal være lovlig, må den enten ha et særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett eller være basert på samtykke fra den registrerte, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4.

I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.6 side 37 er det lagt til grunn at et slikt særskilt rettsgrunnlag må knytte seg til selve viderebehandlingen. Finnes det ikke slikt grunnlag for viderebehandling, må opplysningene samles inn på nytt dersom de skal behandles for det uforenlige formålet.

Rettsgrunnlag som skal åpne for viderebehandling for uforenlige formål, må etter artikkel 6 nr. 4 utgjøre «et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Dette omfatter blant annet «andre viktige mål av generell allmenn interesse», jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav e.

Det er noe uklart hvilke krav forordningen stiller til det supplerende rettsgrunnlaget. I Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2 side 32–33 legges det til grunn at forordningens ordlyd ikke tilsier at det gjelder særlig strenge krav til hvor spesifikt et rettslig grunnlag bør være, men at forordningen på dette punktet også må tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Det kan derfor etter omstendighetene kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter forordningens ordlyd.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller ytterligere krav ved behandling av enkelte kategorier av personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger».

Forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner for behandling som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Behandlingen må her skje på «grunnlag av» unionsretten eller nasjonal rett, som skal «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Personopplysningsloven § 7 første ledd åpner for behandling av slike opplysninger, men bare etter tillatelse fra Datatilsynet. Andre supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g må følge av annen lovgivning.

Reglene om behandlingsgrunnlag i artikkel 6 nr. 1 og 3 og viderebehandling i nr. 4 og om særlige kategorier av personopplysninger i artikkel 9 gjelder side om side. En uforenlig viderebehandling av særlige kategorier av personopplysninger vil kreve at det foreligger et grunnlag etter alle tre bestemmelsene, men én og samme lovbestemmelse vil kunne oppfylle kravene til slikt grunnlag.

I tillegg til kravene til viderebehandlingsgrunnlag etter personvernforordningen begrenses adgangen til deling av forvaltningsmessige regler om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. Taushetsplikten gjelder uavhengig av om opplysningene utveksles for forenlige eller uforenlige formål. Utlevering av personopplysninger som er taushetsbelagte, må være omfattet av et unntak fra forbudet mot deling av slike opplysninger, enten i forvaltningsloven eller i særlovgivningen. I bestemmelser som gir adgang til innhenting og utlevering av personopplysninger, vil det som regel være nødvendig å fastsette at utvekslingen skal kunne skje uhindret av taushetsplikt.

2.2 Noen særlige områder

2.2.1 Barn og unge

Etter personvernforordningen har barn⁶ og voksne i utgangspunktet de samme rettigheter til vern om personopplysninger. Fortalens punkt 38 fastsetter likevel at barns personopplysninger fortjener et særskilt vern. Dette begrunnes med at barn kan være mindre bevisst på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt på de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger.⁷ Barn omtales derfor som en sårbar gruppe av registrerte⁸. Videre sies det i fortalen at informasjon til barn bør være formulert på et klart og enkelt språk som barnet lett kan forstå.⁹ Fortalen sier også at helautomatiserte avgjørelser ikke bør gjelde barn.¹⁰ Formuleringen er ikke avspeilet i selve artikkelen, og dette antas derfor ikke å utgjøre et absolutt forbud mot denne formen for behandling i forbindelse med barn.

Diskusjonene om barns personvern blant annet angått foreldres deling av bilder av egne barn i sosiale medier, deling av stedsinformasjon via bruk av apper, barns samtykkekompetanse, aldersgrense for bruk av sosiale medier osv. Personvernkommisjonen skal særlig vurdere hvordan barn og unges personvern ivaretas, og skal kartlegge hvordan bruk av sosiale medier påvirker barn og unges personvern, og foreslå eventuelle tiltak for å bedre personvernet (se kort omtale i punkt 1).

Når det gjelder barns personvern i barnehagen og i skolen, har diskusjonen i all hovedsak vært knyttet til informasjonssikkerhet for eksempel ved bruk av digitale læringsplattformer eller apper for kommunikasjon mellom skolen og foreldre/barn, lagring i skytjenester, fotografering og filming av barn samt bruk av ny teknologi i klasserommet. Skolens bruk av digitale kartleggingsverktøy i skolemiljøarbeid har også reist spørsmål om elevenes personvernrettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt.

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at en person ikke lenger er et barn i forordningens forstand når vedkommende har fylt 18 år, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) punkt 13.2.1

⁷ Fortalepunkt 38

⁸ Fortalepunkt 75

⁹ Fortalepunkt 58

¹⁰ Fortalepunkt 71

Etter departementets syn bør det stilles større krav til et tydelig og tilgjengelig regelverk der dette i hovedsak berører barn og unges rettigheter. Barnehageloven og opplæringsloven berører i tillegg et stort antall barn og unge. I denne høringen har departementet lagt vekt på at barn/elever og foresatte har rett til å vite hvilke opplysninger som kan behandles, og til hvilket formål. En tydeligere regulering (klarere behandlingsgrunnlag) vil kunne bidra til at den registrertes rettigheter etter personvernregelverket ivaretas.

2.2.2 Bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag

Et samtykke fra den opplysningene gjelder, kan gi den behandlingsansvarlige grunnlag for å behandle personopplysninger om vedkommende. Dette følger av artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Et samtykke må være en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte, der vedkommende ved en erklæring eller tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende. Dette er regulert i artikkel 4 nr. 11. Artikkel 7 stiller nærmere vilkår for samtykke. Etter fortalepunkt 43 bør samtykke ikke utgjøre et rettslig grunnlag for behandlingen dersom det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, særlig dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet. En slik skjevhet kan bety at det er mindre sannsynlig at samtykket er frivillig i forordningens forstand.

Samtykke er mindre egnet som et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger ved utøvelse av offentlig myndighet. Årsaken til dette er at et samtykke trolig ikke kan anses som frivillig når opplysningene skal behandles i forbindelse med oppfyllelse av en rettighet mv. fra det offentlige. I slike tilfeller vil det foreligge en klar skjevhet i styrkeforholdet mellom den registrerte og den offentlige myndigheten som behandlingsansvarlig. Uten samtykke vil personen heller ikke få sine rettigheter oppfylt, og den registrerte har dermed ikke noe annet reelt valg enn å gi fra seg opplysningene til myndighetene.

Reguleringen av samtykke betyr at dette først og fremst bør brukes på områder som ikke er offentligrettslig regulert. Samtykke bør ikke brukes når behandlingen i stedet kan ha grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, noe som til vanlig vil være tilfelle for behandling av personopplysninger i barnehage og skole.

For enkelte typer behandlinger av personopplysninger i barnehage og skole vil samtykke likevel være mer egnet som behandlingsgrunnlag. Dette gjelder for eksempel ved fotografering av barn/elever til bruk i skolekataloger eller ved bruk av ulike apper som fungerer som kommunikasjonsplattform mellom barnehagen/ skole og hjemmet.

Departementet går ikke nærmere inn på dette her, men vil understreke at forordningen stiller krav om at et samtykke blant annet skal være frivillig, informert og utvetydig.¹¹ Kravet om frivillighet innebærer blant annet at man skal kunne foreta et fritt valg uten at det får negative konsekvenser dersom man ikke samtykker. I vurderingen av om et

¹¹ Personvernforordningen artikkel 4, fortalepunkt 43

samtykke er frivillig, må man også se på styrkeforholdet mellom virksomheten og den enkelte.

I noen tilfeller er det hensiktsmessig å gi den registrerte en medbestemmelsesrett, som et tilleggskrav til lov som behandlingsgrunnlag, for eksempel at den registrerte (eller foreldre) må gi tillatelse til eller ikke motsette seg, deling av personopplysninger.

2.2.3 Læringsanalyse osv.

NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* ble overlevert til Kunnskapsdepartementet 13. desember 2019. Opplæringslovutvalget foreslår at regjeringen setter ned et offentlig utvalg som skal vurdere bruk av digital læringsanalyse i skolen.¹² Opplæringslovutvalget mener at utvalget bør vurdere teknologiske og pedagogiske så vel som normative og etiske spørsmål ved bruk av digital læringsanalyse.

Å bruke digitale læremidler for å samle inn og analysere data der målsettingen er å forstå og forbedre elevers læring, kalles ofte digital læringsanalyse. Digital læringsanalyse baserer seg i stor grad på informasjon om enkeltpersoner som kommunene registrerer, og elektroniske spor som elever etterlater seg ved bruk av digitale verktøy og ressurser. Spørsmålet er hvor langt kommunene kan gå i å behandle slike opplysninger uten at det kommer i konflikt med elevenes rett til personvern.

Opplæringslovutvalget viser i sin utredning til at digital læringsanalyse er relativt nytt og dermed også omdiskutert, spesielt når det gjelder personvern og etiske spørsmål. Mer avanserte former for digital læringsanalyse er ifølge utvalget i liten grad tilgjengelige for den enkelte skole og lærer per i dag. Det gjelder omfattende systemer hvor for eksempel informasjon om elevenes bakgrunn og deres nåværende aktivitet sammenstilles for å kunne gi indikasjoner på hvordan eleven vil lykkes i videre skolegang og studier. Utvalget mener at læringsanalyse etter all sannsynlighet stadig mer vil tas i bruk i årene framover, og at det derfor blir viktig å ha et bevisst forhold til hvordan skolen kan bruke disse verktøyene til å forbedre elevenes læring. Utvalget mener at spørsmålene rundt bruk av teknologi og særlig digital læringsanalyse er svært viktige, og at de bør vurderes samlet så snart som mulig. Ifølge utvalget framstår situasjonen i dag som uoversiktlig og mer preget av tilbydernes tilbud enn vurderinger av hva grunnopplæringen og elevene er tjent med.

2.2.4 Innhenting av personopplysninger fra Folkeregisteret

Kommunale myndigheter har behov for opplysninger fra Folkeregisteret for å oppfylle sine plikter etter regelverket. Opplysninger om foreldre er for eksempel nødvendig om kommunen må undersøke hvorfor et barn ikke møter på skolen. Det er en plikt til foreldresamarbeid både i barnehagen, grunnskolen og i videregående opplæring. I tillegg til ei generell plikt til samarbeid med heimen, har foreldrene til barnet krav på informasjon i særlig angitte saker. Både kommuner, fylkeskommuner og staten kan drive offentlige skoler etter opplæringsloven. Kommunen og fylkeskommunen har videre ansvar for å utføre enkelte oppgaver etter friskolelova. Det er for eksempel et kommunalt ansvar at det

blir utarbeidd sakkyndig vurdering og gjort vedtak om spesialundervisning for friskoleelever som trenger dette, og å innhente de nødvendige foreldresamtykke. Dersom et barn under opplæringspliktig alder har behov for spesialpedagogisk hjelp, har kommunen, i enkelte tilfeller fylkeskommunen, en tilsvarende plikt etter barnehageloven. Reglene om søskenmoderasjon i forskrift om foreldrebetaling i barnehager gjør det for eksempel nødvendig med informasjon om søsken som bor fast sammen, og den folkeregistrerte adressa til foreldrene.

Offentlig myndigheter og virksomheter har en generell hjemmel til å innhente relevant informasjon, f.eks. adresse og fødselsnummer, som ikke er taushetsbelagt, fra Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 10-1. Offentlige myndigheter som skal hente inn taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret som er må ha hjemmel i lov. For våre områder er det slik hjemmel i barnehageloven § 47 (nåværende § 22 a) og forskrift om innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret ved utføring av oppgaver etter barnehageloven, og i opplæringsloven § 15-9 og i forskrift til opplæringsloven § 22A-1 og forskrift til friskoleloven § 7B-1.

2.2.5 Retten til sletting og forholdet til arkivering

Personopplysninger skal slettes dersom opplysningene ikke lenger er nødvendige for å oppnå det opprinnelige behandlingsformålet, jf. art. 17 nr. 1 bokstav a. Bestemmelsen må ses i sammenheng med prinsippet i art. 5 nr. 1 bokstav e, det vil si lagringsbegrensningsprinsippet. Prinsippet innebærer blant annet at personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for.

Det følger av forordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav b at retten til sletting ikke gjelder dersom det foreligger en rettslig forpliktelse i nasjonal rett som krever behandling. En lovfestet bevaringsplikt etter arkivlovgivningen vil dermed gå foran den registrertes rett til sletting etter personvernforordningen. Det vises også til unntaket i artikkel 17 nr. 3 bokstav d, hvor det følger at retten til sletting ikke gjelder for behandling for arkivformål i allmennhetens interesse i den grad rettigheten sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre at målene med behandlingen nås.

Om unntakene i artikkel 17 nr. 3 bokstav b og d sier departementet i Prop. 56 LS (2017–2018) side 81:

Artikkel 17 nr. 3 bokstav d gjør på samme vilkår som i artikkel 14 nr. 5 bokstav b unntak fra retten til sletting. Den registrerte har altså ikke krav på sletting dersom dette vil umuliggjøre eller i alvorlig grad hindre oppfyllelsen av formålene med behandling for arkiv, forskning og statistikk i samsvar med artikkel 89 nr. 1. Det kan videre nevnes at den registrerte heller ikke har rett til sletting dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse etter unionsretten eller nasjonal rett eller for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, jf. artikkel 17 nr. 3 bokstav b. Dette innebærer at arkivlovas regler om kassasjon og innskrenket råderett på samme måte som i dag vil gå foran retten til sletting, jf. § 28 første ledd i dagens lov [2000]. I motsetning til gjeldende personopplysningslov

[2000] gir forordningen ingen kompetanse for Datatilsynet til å fatte vedtak om sletting som går foran arkivlovgivningen, sml. gjeldende personopplysningslov [2000] § 27 tredje ledd og § 28 fjerde ledd.

Det følger også av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at en viderebehandling av opplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse ikke anses uforenlig med det opprinnelige formålet. Personopplysninger som ikke er arkivpliktige skal slettes når formålet med at de ble lagret er oppfylt.

Videre behandling (bruk) av arkiverte personopplysninger må ha behandlingsgrunnlag i forordningens artikkel 6, eventuelt også artikkel 9 og 10. Formålsbegrensningsprinsippet innebærer altså at opplysninger som lagres for arkivformål, ikke kan benyttes til andre formål enn nettopp arkivformål¹³.

Personvernemnda er klageinstans for vedtak fra Datatilsynet, og har fattet avgjørelse i noen saker der spørsmål om rett til sletting og forholdet til offentlige organers arkiveringsplikt er vurdert.

Sak PVN-2020-05¹⁴ gjaldt klage fra en kommune på Datatilsynets vedtak som påla kommunen å slette personopplysninger i elevmappen til A. Personvernemnda omtaler sitt vedtak slik:

"En barneskole sendte en bekymringsmelding til kommunens barne- og familietjeneste vedrørende eleven A. Opplysningene knyttet til bekymringsmeldingen ble lagret i As elevmappe i saksbehandlingssystemet ESA Sikker. Barneverntjenesten henla saken uten å iverksette tiltak. Foreldrene ba skolen om å slette alle opplysninger knyttet til bekymringsmeldingen fra elevmappen da A skulle over til ungdomsskolen. Kommunen avsto kravet om sletting, men sperret de aktuelle dokumentene slik at de ikke var tilgjengelige for ansatte. Nemnda tok ikke stilling til om det blant opplysningene som var krevd slettet også var opplysninger som er arkivpliktig etter arkivloven, jf. Riksarkivarens forskrift § 7-28. Nemnda kom til at unntaket for sletteplikt i personvernforordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav d uansett kom til anvendelse. Etter nemndas vurdering er fortsatt lagring av opplysningene i elevmappen nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse og sletting av opplysningene vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med nevnte behandling nås. Målene med fortsatt lagring av opplysningene er å sikre at opplysningene ikke blir kassert før rettslige og forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov er bortfalt. Det foreligger tvingende berettigede grunner for fortsatt oppbevaring av de aktuelle opplysningene i kommunens arkiv, som går foran den registrertes interesser, rettigheter og friheter, jf. artikkel 21 nr. 1. Nemnda omgjorde Datatilsynets vedtak."

¹³ Se bl.a. uttalelse fra Personvernemnda i sak [PVN-2018-13](#) Sletting av personopplysninger i fylkesmannens arkiv

¹⁴ <https://www.personvernemnda.no/pvn-2020-05>

I sak PVN-2020-06¹⁵ vurderte nemnda et krav om sletting av personopplysninger i kommunal journal. Nemnda uttaler seg blant annet om plikten til dataminimering etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c:

"A søkte om kommunale helse- og omsorgstjenester som følge av psykiske plager. Kommunen utarbeidet journalnotater med vurderinger av As oppfølgingsbehov. A anmodet om sletting av flere opplysninger. Kommunen imøtekom delvis slettekravet, men avslo å slette notatene i to journaler fra 2014 og 2017 under henvisning til at det var arkivpliktig materiale. A fikk anledning til å supplere journalnotatene slik at det framkommer hva hun mener er feil. Nemnda mente at kommunen med dette har ivaretatt sin plikt til dataminimering. Nemnda la til grunn at formålet med innsamling av opplysningene opprinnelig var knyttet til kommunens behandling av As søknad om kommunale helse- og omsorgstjenester og at formålet med fortsatt oppbevaring av opplysningene var begrunnet i arkivformål i allmennhetens interesse i tråd med bestemmelsene om arkivverdig materiale arkivlova. Slik viderebehandling er ikke uforenlig med det opprinnelige formålet, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Nemnda viste videre til Riksarkivarens forskrift hvor det er fastsatt hvilke sakstyper som ikke kan slettes, men skal bevares for ettertiden og ikke kasseres. Nemnda kunne derfor ikke pålegge kommunen å slette disse opplysningene, jf. personvernforordningen § 17 nr. 3 bokstav b, jf. arkivlova § 9 bokstav d, og personvernforordningen artikkel 17 nr. 3 bokstav d. Nemnda opprettholdt Datatilsynets vedtak."

2.2.6 Forholdet til offentlighetsloven

Etter personvernforordningen artikkel 86 kan personopplysninger utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Offentlighetsloven regulerer allmennhetens tilgang til offentlige dokumenter, og når innsynsretten er lovfestet, vil det være adgang til behandling i tråd med forordningens alminnelige regler, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, jf. nr. 3 og artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10. Unntaket i forordningen artikkel 86 omfatter også de tilfellene der offentlighetsloven bare gir adgang, og ikke plikt, til å gi innsyn, jf. offentlighetsloven § 11 om meroffentlighet.

Dette innebærer at dokumenter eller opplysninger som allmennheten har rett til innsyn i etter offentlighetsloven, skal utleveres også dersom disse inneholder personopplysninger. De vanlige unntakene fra offentlighet gjelder, særlig sentralt her er unntaket for opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dette betyr for eksempel at utlevering av klasselister vil måtte vurderes etter offentlighetsloven, og personvernforordningen er ikke til hinder for utleveringen.

2.2.7 Personopplysninger til bruk i statistikk og forskning

Bruk av personopplysninger til bl.a. statistikk og til forskning anses som et forenlig formål hos den behandlingsansvarlige. Forordningen åpner for videre bruk av

¹⁵ <https://www.personvernemnda.no/pvn-2020-06>

personopplysninger for arkiv-, forsknings- og statistikkformål. Det kreves derfor ikke supplerende behandlingsgrunnlag for å benytte personopplysninger til statistikk eller til forskning. Ved utlevering av personopplysninger må mottaker også ha et rettslig grunnlag for sin behandling. Det foreligger supplerende grunnlag for behandling av personopplysninger for formål knyttet til forskning og statistikk i personopplysningsloven § 8 og § 9. Disse bestemmelsene vil kunne utgjøre behandlingsgrunnlag for bruk av personopplysninger som skoleeiere og offentlige myndigheter har om elever, i forskning. Det samme gjelder for statistikk. SSB vil i tillegg kunne ha behandlingsgrunnlag i statistikkloven.

Datatilsynet tilrår klare hjemler også for slik viderebehandling.

2.2.8 Svalbard

Personopplysningsloven § 4 fjerde ledd bestemmer at Kongen i forskrift kan bestemme at loven og personvernforordningen helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og fastsette særlige regler om behandling av personopplysninger for disse områdene.

Personopplysningsloven og personvernforordningen er gitt anvendelse for Svalbard og Jan Mayen gjennom forskrift om behandling av personopplysninger. Bestemmelser som gis for å gjennomføre bestemmelsene i forordningen, vil også gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Kunnskapsdepartementet arbeider med forskrift for å klargjøre hvilke deler av opplæringsloven og barnehageloven som skal gjelde på Svalbard.

3 Personopplysninger i barnehager

3.1 Innledning

Barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet har en rekke plikter etter loven som forutsetter behandling av opplysninger om barna. Personopplysninger behandles blant annet i forbindelse med opptak, oppfyllelse av rettigheter til for eksempel spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring og tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjons- evne, og i kontakten mellom barnehagen og foreldrene. Det blir også behandlet særlige kategorier av personopplysninger, for eksempel helseopplysninger.

Barnehagesektoren reguleres i barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager). Loven gjelder for kommunale og private barnehager. Loven regulerer blant annet barns individuelle rett til barnehageplass, innholdet i barnehagetilbudet, krav til bemanningen og ansvaret til barnehageeier, kommunen og fylkesmannen.

Dagens behandlinger av personopplysninger i barnehagene har rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav g, med supplerende grunnlag i barnehageloven. Flere av bestemmelsene i barnehageloven forutsetter at det behandles personopplysninger. Det er imidlertid svært få konkret bestemmelse om behandling av personopplysninger. Loven er derfor ikke utformet fullt ut i samsvar med personvernforordningens krav om tydelige og klare behandlingshjemler, se omtale i punkt 2 i notatet. Formålet med denne gjennomgangen er å vurdere behovet for en tydeligere regulering av behandling av personopplysninger i barnehageloven. Dette høringsnotatet er et ledd i regjeringens oppfølging av to anmodningsvedtak fra Stortinget som kom i forbindelse med behandlingen av Prop. 33 L (2015–2016) Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.), jf. Innst. 344 L (2015–2016). Anmodningsvedtakene nr. 789 og nr. 791 av 7. juni 2016) omhandler hjemmelsgrunnlag for barnehagers behandling av personopplysninger.

Hvilke personopplysninger barnehageeier og andre skal kunne behandle, må vurderes konkret ut fra formålet med den enkelte forpliktelsen eller oppgaven. Barnehageloven med forskrifter vil være supplerende rettsgrunnlag bare så langt det er nødvendig for å oppfylle det konkrete formålet med den rettslige forpliktelsen eller myndighetsoppgaven (se punkt 2.1.2 om grunnprinsipper for behandling av personopplysninger).

Barnehagesektoren har noen særtrekk som er av betydning når det gjelder regulering av behandling av personopplysninger:

- Personopplysningene gjelder i hovedsak små barn
- Foreldre er ofte i et avhengighetsforhold til tjenesteleverandøren (barnehagen)
- Sektoren har offentlige og private aktører, og stor variasjon i type og størrelse på de virksomhetene som behandler personopplysninger

Personopplysninger som behandles om barnehagebarn kommer i hovedsak fra disse kildene:

- Folkeregisteret (navn, bosted, foreldre, søsken mv.)
- Foreldrene (opplysninger om nedsatt funksjonsevne, matallergier og andre særskilte behov mv.)
- Barnehagens personale gjennom dokumentasjon av observasjoner/vurderinger av barna
- Kommunikasjon mellom foreldre og barnehagen
- Andre offentlige tjenester, blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste

Personopplysninger er ikke bare opplysninger som navn, fødselsnummer, adresse og andre opplysninger som direkte identifiserer barna. Personopplysninger er alle opplysninger som kan knyttes til enkeltpersoner. Dette betyr at ikke bare de opplysningene som tradisjonelt har vært lagret om barna i barnehagen, er å anse som personopplysninger. I dag er det mye mer som lagres; bilder, kommunikasjon mellom barnehage og hjem, informasjon om allergier, logg fra bruk av pedagogiske verktøy og lignende. Samlet utgjør dette et sett med opplysninger som kan gi et omfattende og detaljert bilde av et barns utvikling og barnets faglige og sosiale atferd.

I punkt 3.2 vurderer departementet behovet for en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i barnehageloven, og om behov for å regulere krav til personopplysningssikkerhet. I punkt 3.3 drøfter departementet behovet for deling (utlevering) av personopplysninger mellom de ulike aktørene (barnehager, skoler, barnehagemyndighet, Utdanningsdirektoratet), og behovet for tydeligere rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger ut over den generelle hjemmelen som foreslås. Fylkesmannens rolle omtales i kapittel 3.3.4 og i 3.4. I punkt 3.5 oppsummeres departementets forslag til endringer i lov og forskrift på området.

Barnehageloven ble endret ved lov 19. juni 2020 nr. 91, og endringene (med unntak av § 56 om nasjonalt økonomisk tilsyn) trer i kraft 1. januar 2021. Forslagene til endringer i barnehageloven som foreslås i dette høringsnotatet tar derfor utgangspunkt i loven slik den vil lyde fra 1. januar 2021. Gjennom denne endringsloven innføres betegnelsen *private barnehager* i stedet for *ikke-kommunale barnehager* i lovteksten. Dette er kun en språklig endring, som følge av at ikke-kommunale barnehager omtales som private barnehager i dagligtale. Betegnelsen *private barnehager* i dette høringsnotatet omfatter derfor alle ikke-kommunale barnehager (inkludert statlige barnehager).

3.2 En generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i barnehageloven

3.2.1 Innledning

Formålet med denne gjennomgangen er å vurdere behovet for en tydeligere regulering av de ulike aktørenes behandling av personopplysninger i barnehagesektoren.

Det er i hovedsak to områder eller hovedaktører for behandling av personopplysninger i tilknytning til barnehager. Det er *barnehagen* (og hos eier) og kommunen som *barnehagemyndighet*.

Alle barnehager må behandle personopplysninger for å kunne drive i samsvar med lovens krav. Dette gjelder også kommunen og private barnehageeiere, så langt det er nødvendig for å oppfylle pliktene.

Etter barnehageloven §§ 1 og 2 skal det enkelte barnet i en barnehage ha et individuelt tilrettelagt pedagogisk tilbud. For å kunne støtte og utfordre det enkelte barnet i dets utvikling og læring, med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og behov, trenger barnehagen informasjon om barnets interesser, kunnskaper og erfaringer, og om særskilte behov. Opplysninger om enkeltbarn gir grunnlag for individuell tilrettelegging av det pedagogiske tilbudet. Behandling av personopplysninger er slik i all hovedsak i barnets (den registrertes) interesse.

Kommunen som barnehagemyndighet har som oppgaver blant annet å gi veiledning og påse at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med gjeldende regelverk, å tilby alle barn en barnehageplass og å beregne tilskudd.

Fylkeskommunen har ansvar etter barnehageloven § 31 femte ledd (nåværende § 19 a) for retten til spesialpedagogisk hjelp for visse grupper. Dette er et ansvar på linje med det kommunen har som barnehagemyndighet.

3.2.2 Behov for behandling av personopplysninger

3.2.2.1 Gjeldende rett

Barnehageloven inneholder svært få bestemmelser som direkte regulerer behandling av personopplysninger. Det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger for aktørene i sektoren følger av de alminnelige reglene i personvernregelverket.

Utgangspunktet i personvernregelverket er at man kan behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å ivareta en rettslig forpliktelse eller utøve offentlig myndighet som man er pålagt. Reglene i barnehageloven med forskrifter kan dermed være et såkalt supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger (se punkt 3.1.3 om supplerende rettsgrunnlag).

Formålsbegrensing er et viktig prinsipp i personvernforordningen. Personopplysninger skal samles inn for spesifikke formål, og ikke brukes på noen måte som er uforenelige med disse. For behandling av personopplysninger i barnehager og i tilknytning til barnehager, må formålsbegrensingen vurderes konkret opp mot de enkelte pliktene /bestemmelsene i loven. Det er altså formålet med plikten/bestemmelsen som må vurderes når barnehagen (og andre behandlingsansvarlige) skal ta stilling til hva de har lov til å behandle av personopplysninger.

Vi vil her gjennomgå de mest sentrale bestemmelsene i barnehageloven som krever behandling av personopplysninger.

For å oppfylle barnehagens plikt til *samarbeid med hjemmet og foreldre* etter barnehageloven §§ 1 og 4, er det nødvendig for barnehagen å kunne samle inn og behandle

informasjon om barna i barnehagen. For å kunne kommunisere med foreldrene om barnas trivsel og utvikling, og for at foreldrene skal kunne følge med på barnas opplevelser, lek og læring, er barnehagens *dokumentasjons- og vurderingsarbeid* en nødvendig forutsetning. Dette er videre grunnlaget og forutsetningen for at barnehagen kan utvikle virksomheten og kvaliteten på det pedagogiske arbeidet.

Rammeplanen (forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver 24. april 2017 nr. 487) punkt 7 har nærmere krav til *barnehagen som pedagogisk virksomhet*, og fastslår blant annet at enkeltbarnets trivsel og allsidige utvikling skal observeres og vurderes fortløpende. Hensikten er å skaffe kunnskap slik at barnehagen kan gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Vurderingene skal dokumenteres når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud.

Behandling knyttet til *barnehageopptaket*: Kommunen har plikt til å tilby alle barn i kommunen en barnehageplass. De private barnehagene skal samarbeide om opptak. Det er praksis i en rekke kommuner at det avtales felles opptaksregler med de private barnehagene, og at selve opptaket styres av kommunen. For å sørge for likeverdig behandling i opptaket, ber kommunene søkere oppgi hvilke barnehager de ønsker at barnet skal gå i. Kommunen skal ta hensyn til barnehagens mangfold og egenart, herunder barnehagens formål (for eksempel pedagogisk retning, kristen formålsparagraf, gårds-/friluft-/utebarnehage), opptakskrets, opptakskriterier og eierform..

Plikten til å samordne opptaket, sammen med kommunenes plikt til å tilby alle barn plass i barnehage, gjør at kommunen som barnehagemyndighet må behandle personopplysninger om alle barn som søker plass i barnehage. Opptak til barnehage etter § 17 (nåværende § 12) første ledd og § 16 (nåværende § 12a) krever at det behandles personopplysninger, og har tildeling av barnehageplass som formål.

Loven § 18 (nåværende § 13) gir barn med nedsatt funksjonsevne rett til prioritet ved opptak til barnehage. For å gi barnet denne rettigheten, må kommunen og barnehagen ha tilgang til og behandle nødvendige helseopplysninger. Det er foreldrene som må gi slike opplysninger når de søker om barnehageplass. Formålet her er å ivareta det enkelte barnets rett til barnehageplass.

Barnehageloven § 20 (nåværende § 15) og forskrift 16. desember 2005 nr. 1478 om *foreldrebetaling*, inntektsgradering og moderasjonsordninger forutsetter også behandling av personopplysninger om foreldres økonomi.

Retten til *spesialpedagogisk hjelp* etter loven kapittel VII (nåværende kapittel V A) forutsetter behandling av personopplysninger, også av særlig kategori. Se omtale i punkt 3.2.2.3.

De nylig vedtatte reglene om *psykososialt barnehagemiljø* medfører behov for behandling av personopplysninger. Disse vil bli gjeldende fra 1. januar 2021. I forarbeidene (Prop. 96 L (2019-2020, punkt 7.7.4.7) drøftes behov og omfang av behandling av personopplysninger opp mot omfanget av pliktbestemmelsen:

"Når barnehager skal følge opp den nye aktivitetsplikten må de behandle personopplysninger av ulike slag. Etter departementets vurdering er dette personopplysninger som barnehagene alt behandler, da dette i hovedsak er oppgaver barnehagene har i dag i barnehageloven og rammeplanen. Rammeplanen setter krav til at barnehagen ivaretar barnas behov for omsorg, trygghet, tilhørighet og anerkjennelse, og sikrer at barna får ta del i og medvirke i fellesskapet.

Plikten til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø innebærer at barnehagene må følge med på hvordan barna har det og identifisere om det er barn som er sårbare eller særlig utsatt for krenkelser eller utenforskap. Personlige forhold som barnets funksjonsevne, at barnet har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker, eller forhold ved barnets familie- og hjemmesituasjon, kan gjøre barnet særlig utsatt. [...]" Det vil av og til være behov for å sammenstille slike observasjoner (opplysninger) om barna, uavhengig av konkrete hendelser. Sammenstillinger og deling i personalgruppen vil ofte være nødvendig for å ivareta barnas beste. Bare slik kan barnehagen se observasjoner i sammenheng og sikre at vurderingen av behovet for forebyggende tiltak ikke blir personavhengig.

Behandlingen av personopplysninger må alltid begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle plikten. Opplysningene må ikke oppbevares lenger enn nødvendig og kan bare gjøres tilgjengelig for dem (i barnehagen) som trenger opplysningene i arbeidet med å oppnå et trygt og godt barnehagemiljø. Deling av opplysninger er bare tillatt dersom det er hjemmel i lov, eller etter samtykke. Det er den virksomheten som driver barnehagen som er ansvarlig for at barnehagen samlet sett, inkludert alle ansatte i barnehagen, oppfyller sine plikter etter både barnehageloven og personopplysningsloven.

Forslaget om meldeplikt til barnehageeier (i [§ 42] andre ledd «i alvorlige tilfeller» og i [§ 43] første ledd) vil i enkelte tilfeller medføre at også personopplysninger om barn må formidles. Behovet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og begrenses så langt mulig. For eksempel vil meldeplikten etter [§ 43] ofte kunne ivaretas uten at det følger med identifiserbare opplysninger om barn. Kriteriene om nødvendighet og forholdsmessighet skal alltid ligge til grunn for vurderingene. Barnehageeier er den som er ansvarlig for den juridiske virksomheten som driver barnehagen. For kommunale barnehager vil det være barnehagestyrers leder i kommunen. For private barnehager vil det være styret for virksomheten som driver barnehagen. Kravet til å informere den som er ansvarlig for virksomheten omfatter ikke andre, som for eksempel aksjeeiere i et aksjeselskap."

Hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen etter rammeplanen kapittel 7 opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Retten til spesialpedagogisk vurdering og tilbud er lovfestet og er et supplerende behandlingsgrunnlag for kommunen/barnehagen. I tillegg er gjennomføring av

vurderinger og tilbud avhengig av samtykke fra foreldre, se § 32 (nåværende § 19 b) og omtale over.

Kontantstøtteregister: Barnehageloven § 49 (nåværende § 7) pålegger alle barnehager å gi barnets bostedskommune de opplysningene som er nødvendig for at kommunen kan føre et register i samsvar med kravet i § 10 fjerde ledd (nåværende § 8 fjerde ledd), til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontantstøtte. Kommunen har plikt til å føre et slikt register. Bestemmelsene i barnehageloven med forskrift utgjør det nødvendige supplerende behandlingsgrunnlaget. Formålet er kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte, og er fastsatt i § 10 fjerde ledd.

Barnehageloven § 30 (nåværende § 19) fastsetter når det skal eller kan innhentes *politiattest* for ansatte i barnehagen. Denne bestemmelsen utgjør et selvstendig supplerende rettsgrunnlag for barnehagene til å behandle personopplysninger og også opplysninger etter personvernforordningen artikkel 10 (om straffedommer og lovovertridelser).

3.2.2.2 Behovet for en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger

Personvernforordningen stiller ikke krav om at den konkrete behandlingen av personopplysninger framgår eksplisitt av den aktuelle loven. Hvilke krav til klarhet som må stilles til det supplerende rettsgrunnlaget, beror derfor på en konkret vurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. At opplysninger er av særlig kategori eller av andre årsaker har behov for et særlig vern, kan tilsi at det kreves klarere rettslig grunnlag for behandling av slike personopplysninger (se punkt 2.1.3 om supplerende rettsgrunnlag).

I vurderingen av om dagens barnehagelov kan sies å ivareta kravet til klarhet som stilles til supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, har departementet lagt vekt på at barnehageloven regulerer rettigheter og plikter til barn. Barn (under 18 år) utgjør en særlig sårbar gruppe av registrerte, og har et større behov for beskyttelse enn voksne. Barns personopplysninger har derfor et særlig vern etter personvernforordningen (se punkt 2.2.1). Behovet for særskilt vern taler derfor for at det bør fastsettes klarere og tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

I tillegg mener departementet at det må legges vekt på at det i barnehagesektoren behandles personopplysninger om et stort antall barn over flere år. Videre blir det også behandlet en del opplysninger av særlig kategori (se punkt 2.1.3 om særlig kategori opplysninger).

Departementet vurderer at det ikke er behov for å foreta gjennomgående endringer i samtlige behandlingsgrunnlag for personopplysninger, men foreslår heller en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i barnehageloven. En slik generell bestemmelse vil etter departementets syn bidra til å tydeliggjøre loven som et supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for barnehagen, kommunen og andre som er pålagt rettslige forpliktelser eller utøver offentlige myndighetsoppgaver etter loven

med forskrifter. En generell bestemmelse vil også kunne skape større bevissthet rundt barns personvern i barnehagesektoren.

Departementet foreslår i hovedsak ikke å regulere særskilt hvem som er behandlingsansvarlig for de ulike behandlingene. Hvem som er behandlingsansvarlig, avgjøres av de ulike oppgavene og pliktene som er regulert i loven. Se nærmere om definisjonen av behandlingsansvarlig i punkt 2.1.4.

3.2.2.3 Vurdering av hvilke personopplysninger kan behandles

Forslaget om en generell bestemmelse vil tydeliggjøre at det kan behandles personopplysninger for å oppfylle de rettslige forpliktelsene i barnehageloven. Hva slags behandling som er nødvendig, vil følge av den rettslige forpliktelsen. Vi viser til gjennomgangen i punkt 3.2.2.1. I de fleste tilfeller vil det være klart ut fra den rettslige forpliktelsen hva formålet med behandlingen er, og ofte vil det også være forutsigbart hvilke opplysninger som må behandles for å oppfylle forpliktelsen. For eksempel vil det være klart at plikten til å gi barn med nedsatt funksjonsevne prioritet ved opptak gjør det nødvendig å behandle helseopplysninger om barnet.

Selv om de rettslige forpliktelsene hver for seg anses å være tilstrekkelig klare, kan det være utfordrende å få oversikt over den totale mengden personopplysninger som behandles om barn i barnehagen/i barnehagealder.

Departementet har vurdert om det bør reguleres i forskrift hvilke opplysningstyper kommuner, fylkeskommuner og private barnehager kan behandle for å oppfylle forpliktelser og utøve myndighetsoppgaver etter barnehageloven med forskrifter. Med en slik regulering vil den generelle bestemmelsen i loven tydeliggjøre *at* det vil bli behandlet personopplysninger, de konkrete rettslige forpliktelsene vil vise *formålet* med behandlingen, og forskriftsreguleringen vil vise hvilke *typer* personopplysninger som behandles. Departementet mener dette samlet sett ville gjøre det tydelig og mer forutsigbart for de registrerte (barn, foreldre og andre) hvilke opplysninger som blir behandlet.

Samtidig er det utfordrende å gi en uttømmende liste over type opplysninger i en forskrift, da dette også vil variere med den konkrete situasjonen. Et alternativ kan være en ikke-uttømmende liste med eksempler på typer eller kategorier av opplysninger i forskrift. En slik liste vil også gi nyttig informasjon til de registrerte fordi eksemplene vil kunne indikere hva slags kategorier opplysninger som kan behandles, selv om listen ikke er uttømmende. En liste over opplysningstyper kan se slik ut:

- a. navn, adresse og kontaktinformasjon på søkere til barnehageplass og barn med plass i barnehagen, og deres foreldre og søsken
- b. fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler til søkere til barnehageplass, barn med plass i barnehagen, foreldre og søsken
- c. foreldre- og omsorgsansvar for barna
- d. oppholds- og botid, og status for opphold i Norge for søkere og foreldre

- e. individuelle behov for tilrettelegging og andre særskilte rettigheter om søkere til barnehageplass og for barn med plass i barnehagen
- f. sosiale ferdigheter og forhold om søkere til barnehageplass og for barn med plass i barnehagen
- g. helseopplysninger om søkere til barnehageplass og for barn med plass i barnehagen
- h. religiøs eller filosofisk overbevisning for barn med plass i barnehagen
- i. etnisitet for barn med plass i barnehagen
- j. språk for barn med plass i barnehagen
- k. utdanning, kompetanse og kvalifikasjoner for ansatte i barnehagen
- l. vandel for de som skal tilsettes i barnehagen.

Behandling av personopplysninger om andre enn barna

Som denne listen viser, så er det behov for å behandle opplysninger også om andre personer enn det aktuelle barnet. Dette er først og fremst foreldre (for kontakt med hjemmet) og søsken (regler om søskenmoderasjon).

Fødselsnummer

Det følger av personopplysningsloven § 12 at fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler bare kan behandles når det foreligger saklig behov for sikker identifisering. Departementets forslag om at det kan behandles fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler må tolkes i lys av personopplysningsloven § 12 når det gjelder hva som menes med «nødvendig».

Personopplysninger av særlig kategori

Også personopplysninger av særlig kategori behandles i dag etter barnehageloven. Dette er regelmessig nødvendig for å oppfylle de lovpålagte oppgaver og plikter som barnehageloven oppstiller, og for å kunne gi et tilbud med den kvaliteten og det innholdet som loven krever. Opplysninger om et barns utvikling og progresjon vil for eksempel kunne anses som opplysninger om helseforhold. Barnehagene må også kunne behandle opplysninger om språklig bakgrunn, noe som kan avdekke etnisk bakgrunn, for å kunne tilpasse språkarbeidet til et barn med et annet morsmål enn norsk. Navn på foreldre kan avdekke seksuell orientering.

Etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 er opplysninger om bl.a. helse, etnisitet, seksuelle forhold og orientering definert som særlig kategori personopplysninger, og kan bare behandles med et gyldig unntak fra forbudet i artikkel 9 nr. 2. Aktuelt behandlingsgrunnlag her er artikkel 9 nr. 2 bokstav g om at behandlingen likevel er lovlig når den er nødvendig av hensynet til viktige allmenne interesser, og den har supplerende grunnlag i nasjonal rett.

Opplysninger av særlig kategori vil fremkomme indirekte i noen situasjoner. Et eksempel er at etnisitet kan fremgå indirekte når en behandler opplysninger om et barns språkmiljø. Et annet eksempel er at når foreldre er to av samme kjønn, så kan det gi opplysninger om seksuelle forhold. Kommunen vil ikke ha en *generell* rett til å registrere opplysninger av særlig kategori: Helseopplysninger kan registreres dersom de er av betydning for å gi

barnet et tilpasset tilbud. For å sikre god formålsavklaring og -avgrensning så foreslår departementet en presisering i barnehageloven § 50 (nåværende § 23) om helsekontroll.

Slik behandling av personopplysninger av særlig kategori vil være i samsvar med kravene i artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter er kommunenes lovpålagte taushetsplikt og partsrettigheter etter forvaltningsloven.

Vurdering

En slik liste kan gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for de registrerte (barn, foreldre og andre) hvilke opplysninger som blir behandlet. Etter departementets vurdering er det ikke mulig å gi en uttømmende liste over type opplysninger da dette også vil variere med den konkrete situasjonen som barnehagene vil stå overfor. En ikke-uttømmende liste vil ikke være rettslig bindende og en slik liste passer dermed bedre i veiledning enn i forskrift. Departementet har derfor kommet til at det ikke skal fastsettes en liste over typer personopplysninger i forskrift.

3.2.2.4 Behandling av personopplysninger om barn som ikke går i barnehage

Barnehageloven har i dag bestemmelser som også omfatter barn som ikke går i barnehage. Dette gjelder kapittel VII, §§ 31–40 (nåværende kapittel V A, §§ 19 a til 19 j). Disse reglene ble flyttet fra opplæringsloven i 2016, og i Prop 103 L (2015-2016) ble dette begrunnet slik:

"I proposisjonen foreslår departementet at regelverket om barn under opplæringspliktig alder flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. Det betyr blant annet at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring vil følge av barnehageloven. De fleste barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, går i barnehage. Departementet mener det er en fordel at regelverket om barn under opplæringspliktig alder samles i samme lov. Dette vil gi en mer logisk plassering av regelverket og gi et mer helhetlig og brukervennlig regelverk."

"Departementet foreslår i proposisjonen enkelte endringer i gjeldende rett. Et av forslagene er at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forslaget betyr at barnehagen kan få hjelp til å utvikle det ordinære tilbudet til barn med særlige behov. Med PP-tjenestens bistand kan barnehagene bli satt i bedre stand til å sette inn innsatsen tidlig."

Barnehageloven § 32 (nåværende § 19 b) slår fast at "(f)ør det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak."

Etter departementets vurdering gir reguleringen av rett til spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med funksjonsnedsettelse, tegnspråkopplæring med videre i barnehageloven kapittel VII (nå kapittel V A) et selvstendig behandlingsgrunnlag for kommunen og pp-tjenestens behandling av personopplysninger til dette formålet.

Bestemmelsene er det supplerende rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger om det enkelte barnet. Samtykkekravet er et *tilleggskrav* for å ivareta foreldres rettigheter, og gjelder tillatelse til at det utarbeides sakkyndig vurdering og at det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette samtykke er ikke behandlingsgrunnlag etter personopplysningsregelverket. Samtykke etter § 32 (og tilsvarende etter § 38 (nåværende § 19b og § 19h)) vil også kunne utgjøre samtykke etter forvaltningslovens regler om taushetsplikt, se forvaltningsloven § 13 a nr. 1 dersom det er nødvendig.

Departementet ser ikke behov for ytterligere regulering av behandling av personopplysninger på dette området.

3.2.3 Krav til personopplysningssikkerhet

Barnehageloven med forskrifter inneholder ikke regler om personopplysningssikkerhet.

Personvernregelverket inneholder generelle regler som pålegger den behandlingsansvarlige plikter som knytter seg til informasjonssikkerhet. Reglene om personopplysningssikkerhet er samlet i avsnitt 2 i vedlegg IV i forordningen. Artikkel 32 fastsetter krav til sikkerhet ved behandlingen, mens artikkel 33 og 34 gjelder melding og underretning til tilsynsmyndigheten og den registrerte ved brudd på personopplysningssikkerheten. Personvernforordningen artikkel 32 stiller krav om at den behandlingsansvarlige og databehandleren gjennomfører egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen. Se mer om personopplysningssikkerhet i punkt 2.1.7.

Reglene i personvernforordningen gjelder generelt og i utgangspunktet bør det dermed ikke være behov for egne regler om personopplysningssikkerhet i barnehageloven.

I punkt 4.3 i dette notatet drøfter departementet behovet for regulering av personopplysningssikkerhet i grunnopplæringen (opplæringsloven og friskoleloven). De samme vurderingene er relevante for barnehagesektoren. Barnehager behandler noe færre personopplysninger enn skoler, men også her er det et betydelig omfang av personopplysninger og også opplysninger av særlig kategori, og om små barn. Videre er det økende bruk av digitale hjelpemidler som nettbrett også i barnehagene, noe som gjør at det er behov for større oppmerksomhet om informasjonssikkerhet..

Departementet har merket seg at det i enkelte særlover er tatt et generelt krav om personopplysningssikkerhet med en henvisning til artikkel 32 i personvernforordningen. Et slikt kravet kan muligens bidra til å bevisstgjøre skoleeiere om kravene i forordningen. På den annen siden er det også flere ulemper ved å gjenta krav som følger av annet regelverk.

Departementet har etter en totalvurdering kommet til at det ikke skal forslås et generelt krav om personopplysningssikkerhet. Departementet vil likevel understreke viktigheten av at også barnehager gjennomfører tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, se omtale i punkt 4.3.3.

Krav om tilgangsstyring og kompetanse

Departementet mener risikoen på området tilsier at det er behov for å spesifisere de generelle kravene i personvernforordningen med enkelte mer spesifikke krav. Departementet foreslår at

det innføres krav om tilgangsstyring. Datatilsynet definerer tilgangsstyring som «regler for å styre hvem som skal ha tilgang til hvilke opplysninger eller systemer». Departementets forslag går ut på å presisere at barnehagene må ha tilgangsstyring slik at ansatte bare har tilgang til personopplysning dersom og i den utstrekning som er nødvendig for å oppfylle rettslige forpliktelser eller utøve myndighetsoppgaver etter opplæringsloven eller friskoleloven. Det er bare de ansatte som har tjenstlig behov som skal ha tilgang til personopplysninger. Behovsvurderingen vil også avgjøre hvem som har behov for full tilgang, hvem som skal ha lesetilgang osv. Forslaget om tilgangsstyring gjelder personopplysninger som er omfattet av personopplysningsloven.

Krav om tilgangsstyring innebærer at det må sikres at de som ikke trenger personopplysningene for at virksomheten skal kunne oppfylle rettslige forpliktelser eller utøve myndighetsoppgaver, ikke har tilgang til dem. Dessuten skal den enkelte som har behov for opplysningene, ikke ha tilgang til flere opplysninger enn nødvendig. Departementet foreslår å bruke uttrykket «den som utfører arbeid for virksomheten» i forskriftsteksten, og understreker at det er ment å omfatte enhver som utfører arbeid for barnehagen (den behandlingsansvarlige), uavhengig av kontraktsforholdet.

I tillegg til å sikre at bare den som har et tjenstlig behov, har tilgang til personopplysninger, er det viktig at de som får tilgang og behandler opplysningene, ikke gir opplysningene videre eller på andre måter bryter kravene til personopplysningssikkerhet. Departementet foreslår derfor at det spesifiseres i forskrift til barnehageloven at ansvarlig virksomhet må sørge for at den ansatte har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet før vedkommende gis tilgang. Kravet innebærer å sørge for at de ansatte får opplæring i personvern og informasjonssikkerhet. Departementet ser at det kan være utfordrende å oppfylle dette kravet ved bruk av vikarer o.l. Samtidig må hensynet til barnas personvern veie tyngst. En vikar bør derfor enten sikres nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet, eller så bør ikke vedkommende gis tilgang til personopplysninger som omfattes av personopplysningsloven.

Hva som er nødvendig kunnskap, og dermed hva som kreves av opplæring, må vurderes konkret ut fra hva slags personopplysninger vedkommende skal få tilgang til. Jo mer beskyttelsesverdig opplysningene er, jo strengere krav stilles til den kunnskapen vedkommende har. Det er opp til virksomheten å finne fram til gode rutiner for å sikre at de som gis tilgang til personopplysninger, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet. Departementet er kjent med at blant andre KS i samarbeid med Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS) har etablert tilbud på området, med nettbasert kurs med inntil 8 moduler på 15–20 minutt.

3.2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i barnehageloven, se forslag til ny § 47 a. Forslaget skal bidra til å tydeliggjøre barnehagelovens regler som et supplerende grunnlag for behandling av personopplysninger for kommuner, private barnehager og andre som er pålagt rettslige forpliktelser eller utøver offentlige myndighetsoppgaver etter barnehageloven med

forskrifter. Dette gjelder også behandling av særlig kategorier personopplysninger etter forordningen artikkel 9 og 10 når dette er nødvendig for at den behandlingsansvarlige skal kunne ivareta sine forpliktelser eller myndighetsoppgaver innenfor lovens rammer. Forslaget er ikke ment å utvide adgangen til å behandle personopplysninger.

Det avgjørende for om en konkret behandling er lovlig vil være om barnehageloven med forskrifter inneholder en rettslig forpliktelse eller en myndighetsoppgave for den behandlingsansvarlige som gjør behandlingen nødvendig. I punkt 3.2.2.1 gjennomgår departementet en del av de rettslige forpliktelsene som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger.

Etter departementets vurdering vil kommunenes behandling av personopplysninger i egenskap av barnehagemyndighet ikke utgjøre personvernkonsekvenser som overstiger nytten for de registrerte enkeltvis og samlet. Forslaget til ny regulering i barnehageloven vil tydeliggjøre det supplerende rettslige grunnlaget for den behandlingen som skjer i dag, se forslag til ny § 47 a.

Departementet foreslår at det fastsettes i forskrift et krav om tilgangsstyring for personopplysninger og krav om kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet for dem som skal gis slik tilgang. Kravene om tilgangsstyring og kompetanse er spesifisering av kravene i personopplysningsloven og personvernforordningen, og innebærer ingen unntak fra de generelle kravene der. Se forslag til ny forskriftsbestemmelse § 2.

Hva som er nødvendig kunnskap i informasjonssikkerhet og personvern, og dermed hva som kreves av opplæring, må vurderes konkret ut fra hva slags opplysninger vedkommende skal få tilgang til. Jo mer beskyttelsesverdig opplysningene er, jo strengere krav stilles til den kunnskapen vedkommende har. Det er opp til kommunen, fylkeskommunen og den enkelte private barnehagen å finne fram til gode rutiner for å sikre at de som gis tilgang til personopplysninger har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet. Departementet er kjent med at blant annet KS i samarbeid med Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS) har etablert tilbud på området, med nettbasert kurs med inntil 8 moduler på 15–20 minutt.

3.3 Deling av personopplysninger med andre

3.3.1 Deling av personopplysninger mellom barnehager

I dag er behandling av personopplysninger i forbindelse med bytte av barnehage ikke regulert. Departementet kjenner ikke til praksis her, og om slik deling forekommer mellom barnehager. Det er grunn til å tro at regelen i rammeplanen for barnehager om at all deling av personopplysninger mellom barnehage og skole forutsetter/krever samtykke fra foreldre følges også ved bytte av barnehage.

Departementet foreslår å lovfeste prinsippet om at barnehagene må ha tillatelse fra foreldrene for å kunne utlevere personopplysninger om det enkelte barn til ny barnehage. Denne lovbestemmelsen (se forslag til § 47 andre ledd) vil være det supplerende rettslige grunnlaget for å dele personopplysninger om det enkelte barn. Kravet om tillatelse fra

foreldre vil være et tilleggskrav for å ivareta foreldres rettigheter og vil også være med på å sikre et godt grunnlag for samarbeidet mellom den nye barnehagen, barnet og foreldrene. En slik tillatelse vil også utgjøre samtykke etter forvaltningslovens regler om taushetsplikt, se forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

En konsekvens av en lovbestemmelse som supplerende behandlingsgrunnlag, er at personvernforordningens regler om samtykke ikke gjelder. Dette innebærer blant annet at dersom en tillatelse trekkes tilbake, så vil ikke det i seg selv gi den nye barnehagen en plikt til å slette personopplysningene den har fått.

Det er etter departementets vurdering ikke behov for å regulere deling av personopplysninger mellom kommunale barnehagemyndigheter. Vi ber om eventuelle innspill fra høringsinstansene.

Departementet har vurdert personvernkonsekvensene av dette forslaget, og mener at hensynet til den registrerte (barnet) blir ivaretatt ved at det stilles krav til samtykke fra foreldre.

3.3.2 Deling av opplysninger mellom barnehage og skole

Forskning viser at overganger i utdanningsløpet generelt, og mellom barnehage og skole spesielt, er særlig viktig. Dersom skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen, kan dette legge til rette for en trygg og god overgang fra barnehage til skole. Dersom skolene får opplysninger om barna, kan dette også legge til rette for tidlig innsats.

I barnehageloven § 2 a er det en plikt for barnehagen til å samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole. I opplæringsloven § 13-5 er det en liknende samarbeidsplikt for skolene. I forarbeidene til disse lovbestemmelsene er det lagt til grunn at det kreves samtykke for å utlevere opplysninger om det enkelte barnet.¹⁶

Målet om en trygg og god overgang mellom barnehage og skole og tidlig innsats kan tilsi at det bør være adgang til å utlevere opplysninger om den enkelte barn. Det vil være enklere og mer effektivt å håndtere slik overføring dersom det ikke er krav om samtykke. På den annen side er det også hensyn som taler for at et barn skal kunne få begynne på skolen med «blanke ark». Skolene må legge til rette for de elevene de får, og opplysninger om det enkelte barnet er dermed ikke nødvendig for å gi elevene den opplæringen de har rett og plikt til.

Departementet foreslår at prinsippet om at barnehagene må ha samtykke fra foreldrene for å kunne utlevere personopplysninger om det enkelte barnet til skolen videreføres, og at dette tydeliggjøres ved at det tas inn i loven § 2 a at foreldre må gi sin tillatelse før personopplysninger utleveres. Samarbeidsplikten etter barnehageloven § 2 a og opplæringsloven § 13-5 utgjør det supplerende rettslige grunnlaget for å dele personopplysninger om det enkelte barn. Kravet om tillatelse er et tilleggskrav for å

¹⁶ Prop. 67 L (2017–2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.), kap. 4.5.1.

ivareta foreldres rettigheter og vil også være med på å legge grunnlaget for godt samarbeid mellom skolen, barnet og foreldrene. En slik tillatelse vil også utgjøre samtykke etter forvaltningslovens regler om taushetsplikt, se forvaltningsloven § 13 a nr. 1, dersom det er nødvendig.

Departementet foreslår å bruke uttrykket tillatelse fra foreldre og ikke samtykke, for å unngå sammenblanding med samtykke som behandlingsgrunnlag..

En konsekvens av at departementet foreslår en lovbestemmelse som supplerende behandlingsgrunnlag, er at personvernforordningens regler om samtykke ikke gjelder. Dette innebærer blant annet at dersom en tillatelse trekkes tilbake, så vil ikke det i seg selv gi den nye barnehagen en plikt til å slette personopplysningene den har fått.

3.3.3 Deling av opplysninger mellom barnehage/kommune og Utdanningsdirektoratet

Etter barnehageloven § 48 (nåværende § 7 andre ledd) skal alle barnehager legge fram tjenestedata. I praksis blir dette gjort ved hjelp av Utdanningsdirektoratets innrapporteringsløsning for barnehagestatistikk, BASIL, som en årlig rapport (årsmelding). BASIL er et verktøy som Udir eier, og som brukes til innrapportering, til kvalitetssikringen av innrapporterte data, til rapportuttak for barnehagene/kommunene og for å lage og tilgjengeliggjøre statistikk.

Hovedformålet med innsamlingen er at det skal tjene som grunnlag for myndighetenes analyse, planlegging og styring og grunnlag for vurderinger av om nasjonale mål nås, i tillegg til forskning. Dette er viktige grunnlagsdata for barnehagestatistikk mv som Utdanningsdirektoratet utarbeider, og er nødvendig for at utdanningsmyndighetene skal kunne ivareta sitt ansvar som overordnet ansvarlig for de nasjonale målene for barns tilbud om barnehage. SSB innhenter disse til statistikkbruk. Videre er dette viktige data for kommunen som barnehagemyndighet.

Formålet med innrapporteringen ble slått fast i forarbeidene til § 7 andre ledd. I Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) heter det at «*informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon tjener som grunnlag for departementets analyse, planlegging og styring og grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås.*»

Kommunen er mottaker (og bruker) av tjenestedataene, i tillegg til å delta i kvalitetssikring av rapporteringene fra den enkelte barnehage i sitt geografiske område.

Fylkesmannen er gjennom tildelingsbrev delegert noen oppgaver fra Utdanningsdirektoratet knyttet til kvalitetssikring av denne datainnsamlingen (se nærmere omtale av dette i punkt 4.5.3).

Hovedvekten av tjenestedataene er fra den enkelte barnehage, og er data som ofte kalles strukturkvalitet:

- Opplysninger om barnehagen

- Informasjon om barna i barnehagen (antall, alder, oppholdstid, funksjonsevne, morsmål, antall minoritetsspråklige, bruk av spesialpedagogisk hjelp, tegnspråksopplæring, styrket norskopplæring mv.)
- Ansatte, kompetanse og ressurser i barnehagen
- Om foreldrebetaling og moderasjonsordninger

I tillegg har private barnehager plikt til å rapportere regnskapdata.

Det innhentes ikke direkte identifiserbare personopplysninger, men noen av dataene kan være så små at det er en viss risiko for indirekte identifisering. Det er derfor nødvendig å ha et supplerende behandlingsgrunnlag for Utdanningsdirektoratets behandling av disse opplysningene. Barnehageloven § 48 regulerer ikke hvem opplysningene skal sendes til, og dermed heller ikke hvem som kan behandle dem. Videre er det ikke fastsatt noe formålet med innrapporteringen.

Det rapporteres ingen direkte identifiserbare personopplysninger i BASIL. Navnet til rektor og navnet til den som fyller ut skjemaet i GSI, registreres imidlertid.

Opplysningene brukes for å komme i kontakt med den som har foretatt rapporteringen i GSI, dersom det er spørsmål rundt registreringen eller for å kunne identifisere hvem som er rektor, dersom det er behov for kontakt.

Departementet foreslår å klargjøre hjemmelen for rapporteringen tjenestedata og regnskapsdata fra private barnehager til kommuner og fra kommuner til Utdanningsdirektoratet. Videre foreslås det å lovfeste at slike rapporteringer ikke skal inneholde direkte identifiserbare opplysninger. Det foreslås at innrapporteringer avgrenses til hva som er nødvendig for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren. Dette er i samsvar med dagens bruk av opplysningene.

Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger i disse rapportene foreslås fastsatt i forskrift. Se forslag til endringer i § 48 og til forskrift § 3 om rapportering av tjenestedata. Utdanningsdirektoratet gis hjemmel til å behandle indirekte identifiserbare personopplysninger for å utarbeide statistikk, analyse og til bruk i forskning, når det er nødvendig for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren.

3.3.4 Deling av personopplysninger med/mellom offentlige tjenester

Kunnskapsdepartementet sendte sammen med flere andre departementer et forslag på høring om tverrsektorielt samarbeid om barn og unge 30. juni 2020¹⁷. Her foreslås det en ny § 2 b i barnehageloven om plikt til samarbeid og samordning av tjenestetilbudet. Videre foreslås det noen mindre endringer i § 45 (nå § 21) om opplysningsplikt til sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Samarbeid mellom velferdstjenestene skal, slik det ble redegjort for i det nevnte høringsnotatet (punkt 5.1), skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt og

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-bedre-velferdstjenester-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-sammensatte-tjenester-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator/id2715285/>

informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer. Reglene om samarbeid mellom velferdstjenestene kan innebære at personopplysninger blir behandlet på tvers av velferdstjenester, men samarbeidsreglene legger ikke opp til at velferdstjenestene skal opprette registre eller sende opplysninger mellom velferdstjenester eller forvaltningsnivåer utover det som følger av gjeldende rett. De foreslåtte samarbeidspliktene innebærer ikke at det skal registreres personopplysninger utover det som den enkelte velferdstjeneste har dokumentasjonsplikt for. Det foreslås ingen særregulering om deling av taushetsbelagte opplysninger. Delingen av opplysninger mellom de ulike tjenestene må dermed skje innenfor reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.

Barnehageloven § 45 og § 46 (nåværende § 21 og § 22) vil sammen med den generelle hjemmelen for behandling av personopplysninger som foreslås, se punkt 4.2, gi tilstrekkelig behandlingsgrunnlag. Departementet ser ikke behov for ytterligere regulering av behandling av personopplysninger mellom disse tjenestene.

3.3.5 Departementets forslag

Oppsummeringsvis vil departementet foreslå at:

- a) Det fastsettes i ny § 47 a andre ledd at det ved bytte av barnehage kan deles personopplysninger mellom barnehager bare så langt foreldrene gir sin tillatelse.
- b) Dagens krav i forskrift om rammeplan for barnehager om at barnehagen må ha samtykke fra barnets foreldre for eventuell deling av personopplysninger mellom barnehage og skole, løftes til barnehageloven § 2 a, som et krav om tillatelse.
- c) Barnehageloven § 48 om hvilke tjenestedata (opplysninger) som skal rapporteres fra private barnehager og til kommunene, og fra kommuner til Utdanningsdirektoratet, klagjøres. Videre foreslås det å lovfeste at slik rapportering ikke skal omfatte direkte identifiserbare personopplysninger.
- d) Overordnede rammer for hvilke tjenestedata som skal rapporteres og rammer for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger i disse rapportene foreslås fastsatt i forskrift, se forslag til ny § 3.

3.4 Klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning

Departementet har også vurdert om det er behov for regulering av statlige myndigheters behandling av personopplysninger i forbindelse med klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning i barnehagesektoren.

Gjeldende rett

Barnehageloven § 12 (nåværende § 9 b) har regler om at fylkesmannen er klageinstans for en rekke vedtak fattet av kommunen.

Det er vedtatt endringer i reglene for tilsyn med barnehager, se Prop 96 L (2019-2020). Vi viser til omtalen der. Tilsynet med økonomiske forhold i private barnehager skal overføres fra kommunene til Utdanningsdirektoratet. Dato for ikrafttredelse er ikke fastsatt.

Hovedregelen er at kommunene (og senere Utdanningsdirektoratet når det gjelder økonomi i private barnehager) skal føre tilsyn med barnehager. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med den enkelte barnehage.

På vegne av departementet forvalter Utdanningsdirektoratet også flere tilskuddsordninger.¹⁸ De fleste tilskuddsordningene er ikke regulert i lov eller forskrift, men de reguleres nærmere gjennom vilkårene som er fastsatt i tilskuddsordningens retningslinjer.

Departementets vurdering

For at kommunen, fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet skal kunne ivareta sine lovpålagte myndighetsoppgaver etter barnehageloven, vil det i ulik grad være nødvendig å behandle personopplysninger. Hvilke personopplysninger som er nødvendig å behandle, er avhengig av hva (hvilken sak) som er gjenstand for klage, tilsyn eller håndheving.

Det framgår ikke eksplisitt av barnehageloven at det kan behandles personopplysninger i forbindelse med klagebehandling, tilsyn og tilskuddsforvaltning. Etter departementets vurdering er det åpenbart at det må kunne behandles personopplysninger for å utføre disse oppgavene. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre et tydeligere supplerende rettsgrunnlag. Departementet vil likevel understreke at myndighetene bare kan behandle personopplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre myndighetsoppgaven. Behandlingsansvaret påhviler den enkelte klageinstans og tilsynsmyndighet, og disse vil også ha ansvaret for at den registrertes rettigheter etter personvernregelverket ivaretas.

Departementet mener det ikke er behov for endringer i de supplerende rettsgrunnlagene for behandling av personopplysninger i forbindelse med klage, tilsyn eller tilskuddsforvaltning i barnehagesektoren.

3.5 Forslag til lov- og forskriftsendringer

3.5.1 Forslag til lovendring

Departementet foreslår følgende endringer i barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager):

§ 2 a skal lyde:

§ 2 a Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole

Barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning, jf. opplæringslova § 13-5 og friskolelova § 5-5. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang. *Barnehagen må ha tillatelse fra barnets foreldre for å utlevere personopplysninger om barnet til skolen.*

¹⁸ På Utdanningsdirektoratets nettside er det en oversikt over tilskuddsordninger: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/>

Ny § 47 a skal lyde:

§ 47 a Kommuner, fylkeskommuner og private barnehagers behandling av personopplysninger

Kommuner, fylkeskommuner og private barnehager kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettigheter og plikter eller utføre myndighetsoppgaver i eller med hjemmel i loven her.

Ved bytte av barnehage kan barnehagen levere ut personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, som er nødvendige for at den nye barnehagen kan gi barnet et tilbud i samsvar med loven her, men bare så langt foreldrene har gitt tillatelse.

Departementet kan gi forskrift om behandling av personopplysninger etter første og andre ledd, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgang til viderebehandling og tilgang personopplysninger.

§ 48 (nå § 7) skal lyde:

§ 48. Plikt til å gi opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata

Kommunale barnehager skal rapportere til Utdanningsdirektoratet ~~legge frem opplysninger om~~ tjenstedata som er nødvendige for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren. Eier av private barnehager skal rapportere slike tjenstedata og regnskapsdata til kommunen og til Utdanningsdirektoratet. Departementet kan gi forskrift om ~~fremleggelse~~ rapportering av tjenstedata og regnskapsdata, og om Utdanningsdirektoratets behandling av disse. Tjenstedataene skal ikke inneholde direkte identifiserbare personopplysninger.

§ 50 første ledd (nå § 23) skal lyde:

§ 50. Helsekontroll av barn og personale

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges frem en erklæring om barnets helse til barnehagen slik at barnehagen kan legge forholdene best mulig til rette for barnet. Dersom barnet har møtt til ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foreldrene.

3.5.2 Forslag til forskriftsbestemmelser

Departementet foreslår to nye bestemmelsene i nåværende forskrift 28.09.18 nr 1479 om innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret ved utføring av oppgaver etter barnehageloven, som gis ny tittel *forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren*

Ny § 2 *Krav til tilgangsstyring og kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet*

Kommuner, fylkeskommuner og private barnehager skal sørge for tilgangsstyring slik at de som arbeider for virksomheten, bare har tilgang til personopplysninger som er omfattet av personopplysningsloven, og som blir behandlet etter loven her, dersom og så langt det er nødvendig for formål som omtalt i § 47 a. Kommuner, fylkeskommuner og private barnehageeiere skal sørge for at den ansatte har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet før vedkommende gis tilgang.

Ny § 3 *Rapportering av tjenestedata*

Barnehager skal rapportere følgende tjenestedata:

- a) Opplysninger om barnehagen
- b) Informasjon om barna i barnehagen
- c) Ansatte, kompetanse og ressurser i barnehagen
- d) Regnskap for private barnehager
- e) om foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger etter første ledd som indirekte kan knyttes til en enkeltperson, inkludert personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9, for å utarbeide statistikk, analyser og til bruk i forskning, når det er nødvendig for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren.

4 Personopplysninger i offentlig grunnopplæring (grunnskole og videregående skole)

4.1 Innledning

I grunnopplæringen behandles det et stort antall personopplysninger om et stort antall barn, unge og voksne, og over en lang tidsperiode. Samtidig bidrar den stadig økende digitaliseringen til at det lagres store mengder personopplysninger i skolen (se punkt 2.1.7 og 2.2.3). Skolesektoren karakteriseres også ved at personopplysninger i stor grad genereres av skolene selv. Dette vil typisk være gjennom elevenes arbeid og innsats på skolen, og skolens løpende faglige vurderinger og tilbakemeldinger til og om elevene. I tillegg vil en del personopplysninger også genereres gjennom det skolens ansatte har plikt til å dokumentere, for eksempel i sin oppfølging av skolemiljø saker (opplæringsloven kapittel 9 A).

Grunnopplæringen reguleres i opplæringsloven og friskoleloven. Opplæringslovens og friskolelovens overordnede formål er å legge til rette for at barn og unge skal få et godt og tilrettelagt opplæringstilbud i et trygt og godt skolemiljø. Opplæringsloven skal også legge til rette for at voksne får grunnopplæring tilpasset sitt behov. Som hovedregel er kommunen skoleeier i grunnskolen og fylkeskommunen skoleeier i videregående opplæring. Opplæringsloven åpner også for godkjenning av private skoler og for at det opprettes statlige skoler i særlige tilfeller. Friskoleloven åpner for godkjenning av friskoler, og skolens styre er øverste ansvarlig. I det følgende omtales den ansvarlig for disse ulike skoletypene med fellesbetegnelsen *skoleeier*.

For at barn, unge og voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal være reell, er skoleeiere pålagt en rekke plikter og myndighetsoppgaver etter opplæringsloven og friskoleloven. Blant annet stilles det nærmere krav til opplæringens innhold, krav til å skaffe grunnlag for å gi individuell vurdering, plikt til å gi tilrettelagt opplæring og et individuelt tilpasset opplæringstilbud, krav til skolemiljøet mv. De som mottar grunnskoleopplæring og videregående opplæring, betegnes i opplæringsloven som elever, lærlinger, praksisbrevkandidater, lære kandidater, kandidater for fagbrev på jobb og voksne deltagere. I tillegg regulerer opplæringsloven adgangen til å dokumentere kompetanse på grunnskole- og videregående nivå uten opplæring for privatister og praksiskandidater. I det videre bruker vi for enkelthets skyld «elever» om de som mottar opplæring etter loven. I forslag til lov- og forskriftstekst bruker vi de ulike betegnelsene som nevnt over.

Opplæringsloven inneholder også enkelte plikter for godkjente lærebedrifter som gjør det nødvendig for lærebedriftene å behandle personopplysninger om lærlinger og andre kandidater som skal ha læretid i bedriften som en del av den videregående opplæringen. Lærebedriftene er også arbeidsgiver for lærlinger og andre kandidater. Lærebedriftenes behandlingsansvar for personopplysninger i kraft av å være arbeidsgiver vil ikke bli berørt i denne høringen.

For at elevene skal kunne få et forsvarlig opplæringstilbud i samsvar med opplæringslovens krav, forutsettes det at det behandles en rekke personopplysninger om elevene. I tillegg vil det kunne behandles personopplysninger om andre enn den som mottar opplæring. Dette vil typisk være elevens foreldre eller andre omsorgspersoner, særlig der eleven er under 18 år, og dennes søsken. I enkelte tilfeller vil det også behandles personopplysninger om andre personer som ikke er foreldre, men som har den daglige omsorgen for barnet. Eksempler vil være fosterforeldre eller barneverntjenesten.

Loven inneholder også enkelte plikter og myndighetsoppgaver for fylkeskommunene som går utover fylkeskommunens ansvar som skoleeier i videregående opplæring. Dette gjelder fylkeskommunens ansvar for skyss for elever i grunnskolen og ansvar for oppfølgingstjenesten. Videre er det nylig vedtatt en plikt for fylkeskommunen til å ha karriereveiledning for de som er bosatt i fylket.¹⁹ Både kommunen og fylkeskommunen er for øvrig pålagt oppgaver med nær tilknytning til elevenes opplæringstilbud, som ansvar for pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Opplæringslovens forpliktelser gjør det nødvendig for skoleeiere å behandle personopplysninger om de som jobber på skolen. Dette vil for eksempel være relevant i forbindelse med opplæringslovens krav om politiattest og krav om kompetanseutvikling. Skoleeiers behandlingsansvar for personopplysninger i kraft av å være arbeidsgiver vil imidlertid ikke bli berørt i denne høringen.

Det er den enkelte skoleeier som er ansvarlig for behandlingen. Skoleeier er også ansvarlig selv om pliktene i loven er pålagt skolen eller ansatte i skolen. Den behandlingsansvarlige må sørge for at behandlingen er i samsvar med personvernregelverkets krav, inkludert de kravene som personvernforordningen stiller til informasjonssikkerhet.

I punkt 4.2 vurderes behovet for en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i opplæringsloven og friskoleloven. I punkt 4.3 til punkt 4.8 drøfter departementet utvalgte problemstillinger og behovet for tydeligere rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger ut over den generelle bestemmelsen som foreslås. I punkt 4.9 omtales lagring av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse i nasjonal base. Vurderingene og forslagene i punkt 4.2 til 4.9 gjelder også for friskoler med mindre noe annet framgår.

I forslagene til lov- og forskriftstekst i opplæringsloven med forskrift er kommuner og fylkeskommuner brukt som pliktsubjekt. Forslagene vil likevel også gjelde for private og statlige skoler som driver virksomhet etter opplæringsloven. Vi foreslår endringer i opplæringsloven § 2-12 som viser hvilke endringer som gjelder for private grunnskoler med godkjenning etter opplæringsloven (se punkt 4.10). For private videregående skoler som godkjennes etter opplæringsloven § 3-11, vil det framgå av godkjenningsvedtaket hvilke av reglene i opplæringsloven som gjelder. Det kan også etableres statlige skoler i særlige tilfeller. Det er ikke eksplisitt regulert hvilke krav som gjelder for de statlige

¹⁹ Ny § 13-3f i opplæringsloven trer i kraft 1. januar 2021.

skolene, men det følger forutsetningsvis av opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3 at de samme reglene da gjelder for staten som skoleeier som for kommunen og fylkeskommunen.

4.2 En generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i grunnskolen og i videregående opplæring

4.2.1 Innledning

Dagens opplæringslov og friskolelov oppfyller i varierende grad personvernregelverkets krav til klare og tydelige behandlingsgrunnlag. Formålet med denne gjennomgangen er derfor å vurdere behovet for en tydeligere regulering av kommuner, fylkeskommuner, friskoler og lærebedrifters behandling av personopplysninger i grunnskolen og i videregående opplæring. Kommunen og fylkeskommunens plikter vil i all hovedsak være forpliktelser som skoleeier, men kommunen og fylkeskommunen har også enkelte plikter ut over selve skolevirksomheten (se punkt 4.1).

4.2.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven inneholder enkelte bestemmelser som eksplisitt regulerer behandling av personopplysninger. Dette er opplæringsloven § 15-8 om samarbeid med kommunale tjenester og § 15-9 om innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret med tilhørende bestemmelse i forskriften § 22 A-1. Tilsvarende er det bestemmelser om samarbeid med kommunale tjenester i friskoleloven § 3-6 b og om opplysninger fra Folkeregisteret i friskoleloven § 7-8. Departementet har nylig sendt på høring forslag om endring av opplæringsloven § 15-8 og friskoleloven § 3-6 b, se omtale i punkt 1.

Ut over de nevnte bestemmelsene regulerer ikke opplæringsloven og friskoleloven behandling av personopplysninger eksplisitt. Det rettslige grunnlaget for skoleeiers behandling av personopplysninger følger av de alminnelige reglene i personvernregelverket. Utgangspunktet i personvernregelverket er at man kan behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å ivareta en rettslig forpliktelse eller utøve offentlig myndighet som man er pålagt. Reglene i opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter kan dermed være et såkalt supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger (se punkt 2.1.3 om supplerende rettsgrunnlag).

Hvilke personopplysninger skoleeier og andre skal kunne behandle, må vurderes konkret ut fra formålet med den enkelte forpliktelsen eller oppgaven. Opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter gjelder bare som supplerende rettsgrunnlag så langt det er nødvendig for å oppfylle det konkrete formålet med den rettslige forpliktelsen eller myndighetsoppgaven (se punkt 2.1.2 om grunnprinsipper for behandling av personopplysninger).

4.2.3 Departementets vurdering

4.2.3.1 Behovet for en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger

Personvernforordningen stiller ikke krav om at den konkrete behandlingen av personopplysninger framgår eksplisitt av den aktuelle loven. Hvilke krav til klarhet som må stilles til det supplerende rettsgrunnlaget, beror derfor på en konkret vurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på hvor inngripende behandlingen er. At opplysninger er av særlig kategori eller av andre årsaker har behov for et særlig vern, kan tilsi at det kreves klarere rettslig grunnlag for behandling av slike personopplysninger (se punkt 2.1.3 om supplerende rettsgrunnlag).

I vurderingen av om dagens opplæringslov og friskolelov ivaretar kravet til klarhet som stilles til supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, har departementet lagt vekt på at opplæringsloven og friskoleloven i all hovedsak regulerer rettigheter og plikter til barn og unge. Barn (under 18 år) utgjør en særlig sårbar gruppe registrerte med et større behov for beskyttelse enn voksne. Barns personopplysninger har derfor et særlig vern etter personvernforordningen (se punkt 2.2.1). Behovet for særskilt vern taler for at det i opplæringsloven og friskoleloven bør fastsettes klarere og tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger enn det som er tilfelle etter dagens regelverk.

I tillegg mener departementet at det må legges vekt på at det i opplæringssektoren behandles et stort antall personopplysninger om et stort antall barn og unge over en lang tidsperiode. Dessuten vil det i opplæringssektoren ofte være behov for å behandle opplysninger av særlig kategori (se punkt 2.1.3 om særlig kategori opplysninger), som for eksempel opplysninger om helse, etnisitet og seksuell orientering. Det behandles også en rekke opplysninger som ikke omfattes av forordningens definisjon av særlig kategori opplysninger, men som kan oppleves som sensitive for den enkelte, og som dermed har et særlig beskyttelsesbehov. Det gjelder for eksempel opplysninger om ferdigheter og sosial adferd ut over det som er relatert til helse. For de som mottar eller skal motta opplæring, vil det være særlig viktig med et tydelig rettslig grunnlag slik at personopplysninger behandles på en åpen, forutsigbar og rettferdig måte (se punkt 2.1.2 om grunnprinsipper for behandling).

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er regulert gjennom et stort og komplekst regelverk som fastsetter ulike rettigheter, plikter og myndighetsoppgaver som forutsetter at det behandles personopplysninger, herunder særlig kategori personopplysninger. Departementet vurderer at det ikke er behov for å foreta gjennomgående endringer i samtlige behandlingsgrunnlag for personopplysninger i gjeldende regelverk, men foreslår heller en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i opplæringsloven og friskoleloven. En slik generell bestemmelse vil etter departementets syn bidra til å tydeliggjøre opplæringsloven og friskolelovens regler som et supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger for kommunen, fylkeskommunen og andre som er pålagt rettslige forpliktelser eller utøver offentlige

myndighetsoppgaver etter disse lovene. En generell bestemmelse vil også kunne skape større bevissthet rundt barn og unges personvern i opplæringssektoren.

Departementet foreslår i hovedsak ikke å regulere særskilt hvem som er behandlingsansvarlig for de ulike behandlingene. Hvem som er behandlingsansvarlig, avgjøres av de ulike oppgavene og pliktene som er regulert i opplæringsloven og friskoleloven. Se nærmere om definisjonen av behandlingsansvarlig i punkt 2.1.4.

4.2.3.2 Omfanget og betydningen av den generelle bestemmelsen

Departementet har vurdert om det i en bestemmelse om behandling av personopplysninger bør ramses opp hvilke rettslige forpliktelser som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Departementet mener dette ikke er hensiktsmessig da svært mange av forpliktelsene i opplæringsloven og friskoleloven kan gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger. Dette skyldes at lovene i stor grad handler om å ivareta elevenes behov. For de rettslige forpliktelsene som eventuelt kan utelates fra en slik liste, vil det trolig være åpenbart at det ikke er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle forpliktelsen. En slik liste kan samtidig innebære en risiko for at adgangen til å behandle personopplysninger begrenses i for stor grad slik at nødvendig behandling ikke lenger er lovlig, uten at det vil gjøre det tydeligere for elever og andre hvilke opplysninger som vil bli behandlet om dem og til hvilket formål.

Departementet foreslår at det fastsettes en generell bestemmelse i opplæringsloven og friskoleloven om at kommunen, fylkeskommunen, friskoler og lærebedrifter kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettigheter, myndighetsoppgaver og plikter i eller med hjemmel i opplæringsloven. Det avgjørende for om en konkret behandling er lovlig vil være om opplæringsloven eller friskoleloven med forskrifter inneholder en rettslig forpliktelse eller en myndighetsoppgave for den behandlingsansvarlige som gjør behandlingen nødvendig. Eksempler på rettslige forpliktelser som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, er skoleeiers plikt til å gi elevene tilpasset opplæring, særskilt språkopplæring, spesialundervisning, skoleskyss og et trygt og godt skolemiljø.

Begrunnelsene for å inkludere lærebedrifter i forslaget til en generell bestemmelse er at også lærebedriftene er pålagt forpliktelser og myndighetsoppgaver i opplæringsloven som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Lærebedriftene står for en sentral del av den yrkesrettede videregående opplæringen, og de som får opplæring, har samme behov for klarhet og forutsigbarhet uansett om opplæringen skjer i skole eller i bedrift. Lærebedriftene behandler også en rekke personopplysninger i kraft av å være arbeidsgiver for lærlinger og andre kandidater. Behandlingen i kraft av å være arbeidsgiver går departementet som nevnt ikke nærmere inn på i denne høringen.

Forslaget omfatter behandling av særlig kategori personopplysninger i artikkel 9. Bakgrunnen er at det i flere tilfeller vil være nødvendig å behandle slike opplysninger, enten direkte eller indirekte, for å oppfylle de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven og

friskoleloven. Eksempler er opplysninger om elevens helse og religiøs tilhørighet. Artikkel 10 om straffedommer og lovovertrедelser er foreslått inkludert fordi skolene må behandle slike opplysninger som følge av lovpålagte krav om innhenting av politiattest for de som skal ansettes i skolen (opplæringsloven § 10-9 og friskoleloven § 4-3). Det kan også være aktuelt for fylkeskommunene å behandle opplysninger etter artikkel 10 da fylkeskommunene har ansvar for å gi opplæring i fengsel (opplæringslova § 13-2 a). Opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser kan også unntaksvis inngå i skolenes oppfyllelse av aktivitetsplikten i skolemiljø saker (opplæringsloven kapittel 9 A og friskoleloven § 2-4 andre ledd).

Forslaget til en overordnet bestemmelse av mer generell karakter må sees i sammenheng med de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven med forskrifter hvor formålet med den enkelte behandlingen er nærmere presisert og konkretisert. Personvernforordningen stiller krav om blant annet formålsbegrensning og dataminimering ved all behandling av personopplysninger, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b og c. Det innebærer at det ikke skal behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig for å realisere formålet, og det er et krav om minimering av omfanget av opplysninger som behandles. Formålet med den enkelte forpliktelsen i opplæringsloven og friskoleloven vil dermed sette nærmere begrensninger for hvilke personopplysninger som kan behandles, herunder lagringstid og viderebehandling av opplysningene. Kommunen, fylkeskommunen, friskoler og lærebedrifters behandling av personopplysninger skal derfor bare skje så langt dette er nødvendig for å oppfylle formålet med den enkelte forpliktelse.

Departementet understreker at forslaget om en generell bestemmelse ikke er ment å gi rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger utover det som følger av de konkrete rettslige forpliktelsene i opplæringsloven og friskoleloven. Hensikten er å tydeliggjøre at de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven kan, og ofte vil, gjøre det nødvendig for kommuner, fylkeskommuner, friskoler og lærebedrifter å behandle personopplysninger.

Departementet foreslår at den generelle bestemmelsen i opplæringsloven regulerer «kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifters» behandling av personopplysninger. Det siktes da både til kommuner og fylkeskommuner som skoleiere og til andre forpliktelser og myndighetsoppgaver som er lagt til kommuner og fylkeskommuner i opplæringsloven med forskrifter. For eksempel er fylkeskommunen pålagt å ha en oppfølgingstjeneste som ikke er en del av opplæringsvirksomheten (opplæringsloven § 3-6). Forslaget vil også omfatte statlige og private skoler som driver virksomhet etter opplæringsloven (se punkt 4.1).

I friskoleloven foreslås det en tilsvarende bestemmelse for «friskoler, kommuner og fylkeskommuner». Årsaken til at departementet foreslår at kommuner og fylkeskommuner inkluderes, er at kommuner og fylkeskommuner er pålagt enkelte myndighetsoppgaver i friskoleloven, som plikten til å utarbeide sakkyndig vurdering og fatte vedtak om spesialundervisning (friskoleloven § 3-6).

4.2.3.3 Nærmere regulering i forskrift

Forslaget om en generell bestemmelse vil tydeliggjøre at det kan behandles personopplysninger for å oppfylle de rettslige forpliktelsene eller utføre myndighetsoppgaver i eller med hjemmel i opplæringsloven og friskoleloven. Hva slags behandling som er nødvendig, vil følge av den rettslige forpliktelsen. I de fleste tilfeller vil det være klart ut fra den rettslige forpliktelsen hva formålet med behandlingen er, og ofte vil det også være forutsigbart hvilke opplysninger som må behandles for å oppfylle forpliktelsen. For eksempel vil det være klart at plikten til å utrede en elevs særlige behov gjør det nødvendig å behandle personopplysninger om eleven som f.eks. lærevansker og helseopplysninger, herunder eventuelle diagnoser.

Selv om de rettslige forpliktelsene hver for seg anses å være tilstrekkelig klare, kan det være utfordrende å få oversikt over den totale mengden personopplysninger som behandles om elever, lærlinger og voksne deltagere i grunnopplæringen. Departementet har derfor vurdert om den generelle bestemmelsen bør utfylles med mer konkrete regler i forskrift. En mulighet kan være å ramse opp de formålene det er tillatt å behandle personopplysninger for. En liste over formål kan f.eks. omfatte følgende formål:

- sikre tilpasset opplæring
- sikre rett og plikt til grunnskoleopplæring
- gi fritak fra aktiviteter
- gi permisjon
- sikre rett til videregående opplæring
- godkjenne praksiskandidater og godkjenne utenlandsk fagopplæring
- sikre rett til videregående opplæring i bedrift
- inngå og oppfylle lærekontrakter og opplæringskontrakter
- godkjenne og trekke godkjenning av lærebedrifter, oppfylle lærebedriftenes plikter til internkontroll og rapportering
- sikre rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne
- sikre rett til spesialundervisning, særskilt språkopplæring og annen individuell tilrettelegging
- sikre rett til opplæring på samisk, opplæring i kvensk eller finsk og opplæring i og på norsk tegnspråk
- sikre retten til skyss
- ta inn elever på en skole
- organisere undervisningen
- gi nødvendig rådgivning
- vurdere unntak fra forbudet om bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet
- sikre et trygt og godt skolemiljø
- tilsette personell, sikre at personell har riktig og nødvendig kompetanse, sørge for at personell i uoppsigelig stilling ikke kan sies opp, kontrollereandel

- sikre brukermedvirkning på skolen og i fag- og yrkesopplæringen
- gjennomføre opplæring i fengsel
- gjennomføre opplæring i barneverninstitusjon og helseinstitusjon
- samarbeide med andre tjenester.

Etter departementets vurdering vil en slik liste ikke gjøre formålet klarere enn det som framgår direkte av de rettslige forpliktelsene eller myndighetsoppgavene som nødvendiggjør slik behandling.

En annen mulighet er å regulere hvilke opplysningstyper kommuner, fylkeskommuner, friskoler og lærebedrifter kan behandle for å oppfylle forpliktelser og utøve myndighetsoppgaver etter opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter. En liste over opplysningstyper kan se slik ut:

- navn, adresse og kontaktinformasjon på søkere, elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen, foreldre, søsken, voksne deltagere og privatister
- fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler til søkere, elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen, voksne deltagere og privatister
- foreldre- og omsorgsansvar for elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og deltagere i voksenopplæringen som er under 18 år
- oppholds- og botid, og status for opphold i Norge for søkere, elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og voksne deltagere
- skolebytte for elever
- faglige ferdigheter for elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen, voksne deltagere og privatister
- individuelle behov for opplæring, tilrettelegging og andre særskilte rettigheter for elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen, voksne deltagere og privatister
- sosiale ferdigheter og forhold, orden og adferd for elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og voksne deltagere
- vitnemålsopplysninger og andre opplysninger som dokumenterer kompetanse og tidligere gjennomført opplæring for søkere, elever, lærlinger og kandidater i fagopplæringen, voksne deltagere og privatister
- helseopplysninger om elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og voksne deltagere
- oppmøte, fri, fravær og permisjon for elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og voksne deltagere
- religiøs eller filosofisk overbevisning for elever
- språk for elever og voksne deltagere
- eksamens- og trekklistor og oversikt over kandidater til fagprøver
- synspunkter om forhold ved opplæringen (medvirkning) fra elever, lærlinger og andre kandidater i fagopplæringen og voksne deltagere

- deltagelse i opplæring eller arbeid for personer, samt ønske og behov når det gjelder utdanning og arbeid for de som er bosatt i fylket
- utdanning, kompetanse og kvalifikasjoner for ansatte i skolen og voksenopplæringen og for faglig leder i lærebedriften
- vandel for de som skal tilsettes i skolen og i andre tilbud hvor det etter loven er krav om politiattest
- opplysninger fra nasjonale prøver og undersøkelser.

En slik liste, kan gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for de registrerte (elever og andre) hvilke opplysninger som blir behandlet. Etter departementets vurdering er det ikke mulig å gi en uttømmende liste over type opplysninger da dette også vil variere med den konkrete situasjonen som elevene og skolene vil stå overfor. En ikke-uttømmende liste vil ikke være rettslig bindende og en slik liste passer dermed bedre i veiledning enn i forskrift. Departementet har derfor kommet til at det ikke skal fastsettes en liste over typer personopplysninger i forskrift.

4.2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger i opplæringsloven og friskoleloven, se forslag til opplæringsloven § 15-10 første ledd og friskoleloven § 7-9. Forslaget er ikke ment å utvide adgangen til å behandle personopplysninger, men skal bidra til å tydeliggjøre opplæringsloven og friskolelovens regler som et supplerende grunnlag for behandling av personopplysninger for kommunen, fylkeskommunen, lærebedrifter og friskoler som er pålagt rettslige forpliktelser eller utøver offentlige myndighetsoppgaver etter opplæringsloven og forskriftene til denne. Dette gjelder også behandling av særlig kategorier personopplysninger etter forordningen artikkel 9 og 10 når dette er nødvendig for at den behandlingsansvarlige skal kunne ivareta sine forpliktelser eller myndighetsoppgaver innenfor de rammene opplæringsloven og friskoleloven med tilhørende forskrifter fastsetter. Departementet foreslår også hjemmel til å fastsette regler om behandlingen i forskrift. Se forslag til forskriftsregler i punkt 4.3, 4.6 og 4.7. Det kan også bli aktuelt å regulere flere forhold i forskrift hvis det viser seg at det er behov for det.

Forslag til lov- og forskriftstekst

I opplæringsloven

Ny § 15-10 første og femte ledd skal lyde:

§ 15-10 Behandling av personopplysningar

Kommunar, fylkeskommunar og lærebedrifter kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettar og pliktar eller utføre myndigheitsoppgåver i eller med heimel i lova her.

[...]

[...]

[...]

Departementet kan gi forskrift om behandlinga, mellom anna om formålet med behandlinga, behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandlast, vidarebehandling og tilgang til personopplysningar.

I friskoleloven

Ny § 7-9 skal lyde:

§ 7-9 Behandling av personopplysningar

Friskolar, kommunar og fylkeskommunar kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettar og pliktar eller utføre myndigheitsoppgåver i eller med heimel i lova her.

[...]

[...]

[...]

Departementet kan gi forskrift om behandlinga, mellom anna om formålet med behandlinga, behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandlast, vidarebehandling og tilgang til personopplysningar.

4.3 Krav til personopplysningssikkerhet

4.3.1 Innledning

Opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter inneholder ikke regler om personopplysningssikkerhet. Personvernregelverket inneholder generelle regler om personopplysningssikkerhet. I dette punktet vurderes behovet for egne regler i opplæringsloven og friskoleloven om personopplysningssikkerhet for kommuner, fylkeskommuner og friskolers behandling av personopplysninger.

4.3.2 Gjeldende rett

Personvernregelverket pålegger den behandlingsansvarlige plikter som knytter seg til informasjonssikkerhet. Reglene om personopplysningssikkerhet er samlet i avsnitt 2 i vedlegg IV i forordninga. Artikkel 32 fastsetter krav til sikkerhet ved behandlinga, mens artikkel 33 og 34 gjelder melding og underretning til tilsynsmyndigheten og den registrerte ved brudd på personopplysningssikkerheten. Personvernforordninga artikkel 32 stiller krav om at den behandlingsansvarlige og databehandlarer gjennomfører egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen. Se mer om personopplysningssikkerhet i punkt 2.1.7.

4.3.3 Departementets vurdering

4.3.3.1 *Utfordringer med personopplysningssikkerhet i skolen*

Den stadige økende digitaliseringen av skolesektoren har ført til at flere opplysninger registreres og dermed gitt en økt risiko for brudd på personopplysningssikkerheten. I 2013 og 2014 så Datatilsynet på bruk og lagring av personopplysninger i skoler og barnehager. Tilsynet viste at det var flere utfordringer, blant annet at det var mangelfull informasjonssikkerhet i skolene. De siste årene har det også vært flere hendelser der opplysninger om enkeltelever i ulike digitale løsninger har vært tilgjengelig for person som ikke har hatt en rettmessig tilgang til opplysningene. Departementet viser for øvrig til sammenstillingen av kunnskapsgrunnlaget i NOU 2019: 23 kapittel 32.2.2.

Ettersom skoler behandler mange opplysninger om barn og unge, og det dessuten omfatter opplysninger av særlig kategori (se punkt 4.2), er det spesielt viktig at kravene til personopplysningssikkerhet ivaretas på en god måte.

På bakgrunn av omfanget av opplysninger som behandles, typer opplysninger og erfaringene med mangelfull informasjonssikkerhet i opplæringssektoren har departementet vurdert om det bør innføres regler om personopplysningssikkerhet i opplæringsloven og friskoleloven som supplerer reglene i personvernforordningen.

4.3.3.2 *Personvernforordningen artikkel 32*

Departementet har merket seg at det i enkelte særlover er tatt et generelt krav om personopplysningssikkerhet med en henvisning til artikkel 32 i personvernforordningen. Et slikt kravet kan muligens bidra til å bevisstgjøre skoleeiere om kravene i forordningen. På den annen siden er det også flere ulemper ved å gjenta krav som følger av annet regelverk. For det første kan dette føre til en misforståelse om at de andre kravene i personvernforordningen ikke gjelder, eller at artikkel 32 bare gjelder der man i særlov har gjentatt kravet. For det andre vil slik dobbeltregulering føre til at lovverket vil bli unødig stort.

Departementet har etter en totalvurdering kommet til at det ikke skal forslås et generelt krav om personopplysningssikkerhet. Departementet vil likevel understreke viktigheten av at skoleeiere gjennomfører tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, jf. personvernforordningen artikkel 32.

Risikovurderinger og etablering av tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå er grunnleggende krav til virksomhetens informasjonssikkerhet. Risikovurderingen må ta høyde for hvilke risikoer som er forbundet med behandlingen, særlig som følge av utilsiktet eller ulovlig tilintetgjøring, tap, endring eller uautorisert utlevering av eller tilgang til personopplysninger som er overført, lagret eller på annen måte behandlet.

En risikovurdering begynner med en kartlegging av de personopplysningene virksomheten behandler. Personvernforordningen har definert noen typer personopplysninger som særlig kategori (se punkt 3.1.3). Slike opplysninger har et særlig vern. Den behandlingsansvarlige må også vurdere hvilken beskyttelsesverdi andre personopplysninger har. På opplæringsområdet er det mange personopplysninger som har høy beskyttelsesverdi fordi de innebærer et betydelig inngrep i personvernet til den enkelte. For eksempel kan

opplysninger om en elevs sosiale eller faglige ferdigheter være av en art som gjør at opplysningene er særlig beskyttelsesverdige, også i tilfeller der opplysningen faller utenfor opplistingen av særlig kategori. I mange tilfeller kan det også variere om det må behandles personopplysninger av særlig kategori. For eksempel kan en elevs behov for spesialundervisning i noen tilfelle inneholde helseopplysninger, mens behovet i andre tilfeller ikke er relatert til helse eller andre opplysningstyper av særlig kategorier. Skoler må i sin risikovurdering både ta hensyn til at det kan forekomme opplysninger av særlig kategori i visse behandlinger, og at det også er andre opplysninger om elevene som bør ha et særlig vern. Det er i denne sammenheng et tilleggsmoment at opplysningene ofte gjelder barn.

Når skoleeiere har identifisert hvilke personopplysninger virksomheten behandler, må det gjennomføres en risikovurdering for å avklare om eksisterende sikkerhetstiltak er tilfredsstillende. Dersom risikovurderingen avdekker manglende tiltak, må det vurderes om nye tiltak skal iverksettes for å oppnå tilfredsstillende sikkerhetsnivå for personopplysningene. Kontrollrutiner må utarbeides og jevnlig følges for å kontrollere at tiltakene blir fulgt opp og virker etter hensikten.

4.3.3.3 Krav om tilgangsstyring og kompetanse

Departementet mener risikoen på opplæringsområdet tilsier at det er behov for å spesifisere de generelle kravene i personvernforordningen med enkelte mer spesifikke krav. Departementet foreslår at det innføres krav om tilgangsstyring. Datatilsynet definerer tilgangsstyring som «regler for å styre hvem som skal ha tilgang til hvilke opplysninger eller systemer».

Departementets forslag går ut på å presisere at skolene må ha tilgangsstyring slik at ansatte bare har tilgang til personopplysning dersom og i den utstrekning som er nødvendig for å oppfylle rettslige forpliktelser eller utøve myndighetsoppgaver etter opplæringsloven eller friskoleloven. Det er bare de lærere og andre ansatte som har tjenstlig behov som skal ha tilgang til personopplysninger. Behovsvurderingen vil også avgjøre hvem som har behov for full tilgang, hvem som skal ha lesetilgang osv. Forslaget om tilgangsstyring gjelder personopplysninger som er omfattet av personopplysningsloven. Se nærmere om personopplysningslovens virkeområde i punkt 2.1.1.

Krav om tilgangsstyring innebærer at det må sikres at de som ikke trenger personopplysningene for at virksomheten skal kunne oppfylle rettslige forpliktelser eller utøve myndighetsoppgaver, ikke har tilgang til dem. Dessuten skal den enkelte som har behov for opplysningene, ikke ha tilgang til flere opplysninger enn nødvendig. Departementet foreslår å bruke uttrykket «den som utfører arbeid for virksomheten» i forskriftsteksten, og understreker at det er ment å omfatte enhver som utfører arbeid for skoleeier (den behandlingsansvarlige), uavhengig av kontraktsforholdet.

I tillegg til å sikre at bare den som har et tjenstlig behov, har tilgang til personopplysninger, er det viktig at de som får tilgang og behandler opplysningene, ikke gir opplysningene videre eller på andre måter bryter kravene til personopplysningsikkerhet. Departementet foreslår derfor at det spesifiseres i forskrift til opplæringsloven og friskoleloven at kommuner, fylkeskommuner og friskoler må sørge for at den ansatte har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet før vedkommende gis tilgang. Kravet innebærer at

skoleeiere må sørge for at de ansatte får opplæring i personvern og informasjonssikkerhet. Departementet ser at det kan være utfordrende å oppfylle dette kravet ved bruk av vikarer o.l. Samtidig må hensynet til elevenes personvern veie tyngst. En vikar bør derfor enten sikres nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet, eller så bør ikke vedkommende gis tilgang til personopplysninger som omfattes av personopplysningsloven.

Hva som er nødvendig kunnskap, og dermed hva som kreves av opplæring, må vurderes konkret ut fra hva slags personopplysninger vedkommende skal få tilgang til. Jo mer beskyttelsesverdig opplysningene er, jo strengere krav stilles til den kunnskapen vedkommende har. Det er opp til skoleeier å finne fram til gode rutiner for å sikre at de som gis tilgang til personopplysninger, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet. Departementet er kjent med at blant andre KS i samarbeid med Foreningen Kommunal Informasjonssikkerhet (KiNS) har etablert tilbud på området, med nettbasert kurs med inntil 8 moduler på 15–20 minutt.

Lærebedrifter behandler også enkelte opplysninger om lærekandidater og andre kandidater med grunnlag i forpliktelser i opplæringsloven (se punkt 4.2), men de fleste av opplysningene vil også kunne behandles i kraft av arbeidsgiveransvaret. Det er etter departementets vurdering dermed ikke samme behov for en særregel om tilgangsstyring for lærebedrifter. Det vil dessuten være lite hensiktsmessig å stille krav til lærebedriftens systemer og rutiner som bare omfatter opplysninger om enkelte av de ansatte i bedriften.

4.3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår et krav om tilgangsstyring for personopplysninger og krav om kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet for dem som skal gis slik tilgang. Kravene om tilgangsstyring og kompetanse er spesifisering av kravene i personopplysningsloven og personvernforordningen, og innebærer ingen unntak fra de generelle kravene der. Forslaget om tilgangsstyring i forskrift til opplæringsloven vil også omfatte statlige og private skoler som driver etter opplæringsloven (se punkt 4.1).

Kommuner og fylkeskommuner er inkludert i kravet om tilgangsstyring i forskrift til friskoleloven fordi kommuner og fylkeskommuner er pålagt enkelte forpliktelse og myndighetsoppgaver etter friskoleloven som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Dette gjelder blant annet friskoleloven § 3-6 om at kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for sakkyndige vurderinger og vedtak om spesialundervisning for elever i friskoler.

Forslag til ny forskriftsregulering

Forskrift til opplæringsloven

§ 22A-2 Krav til tilgangsstyring og kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet

Kommunar og fylkeskommunar skal sørge for tilgangsstyring slik at dei som arbeider for verksemnda, berre har tilgang til personopplysningar som er omfatta av personopplysningsloven, og som blir behandla etter lova her, dersom og så langt det er nødvendig for formål som nemnt i § 15-10. Kommunar og fylkeskommunar skal sørge for

at den som arbeider for verksemda, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerheit før vedkommande får tilgang.

Forskrift til friskoleloven

§ 7B-2 *Krav til tilgangsstyring og kunnskap om personvern og informasjonssikkeret*

Friskolar, kommunar og fylkeskommunar skal sørge for tilgangsstyring slik at dei som arbeider for verksemda, berre har tilgang til personopplysningar som er omfatta av personopplysningsloven og som blir behandla etter lova her, dersom og så langt det er nødvendig for formål som nemnt i § 7-9. Friskolar, kommunar og fylkeskommunar skal sørge for at den som arbeider for verksemda, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerheit før vedkommande får tilgang.

4.4 Fjernundervisning, herunder bruk av robot i undervisningen

4.4.1 Innledning

Fjernundervisning er en måte å organisere opplæringen på ved at lærer og elev ikke fysisk er til stede på samme sted, men at opplæringen gjennomføres ved at disse kommuniserer ved bruk av tekniske hjelpemidler. I dag foregår fjernundervisning hovedsakelig som nettundervisning.

Også bruk av såkalte roboter i skolen er en form for fjernundervisning som blir stadig mer aktuelt. Målgruppen for robotene er elever som på grunn av sykdom eller skade ikke kan være på skolen, men for eksempel befinner seg på helseinstitusjon eller hjemme. Roboten inneholder kamera, mikrofon og høyttalere, og sitter i elevens fravær på hans eller hennes plass i klasserommet. Via nettbrett kan eleven logge seg på roboten sin og se, høre og kommunisere med lærer og klassen. Å gi elever mulighet til å følge deler av undervisningen og det som skjer på skolen, fra for eksempel eget hjem eller helseinstitusjon, kan bidra til å gi eleven viktig opplæring samtidig som han eller hun får opplevelsen av å ikke være fullstendig fraværende og sosialt isolert fra klassen sin.

Opplæring som gjennomføres ved at lærer og elev kommuniserer gjennom tekniske hjelpemidler, innebærer behandling av opplysninger om den enkelte eleven i form av lyd, bilde og tekst. Reglene om behandling av personopplysninger får derfor anvendelse for denne typen behandling.

4.4.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven og forskriften til denne åpner for at opplæring i og på samisk, opplæring i finsk og kvensk og opplæring i morsmål og tospråklig fagopplæring kan gis som fjernundervisning når opplæringen ikke kan gis av egnede undervisningspersonale på skolen. Opplæringsloven åpner også for at grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne kan gis som fjernundervisning.

Utover de tilfellene hvor fjernundervisning eksplisitt tillates, er ikke denne måten å organisere undervisningen på nærmere regulert i opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet har i flere tilfeller uttalt seg om adgangen til å bruke fjernundervisning.²⁰ Opplæringslovutvalget mener det er behov for å klargjøre i hvilke tilfeller opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning.²¹

I friskoleloven § 2-1 tredje ledd er det fastsatt at loven ikke gjelder fjernundervisning.

I hvilken grad opplæringen skal kunne gjennomføres som fjernundervisning vurderes ikke i denne høringen. Spørsmålet vil være en del av departementets oppfølging av NOU 2019: 23 om ny opplæringslov. I denne høringen vurderer departementet grunnlaget for å behandle personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning når det er tillatt å gjennomføre opplæringen på en slik måte.

4.4.3 Departementets vurdering

Kommunen som ansvarlig for grunnskoleopplæring og fylkeskommunen som ansvarlig for videregående opplæring har plikt til å gi opplæring og til å bidra til at elevene får sosial tilhørighet, jf. opplæringsloven §§ 2-1, 3-1 og 8-2. Disse forpliktelsene kan gjøre det nødvendig å behandle personopplysninger i form av overføring av lyd, bilde og tekst. Det er derimot vanskelig å se at det kan være nødvendig å lagre lyd og bilde, da dette heller ikke gjøres når eleven er på skolen.

Det vil derfor være skoleeiers forpliktelser som kan gi grunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning, for eksempel gjennom bruk av robot. Behandlingsgrunnlaget gjelder så langt dette er nødvendig. Hva slags behandling av personopplysninger som er nødvendig for å ivareta elevens rett til opplæring og sosial tilhørighet, må vurderes konkret. Det er ikke krav om at det må være nødvendig å organisere opplæringen som fjernundervisning, men det må som et minimum være tillatt å gjennomføre opplæringen på denne måten. Det vises i denne sammenheng til tidligere uttalelser fra Kunnskapsdepartementet (omtalt over). I tillegg må det vurderes om fjernundervisning er saklig for formålet om å gi eleven opplæring og sosial tilhørighet, og om bruken kan bidra til å oppfylle formålet.

Dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle plikten til å gi en eleven opplæring eller sosial tilhørighet, vil det heller ikke være krav om samtykke fra andre elever eller lærere selv om opplysninger om dem også behandles i form av bilde- og lydoverføring. Skoleeier som behandlingsansvarlig må uansett ivareta de øvrige personvernprinsippene og kravene om behandling av personopplysninger etter personvernregelverket. Dette innebærer blant annet at det må foretas en risikovurdering og ut fra denne iverksettes tiltak som begrenser personvernrisikoen. Dette kan både være tiltak av teknisk art, slik som tilgangsbegrensning og manglende lagringsmuligheter, og fysiske tiltak slik som bevisst plassering av kameraet i klasserommet. Utover dette bør behandlingsansvarlig vurdere

²⁰ Se blant annet Dokument nr. 15:674 (2018–2019), Dokument nr. 15:245 (2017–2018) og brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet datert 19. mai 2017.

²¹ NOU 2019: 23, kapittel 28.

behovet for systemer og rutiner for de tilfellene der opplæringen skal gjennomføres ved bruk av ulike former for digitale hjelpemidler.

Det kan argumenteres for at det er en risiko for at opplysningene (film og lyd) kan lagres ved at noen i hjemmet filmer skjermen eller gjør lydopptak. Dette kan innebære en risiko for at film- og lydopptak av elever og lærere på skolen blir delt med andre enn dem som deltar i undervisningssituasjonen. På den annen side er det også en risiko for at elever som er til stede i klasserommet, filmer (lærer eller medelever) eller gjør lydopptak av disse. Det er likevel klart at fjernundervisning, herunder bruk av robot, innebærer en ytterligere risiko ved at det brukes programvare og digital overføring av informasjon. Disse momentene må man ta hensyn til i risikovurderingen som skal legges til grunn for tiltak. For enkeltelever kan risikoen knyttet til personvern være spesielt høy, for eksempel fordi barnet bor på hemmelig adresse. Denne risikoen må tas hensyn til i vurderingen av hvilke tiltak som må innføres for at fjernundervisning skal kunne brukes i undervisningen. Dette vil også være momenter som må være med i et arbeid med å avklare rammene for hva som er lovlig fjernundervisning.

4.4.4 Departementets forslag

Departementet foreslår ingen særskilt hjemmel for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Departementet mener at skolens plikt til å gi opplæring og til å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, i kombinasjon med forslaget om en generell bestemmelse (se punkt 4.2), gir tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med fjernundervisning. Departementet understreker at de rettslige forpliktelsene bare kan gi behandlingsgrunnlag på områder og i tilfeller hvor det er tillatt å gjennomføre opplæringen som fjernundervisning.

Kravene om personopplysningssikkerhet i personvernforordningen gjelder for behandling av personopplysninger gjennom fjernundervisning. Departementet foreslår en særregel om personopplysningssikkerhet i opplæringsloven og friskoleloven (se punkt 4.3). Denne vil også omfatte fjernundervisning.

4.5 Arbeid med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen – statlig informasjonsinnhenting og evaluering

4.5.1 Innledning

Å sørge for høy kvalitet i opplæringen er en av de viktigste oppgavene for lærere og skoleledere, og for de lokale og nasjonale myndighetene. For å kunne sette konkrete mål, og utforme en strategi for hvordan disse målene skal nås, er det viktig å få tilstrekkelig

kunnskap om elevenes læring og utvikling. Det er i dag bred enighet om at norsk grunnopplæring skal være kunnskapsbasert.²²

Kvalitetsarbeidet i skolen har som formål å legge til rette for prosesser for økt kvalitet i opplæringen gjennom å gi lokale og nasjonale skolemyndigheter tilgang på informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring og elevens læringsmiljø. Åpenhet om resultater fra kunnskapsinnhenting er en viktig del av dette arbeidet både for å synliggjøre de ulike aktørenes ansvar, og for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles.

I dette punktet beskriver departementet hvilke opplysninger statlige utdanningsmyndigheter innhenter fra skolesektoren i dag. Videre vurderes behovet for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag og ytterligere regulering av behandlingen av personopplysninger i forbindelse med arbeidet med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* drøftet regjeringen behovet for bedre data- og statistikkgrunnlag for barnehage og skole på bakgrunn av forslag fra Nordahl-gruppen og Stoltenberg-utvalget. Regjeringen støtter ikke disse forslagene, men uttalte at en vil utrede nærmere mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivaretatt på en god måte. Departementet går ikke nærmere inn på dette i denne høringen.

4.5.2 Nærmere om kvalitetsvurderingssystemet

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS)²³ ble innført i forbindelse med Kunnskapsløftet, og har vokst fram gradvis over tid. Formålet var å gi skolemyndigheter, skoleledere og lærere tilgang på informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring og læringsmiljø, slik at kvaliteten på opplæringen kan utvikles basert på kunnskap. Det ble lagt vekt på åpenhet om resultatene, både for å synliggjøre ansvar, og for å sikre at elevenes rettigheter ble oppfylt.

Kvalitetsvurderingssystemet består i dag av en rekke ulike elementer, med ulike formål. Mest kjent er de obligatoriske nasjonale prøvene, kartleggingsprøvene og de internasjonale undersøkelsene. Brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen inngår også som viktige elementer i arbeidet med kvalitetsvurdering, sammen med blant annet omfattende statistikkmateriale fra skolebidragsindikatorene, eksamen og karakterer.

Gjennom de ulike delene av dette systemet samler statlige myndigheter inn informasjon fra sektor som gir mye nasjonal og lokal styringsinformasjon til bruk for skoler, kommuner, fylkeskommuner og statlige utdanningsinstitusjoner. Det viktigste utviklingsarbeidet skjer daglig i skolen, der den enkelte lærer må gjøre selvstendige vurderinger og gi tilbakemeldinger for å bidra til elevenes læring og utvikling. Skolens mandat og oppgaver er gitt i opplæringsloven, med formålsparagrafen, overordnet del av

²³ Meld. St. 21 (2016-2017) kapittel 6

læreplanverket, prinsipper for opplæringen og læreplanene for fag. Dette setter rammene for arbeidet med kvalitetsvurdering i skolen.

Kunnskapsgrunnlaget skal lokalt brukes til å planlegge, gjennomføre og vurdere undervisningen slik at elevene får et godt læringsutbytte²⁴. Kunnskap om elevenes læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø skal legge et godt grunnlag for å analysere utfordringer, sette mål og prioritere tiltak for å forbedre opplæringen.

Kunnskap om elevenes faglige utbytte og læringsmiljø er en svært viktig del av grunnlaget for debatten om hvilke nasjonale strategier og tiltak som kan bidra til at elevene lærer mer. Det er også sentralt for å nå målet om bedre gjennomføring av videregående opplæring. Statistikk, evalueringer, internasjonale og nasjonale undersøkelser, og forskning, bidrar i arbeidet med å utforme politikk og iverksette tiltak som skal bidra til bedre undervisningspraksis og økt læringsutbytte for elevene.

Alle de store nasjonale utviklingstiltakene de senere årene har bygget på et nasjonalt og internasjonalt kunnskapsgrunnlag, der blant annet informasjon fra det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering har vært viktig. For eksempel har informasjon om elevenes resultater bidratt til flere nasjonale strategier på viktige områder i opplæringen slik som større satsing på realfag og lesing i skolen. Informasjon om elevenes psykososiale læringsmiljø har i mange år vært et viktig grunnlag for nasjonale tiltak for å bedre elevenes læringsmiljø. Eksempler på dette er nytt kapittel 9 A²⁵ om elevens skolemiljø, ulike kompetansetiltak og ordningen med fylkesvise mobbeombud. Videre kjennetegnes dagens grunnopplæring av stor grad av desentralisering til skoleeiernivået når det gjelder finansiering, organisering og oppgaveløsning. Staten fastsetter rammene og målene for opplæringen, mens det er kommunen og fylkeskommunen som skoleeiere som har ansvar for gjennomføringen. Det er imidlertid et viktig nasjonalt ansvar å sikre at sentrale mål for skolen oppnås. Et større lokalt handlingsrom fører til at staten har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om grunnopplæringen for å sikre at nasjonale mål oppnås.

I forarbeider og ulike stortingsmeldinger²⁶ presiseres det videre at opplysninger om læringsresultater på individnivå er en forutsetning for å kunne beregne sentrale kvalitetsindikatorer (blant annet skolebidragsindikatorer). Hensikten med skolebidragsindikatorer er å få informasjon om hvor mye den enkelte skole, kommune eller fylkeskommune har bidratt til elevenes læring. Skolebidragsindikatorerne kan være et verdifullt supplement til informasjon om resultater fra nasjonale prøver og eksamen. Data på individnivå vil også kunne samles inn og behandles med sikte på å legge til rette for analyser, statistikk og forskning, og dermed bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om grunnopplæringen. Dette er av særlig stor betydning for å kunne få kunnskap om hvilke

²⁴ Med unntak av eksamen er all informasjon om elevenes læringsutbytte i kvalitetsvurderingssystemet til bruk underveis i elevenes læringsprosesser.

²⁵ Nytt kapittel 9 A om elevens skolemiljø trådte i kraft 1. august 2017.

²⁶ Ot. Prop. nr. 80 (2002-2003) Del 3 og Innst. O. nr. 127 (2002-2003), Meld. St. 21(2016-2017), Meld. St. 6 (2019-2020)

opplæringstilbud og tiltak som bidrar til å gi flest mulig en kompetanse fra videregående opplæring, dvs. til å gjennomføre videregående opplæring.

Som del av kvalitetsvurderingssystemet benyttes både obligatoriske og frivillige undersøkelser. De frivillige (bruker) undersøkelsene er basert på samtykke, og vil derfor ikke omtales i høringen.

Tidligere gjennomganger har pekt på at det er svak sammenheng mellom de ulike elementene i kvalitetsvurderingssystemet, og at det ikke framstår som et helhetlig system. I et anmodningsvedtak²⁷ fra Stortinget ble regjeringen bedt om å gjennomgå kvalitetsvurderingssystemet i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte. Kunnskapsdepartementet vil benytte den eksisterende referansegruppen for fagfornyelsen, hvor partene i skolesektoren er representert, til å gå gjennom de ulike elementene i kvalitetsvurderingssystemet og komme med forslag til endringer. Prosessen kan påvirke både bestanddelene og innrammingen av dagens kvalitetsvurderingssystem.

4.5.3 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 14-4 regulerer dagens innhenting av informasjon fra grunnopplæringen. Bestemmelsen gir hjemmel for at departementet i forskrift kan pålegge skoleeier og de som mottar opplæring, å bidra til å gi informasjon om forhold som «er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda». Med hjemmel i opplæringsloven § 14-4 er det i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven gitt nærmere bestemmelser om hvilke plikter kommunen, fylkeskommunen og elever, lærlinger mv. har når det gjelder nasjonale myndigheters innsamling av nødvendig informasjon fra grunnopplæringen.

Forskriften § 2-2 fastsetter at kommunen og fylkeskommunen skal gi «statistiske opplysninger og andre opplysninger som er nødvendig for å vurdere tilstanden innenfor opplæringa». Videre har skoleeier plikt til å gjennomføre undersøkelser om elevenes skole- og læringsmiljø, og tilsvarende undersøkelser knyttet til fagopplæring i bedrift, jf. forskriften § 2-3 og § 2-3a. Etter forskriften § 2-4 har den enkelte elev plikt til delta iblant annet nasjonale prøver, kartleggingsprøver, internasjonale undersøkelser mv., med en korresponderende plikt for skoleeier til å bistå med den praktiske gjennomføringen av disse.

De overnevnte reglene gjelder også statlige skoler og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven, med mindre noe annet er fastsatt i godkjenningsvedtaket. Det er fastsatt tilsvarende regler om innsamling av opplysninger og gjennomføring av prøver og

²⁷ Dokument 8:194 S (2017-2018), Innst. 378 S (2017-2018), Vedtak 886: Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg der partene i skolesektoren er representert, for å gjennomgå Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i lys av fagfornyelsen og fremme forslag til endringer på egnet måte.

undersøkelser for friskolene i friskoleloven § 7-2 tredje ledd og kapittel 2 i forskrift til friskoleloven.²⁸

Departementet har gitt Utdanningsdirektoratet oppgaven med å sikre at det foreligger nødvendig kunnskap om grunnopplæringen (herunder om utvikling av kvalitet i fag- og yrkesopplæringen) som er relevant for opplæringssektoren og for politikktutformingen på dette området. Utdanningsdirektoratet er derfor også delegert oppgaven med å fastsette, gjennomføre og følge opp nasjonale rapporteringer og nasjonale kvalitetsvurderinger. I tillegg er Utdanningsdirektoratet gitt ansvaret for å utvikle, analysere, følge opp og formidle nasjonal statistikk for barnehage- og skolesektoren, og skal dessuten initiere, iverksette, kvalitetssikre og følge opp evaluerings- og forskningsoppdrag blant annet på grunnopplæringens område.

Utdanningsdirektoratets oppgaver som beskrevet over forutsetter at direktoratet kan behandle personopplysninger når dette er nødvendig for å ivareta det konkrete formålet med de ulike oppgavene. Utdanningsdirektoratet er behandlingsansvarlig for personopplysninger som samles inn fra opplæringssektoren med hjemmel i opplæringsloven § 14-4 jf. kapittel 2 i forskriften til denne.

Opplysningene som statlige utdanningsmyndigheter samler inn om skoler, elever, lærlinger, ferdigheter og trivsel mv., utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for lokal kvalitetsutvikling. Utlevering av opplysninger er begrenset til egne data, hvor den enkelte skoleeier gis tilgang til opplysninger om egne skoler (også resultater fra nasjonale prøver, kartleggingsprøver og eksamen), og den enkelte skole gis tilgang til opplysninger om egne elever. Den enkelte lærebedrift får i likhet med skolene tilgang til egne data.

Skoleeiers samlede plikter etter forskrift til opplæringsloven § 2-2 til § 2-4, samt kravet til skolebasert vurdering etter forskriften § 2-1, innebærer en korresponderende plikt til å arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten på elevenes opplæringstilbud. Dette følger av opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Oppfølgingen av resultater fra nasjonale skole- og læringsmiljøundersøkelser (for eksempel Elevundersøkelsen) er også en del av skolens plikt til å arbeide kontinuerlig og systematisk arbeid med elevenes skolemiljø etter opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd.

Fylkesmannens oppgaver på vegne av Utdanningsdirektoratet

Fylkesmennene er gjennom tildelingsbrev delegert ulike oppgaver i forbindelse med den statlige informasjons- og kunnskapsinnhenting. I *Virksomhets- og økonomiinstruksen for fylkesmannen*²⁹ er det fastsatt at embetene skal «bidra til god bruk og kvalitet i statistikk- og kvalitetsvurderingssystemene på barnehage- og grunnopplæringsområdet». I vedlegg til denne gis det nærmere beskrivelser av fylkesmennenes oppgaver på henholdsvis eksamen- og prøvefeltet, og statistikk- og kvalitetsvurderingssystemene på

²⁸ Det er ikke regler om læringsmiljøundersøkelser knyttet til fagopplæring i bedrift da fagopplæring i bedrift ikke er regulert i friskoleloven.

²⁹ [Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen](#) for 2019 kapittel 5.4.1 om informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

barnehage- og opplæringsområdet. På opplæringsområdet er fylkesmennene gjennom det nasjonale prøve- og eksamenssystemet gitt en veilednings- og kontrollfunksjon, hvor embetene skal bistå skoleeiere i gjennomføringen av de ulike prøvene og sentralt gitt eksamen. For å kunne utføre sine oppgaver er fylkesmennene gitt brukerstøttefunksjon i Utdanningsdirektoratets prøve- og eksamenssystem slik at embetene kan følge opp skoler og skoleeiere i eget fylke.

Fylkesmannen har derfor tilgang til personopplysninger på skolenivå i eget fylke i forbindelse med gjennomføring av nasjonale prøver og sentralt gitt eksamen. Fylkesmannen skal også bistå Utdanningsdirektoratet i den praktiske oppfølgingen av kommunene i forbindelse med den årlige rapporteringen i grunnskolenes informasjonssystem (GSI). I tillegg skal fylkesmannen også tilby brukerstøttefunksjon for de påloggede bestillings- og rapportportalene for Elev- og Lærlingundersøkelsen, og har en veiledende rolle i gjennomføring og bruk av resultater fra undersøkelsene. Dette medfører at fylkesmannen har tilgang til skjermede (prikkede) tall innsamlet i egne embeter på lik linje med skoleeiere og skoler.

Departementet legger til grunn at fylkesmannens oppgaver på dette området ikke innebærer at fylkesmannen behandler personopplysninger til eget formål, men at fylkesmannen utfører oppgavene på vegne av Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet er delegert myndighet til å følge opp nasjonale utdanningsmyndigheters informasjonsinnhenting og evaluering etter opplæringsloven § 14-4, og er behandlingsansvarlig for personopplysninger som er nødvendige for formålet med innsamlingen.

Fylkesmannens oppgaver som tilsynsmyndighet behandles i punkt 4.8.

4.5.4 Departementets vurdering

4.5.4.1 Innledning

I dette punktet vurderer departementet behovet for en tydeliggjøring av de rettslige grunnlagene for statlige myndigheters behandling av personopplysninger som samles inn fra kommuner, fylkeskommuner, statlige og private skoler og friskoler gjennom rapportering og ulike undersøkelser og prøver. For enkelhets skyld tar vi i vurderingene utgangspunkt i kommuner og fylkeskommuner, og reglene i opplæringsloven med forskrifter. Vurderingene gjelder likevel tilsvarende for friskoler og reglene i friskoleloven med forskrifter, med de nødvendige tilpasninger. Vurderingene gjelder også tilsvarende for statlige og private skoler etter opplæringsloven (se punkt 4.1).

Når det gjelder skoler og skoleeieres behandling av opplysninger om egne elever som genereres av nasjonale prøver og undersøkelser, eller som sammenstilles av Utdanningsdirektoratet, mener departementet at opplæringsloven gir tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag på lovnivå. Det følger av opplæringsloven § 13-10 at skoleeiere skal følge opp nasjonale kvalitetsvurderinger. Dessuten er skoleeiere pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Fra 1. januar 2021 vil disse kravene

være å finne i ny bestemmelse § 13-3e *Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*.³⁰

Opplæringsloven § 13-3e vil dermed utgjøre et rettslig grunnlag for skoleeieres bruk av opplysninger som hentes fra Utdanningsdirektoratet, og som benyttes i det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling (se omtale i punkt 4.5.3). Behandling av personopplysninger til blant annet utarbeidelse av statistikk og til forskning anses som forenlige formål hos den behandlingsansvarlige. Det stilles derfor ikke krav til supplerende hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger til disse formålene. Kommunen og fylkeskommunen har rettslig grunnlag for å sammenstille opplysningene eller å bruke egne analyseverktøy som et ledd i sitt kvalitetsutviklingsarbeid.

4.5.4.2 Behovet for tydeligere lovhjemmel

Hovedformålet med kvalitetsutviklingsarbeidet i grunnopplæringen er å legge til rette for prosesser som skal bidra til å øke kvaliteten i elevenes opplæringstilbud. Dette krever som nevnt i punkt 4.5.1 at både lokale og nasjonale myndigheter har et godt nok kunnskapsgrunnlag om elevenes læringsutbytte og utvikling, herunder hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende i skolen. Dette formålet krever at det kan samles inn opplysninger på individnivå om den enkelte elev, blant annet om elevens bakgrunn, læringsmiljø og læringsresultater. Slike opplysninger kan være av særlig kategori, for eksempel at opplysninger om elevens språk også kan si noe etnisitet (se punkt 2.1.3).

Bruk av fødselsnummer eller andre entydige identifikasjonsmidler vil være nødvendig for innsamlingen av disse dataene, slik at det er mulig å følge elevene over tid eller koble på bakgrunnsopplysninger. Det vises til personopplysningsloven § 12.

Selv om det kan legges til grunn at det forutsetningsvis fremgår av formålet med den statlige informasjonsinnhenting at det kan samles inn personopplysninger, og at dette også er tydelig forutsatt i forarbeidene, ønsker departementet å tydeliggjøre dette i dagens bestemmelse i opplæringsloven § 14-4 om statlige myndigheters informasjonsinnhenting og evaluering.

Departementet mener samtidig at det er behov for å tydeliggjøre i de ulike bestemmelsene i forskriften kapittel 2 at statlige utdanningsmyndigheter kan behandle personopplysninger som rapporteres fra kommunen og fylkeskommunen med hjemmel i forskriften § 2-2, eller som innhentes med hjemmel i forskriften § 2-3, § 2-3a og § 2-4.

At nasjonale myndigheter kan behandle personopplysninger, framkommer forutsetningsvis ved at kommuner og fylkeskommuner er pålagt å rapportere opplysninger og gjennomføre ulike typer prøver og undersøkelser som genererer personopplysninger.

Etter departementets vurdering er det behov for å gi nasjonale myndigheter et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for personopplysninger som samles inn fra sektor, og som brukes i kvalitetsutviklingsarbeidet både på lokalt og nasjonalt nivå. Dette vil bidra til mer åpenhet og forutsigbarhet når det gjelder nasjonale myndigheters innsamling av

³⁰ Se Prop. 81 L (2019-2020)

informasjon. Dette mener departementet er særlig viktig da informasjonen som statlige myndigheter samler inn, i hovedsak dreier seg om barn og unge.

Som det fremgår av punkt 4.5.3, er Utdanningsdirektoratet delegert oppgaven med å ivareta statlige myndigheters behov for et godt kunnskapsgrunnlag og evaluering, og har derfor ansvaret for å følge opp kvalitetsvurderingssystemet slik dette er regulert i forskriften kapittel 2 med hjemmel i opplæringsloven § 14-4. Departementet foreslår at det i opplæringsloven § 14-4 fastsettes i nytt andre ledd til bestemmelsen at Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger av særlig kategori, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsvirksomheten som er regulert i opplæringsloven. Forslaget er ment å tydeliggjøre Utdanningsdirektoratets behandlingsgrunnlag når det gjelder ansvaret for oppfølgingen av kvalitetsvurderingssystemet slik dette er nærmere regulert i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven. Det overordnede formålet med Utdanningsdirektoratets behandling i opplæringsloven § 14-4 andre ledd må sees i sammenheng med de konkrete formålene som følger av forslag til supplerende rettsgrunnlag i forskriften. Videre foreslår departementet at det fastsettes hjemmel til å gi forskriftsregler om hva slags opplysninger Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om den nærmere behandlingen.

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse i friskoleloven. I dag er forskriftshjemmelen for å pålegge friskolene rapportering og deltagelse i undersøkelser mv. i tredje ledd i § 7-2 om tilsyn m.m. i friskoleloven. Departementet foreslår at dette leddet flyttes til en egen bestemmelse (ny § 7-2 c om informasjonsinnhenting og evaluering). Forslaget om Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger, inkludert forskriftshjemmel, foreslås som andre ledd i denne bestemmelsen.

Departementets forslag til forskriftsregler for de ulike delene av kvalitetsvurderingssystemet i grunnopplæringen omtales nedenfor. De ulike delene (pliktene) kan betraktes som ulike former for informasjonskilder til det nasjonale og lokale arbeidet med kvalitetsutvikling og økt gjennomføring i videregående opplæring. Forslaget til forskriftsregler vil gi tydeligere supplerende rettsgrunnlag for kommunen og fylkeskommunens rapporteringsplikt og for Utdanningsdirektoratets innsamling av opplysninger fra sektor.

4.5.4.3 Rapportering fra kommunen og fylkeskommunen

Dette punktet handler om Utdanningsdirektoratets innsamling av opplysninger som er generert i skolen, og som den enkelte skoleeier har om egen kommunal eller fylkeskommunal utdanningssektor. Departementet vurderer her behovet for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for Utdanningsdirektoratets behandling av denne typen opplysninger. Dagens innsamling av slike opplysninger skjer gjennom kommunens og fylkeskommunens rapporteringsplikt i forskrift til opplæringsloven § 2-2. Tilsvarende rapporteringsplikt for friskoler følger av forskrift til friskoleloven § 2-2.

Om rapportering fra sektor

Rapporteringsplikten omfatter opplysninger om sentrale deler av grunnskolen og videregående opplæring, og gjelder både elever, lærerressurser og ulike forhold knyttet til den enkelte skole. Forskriften § 2-2 fastsetter at kommunen og fylkeskommunens rapporteringsplikt har som formål å gi «statistiske opplysninger og andre opplysninger som er nødvendig for å vurdere tilstanden innenfor opplæringa».

Kommunene ivaretar rapporteringsplikten etter forskriften § 2-2 gjennom årlig rapportering i GSI (grunnskolenes informasjonssystem). GSI er et rapporteringssystem for opplysninger om grunnskolen som driftes av Utdanningsdirektoratet. I dette systemet registreres det opplysninger om blant annet elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, SFO mv. Det rapporteres ingen direkte identifiserbare personopplysninger i GSI. Navnet til rektor og navnet til den som fyller ut skjemaet i GSI, registreres imidlertid. Opplysningene brukes for å komme i kontakt med den som har foretatt rapporteringen i GSI, dersom det er spørsmål rundt registreringen eller for å kunne identifisere hvem som er rektor, dersom det er behov for kontakt. Tilsvarende ivaretar fylkeskommunene rapporteringsplikten etter forskriften § 2-2 ved at opplysninger fra det fylkeskommunale systemet VIGO³¹ innhentes samlet til Utdanningsdirektoratet. VIGO er etablert for å gjennomføre og administrere inntak til videregående skoler, herunder formidling av læreplasser i det enkelte fylket. I dette systemet registreres derfor opplysninger om alle deltakere i videregående opplæring, det vil si i dag elever, lærlinger, lære kandidater, privatister, praksiskandidater, praksisbrevkandidater og voksne i videregående opplæring.

Ved opptak til videregående opplæring registreres også opplysninger om elevenes vitnemål og fravær fra 10. klasse i fylkeskommunens system. Dette gjelder både elever som har gått i offentlige grunnskoler og friskoler. Opplysningene samles inn uavhengig av søknadsstatus.

For ungdom som ikke har søkt om plass i videregående opplæring, som har takket nei til tildelt plass, eller som ikke møter opp ved skolestart, har fylkeskommunen plikt til å tilmelde disse til oppfølgingstjenesten (OT), jf. opplæringsloven § 3-6 jf. forskriften § 13-2. Gjennom melding til oppfølgingstjenesten registreres årsak og hvilken oppfølging ungdommen mottar. Også disse opplysningene utleveres til Utdanningsdirektoratet.

Opplysninger fra videregående opplæring som Utdanningsdirektoratet samler inn fra VIGO, er direkte identifiserbare personopplysninger. Eksempler på dette er fødselsnummer, navn, karakterer, fravær, utdanningsprogram, fag og fagstatus, trinn, fylke og skole.³² For elever som mottar spesialundervisning, får man gjennom opplysningen fagstatus også informasjon om hvilke fag eleven har spesialundervisning i,

³¹ Opplysninger om elever i videregående opplæring samles i det fylkeskommunale systemet VIGO gjennom ulike skoleadministrative systemer (iSkole, SATS, Extens m.m.). VIGO forvaltes av det interkommunale selskapet VIGO IKS, som er ansvarlig for utviklingen og forvaltningen av fylkeskommunenes felles IT-systemer innen videregående opplæring.

³² Grensesnitt VIGO / UDIR-SSB (Versjon 20.7.0 - 19.03.2020).

og omfanget av undervisningen i den grad den avviker fra det ordinære timetallet i dette faget. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet samler inn både alminnelige personopplysninger og personopplysninger som direkte eller indirekte er særlig kategori opplysninger (se punkt 2.1.3), for eksempel opplysninger om helse og etnisitet. Det blir også samlet inn andre opplysninger som ikke omfattes av forordningens definisjon av særlig kategori opplysninger, men som kan oppleves som sensitive for den enkelte, og som dermed har et særlig beskyttelsesbehov (f.eks. faglige ferdigheter og sosial adferd som ikke er relatert til helse).

Alle frittstående videregående skoler i Norge og i utlandet rapporterer tilsvarende elevdata via en innsamlingsportal til en egen base eid av Utdanningsdirektoratet. Friskolenes innrapporterte opplysninger utleveres via VIGO til Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet innhenter slik alle elevdata fra offentlige videregående skoler og fra frittstående videregående skoler med rett til statstilskudd (friskoler) samlet.

Statlige myndigheters behandling av innsamlet data fra sektor

Opplysningene som Utdanningsdirektoratet samler inn fra kommuner og fylkeskommuner, gir statlige myndigheter et viktig kunnskapsgrunnlag om ulike deler av opplæringen både på grunnskole- og på videregående nivå. Eksempler på dette er skolebidragsindikatorer, kunnskap om overgang fra grunn- til videregående skole, fraværstall for 10. trinn og karakterer og karakterforskjeller i videregående skole, ungdom i oppfølgingstjenesten mv. Informasjon om slike forhold er av særlig stor betydning for å kunne få kunnskap om hvilke opplæringstilbud og -tiltak som bidrar til å gi flest mulig en kompetanse fra videregående opplæring, dvs. til å gjennomføre videregående opplæring.

For å ivareta statlige myndigheters behov for et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag er det behov for at Utdanningsdirektoratet behandler personopplysninger. Personopplysninger danner grunnlag for å utarbeide egne statistikker, indikatorer og kunnskapsoversikter for sektor. Som fagdirektorat besitter Utdanningsdirektoratet en særlig kompetanse som gjør det mulig å utarbeide god og viktig statistikk på sentrale områder innenfor grunnopplæringen. Sammenliknet med for eksempel SSB har direktoratet et fokus på kvalitetsarbeid i grunnopplæringen og på politikkutforming på ulike nivå. Økt gjennomføring i videregående opplæring er også et overordnet mål. Direktoratets statistikk- og analysearbeid utgjør derfor sentrale kilder til lokal kvalitetsutvikling og gir nødvendig informasjon for nasjonal styring og kvalitetsutvikling.

All statistikk om videregående skole og fagopplæring baserer seg på innsamling av personopplysninger. I tillegg benytter Utdanningsdirektoratet personopplysninger (både indirekte og, fra 10. trinn, direkte identifiserbare personopplysninger) for å lage ulike statistikker i grunnskolen. Et eksempel er skolebidragsindikatorer.³³

³³ https://www.udir.no/contentassets/97d722de8eda45bc96e963b978d6e525/datagrunnlag-og-metode_ssb.pdf
https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/skolebidragsindikatorer/metodebeskrivelse_20182019.pdf

Skolebidragsindikatorerne skal gi en indikasjon på hva skolens innsats har å si for elevenes resultater, og det kreves derfor at det behandles opplysninger på individnivå. For grunnskolen vil det være behov for opplysninger om fødselsnummer, skoletilknytning, resultater fra nasjonale prøver³⁴ (også fritak/ikke møtt), eksamensresultater 10. trinn og skoleår. For videregående opplæring vil det blant annet være behov for fødselsnummer, skolenummer, alle standpunkt- og eksamensresultater fra grunnskolen og Vg1, Vg2 og Vg3, terminkarakter 1, terminkarakter 2, fagstatus, tidligere fagstatus, fagkode, elevtimer, kurskode, rettstype, kursprosent, antall fag, karakterstatus, organisasjonsnummer, fullførtkode, elevstatus, forrige elevstatus og fravær.

Når det gjelder opplysninger på individnivå fra grunnskolen (10. trinn, karakterer og fravær), kobles disse mot enkeltelevers resultater fra de nasjonale prøvene for å kartlegge og sammenlikne elevenes faglige utvikling over en gitt tidsperiode. Det gjøres også kobling med elevdata for videregående opplæring for å se hvor stor andel elever som går direkte fra grunnskolen til videregående, og med resultater i videregående opplæring for å lage skolebidragsindikatorer for videregående.

Utdanningsdirektoratet utarbeider skolebidragsindikatorer for videregående opplæring, mens SSB utarbeider skolebidragsindikatorer for grunnskolen. De fleste opplysninger som utleveres til SSB, er knyttet til personnummer. Disse blir kvalitetssikret av Utdanningsdirektoratet før overføring. Direktoratets fagkompetanse gir SSB en viktig merverdi når det gjelder kvalitetssikring av data som SSB benytter som grunnlag for å lage nasjonal statistikk.

Lagringstid og sletting av data

Utdanningsdirektoratet har rutiner knyttet til aidentifisering av alle personopplysninger som benyttes til statistikk- og analyseformål etter bruk. Dette er i samsvar med personvernforordningens regler om formålsbegrensning.

For at Utdanningsdirektoratet skal kunne ivareta formålet med å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for utdanningssektoren, er det behov for å kunne behandle data over tid. Store deler av den statistikken Utdanningsdirektoratet utarbeider i dag, krever at det behandles personopplysninger over tid. Eksempler på dette er gjennomføringsstatistikk (blant annet overganger mellom trinn og gjennomføring av læretiden) og statistikk om søkere som får lærekontrakt. Data som er innsamlet, benyttes også til flere ulike statistikker. Eksempelvis vil det være behov for grunnlagsdataene for karakterstatistikken også etter at en årgang er publisert, fordi de etter fem år blant annet skal kobles på gjennomføringsstatistikk. Dette begrunner behovet for at Utdanningsdirektoratet beholder koblingsnøkkelen etter at aidentifisering av personopplysningene er gjort.

Langsiktig lagring er også viktig for kvalitetssikring og sporbarhet med tanke på mulige feil i tidligere årganger. Langsiktig lagring er videre viktig for å kunne lage nye analyser og koblinger. Ved endring i indikatorer, for eksempel innføring av fraværsgrænse, er det relevant å lage nye tidsserier tilbake i tid for å kunne sammenligne og lage god styringsinformasjon. Utdanningsdirektoratet er en viktig produsent av kunnskapsgrunnlaget for blant annet

³⁴ Nasjonale prøver i lesing/regning/engelsk på 5. og 8. trinn.

utdanningssektoren, Kunnskapsdepartementet, Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

For å oppnå formålene med statistikkarbeidet har Utdanningsdirektoratet vurdert at det er behov for å lagre data i en periode på ti år etter mottak. Det vil da bli foretatt en vurdering av hvilke data som eventuelt skal avleveres til Riksarkivet, anonymiseres eller slettes. Departementet er enig i denne vurderingen.

Behov for tydeligere regulering

Det framgår ikke eksplisitt av forskriften at det kan behandles personopplysninger i forbindelse med dagens rapportering fra sektor.

I praksis samler Utdanningsdirektoratet inn personopplysninger fra videregående opplæring i et stort omfang og om et stort antall personer. Dette gjelder også personopplysninger av særlig kategori eller andre sensitive personopplysninger som har et særlig vern. Etter departementets vurdering innebærer dette at Utdanningsdirektoratet har etablert et register over alle elever og deltakere i videregående opplæring som inneholder personopplysninger. Selv om innsamlingen av opplysninger fra kommunene utelukkende er på aggregert nivå, vil det likevel foreligge risiko for indirekte identifisering av enkeltpersoner. Departementet mener derfor det er behov for å tydeliggjøre det supplerende rettsgrunnlaget for Utdanningsdirektoratets behandling av opplysninger som rapporteres fra kommunen og fylkeskommunen med hjemmel i dagens § 2-2 i forskrift til opplæringsloven.

Etter departementets vurdering er det behov for å tydeliggjøre formålet med dagens innsamling av opplysninger fra sektor, og fastsette mer konkret hvilke type opplysninger kommunen og fylkeskommunen skal rapportere eller gjøre tilgjengelig for Utdanningsdirektoratet. En slik regulering vil gjøre det tydeligere og mer forutsigbart hvilke personopplysninger som samles inn av statlige myndigheter, og vil dessuten gi et bedre rettslig grunnlag for kommunens og fylkeskommunens rapporteringsplikt. Disse foreslås regulert i egne bestemmelser.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med friskoler. Tilsyn er regulert i friskoleloven § 7-2. Innsamlet data fra friskolene blir også benyttet i direktoratets tilsynsvirksomhet. Tilsyn som formål er etter departementets syn ivaretatt av det overordnede formålet om evaluering av opplæringsvirksomheter i opplæringsloven § 14-4. Det vises til nærmere omtale i punkt 4.8 om klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning.

Kommunens rapporteringsplikt

Skoleeier rapporterer opplysninger til Utdanningsdirektoratet på aggregert nivå gjennom GSI-systemet. Selv om dette ikke innebærer rapportering av direkte identifiserbare personopplysninger, må det likevel legges til grunn at Utdanningsdirektoratet behandler personopplysninger fordi små tall innebærer risiko for indirekte identifisering av enkeltpersoner. Departementet foreslår at det i forskrift til opplæringsloven listes opp følgende opplysningskategorier som skal rapporteres til Utdanningsdirektoratet på grunnskolenivå:

- opplysninger om grunnskolen, opplæring spesielt organisert for voksne, musikk- og kulturskoletilbud, skolefritidsordning og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- informasjon om elever og deltakere
- ansatte, kompetanse og ressurser
- fagvalg og organisering av opplæringen for ulike elevgrupper

Enkelte av disse opplysningene er det kun kommunen som skoleeier som skal rapportere på. Dette gjelder blant annet opplysninger knyttet til voksenopplæring, musikk- og kulturskoletilbud og PP-tjenesten.

Departementet foreslår videre at det forskriftsfestes at Utdanningsdirektoratet kan behandle indirekte identifiserbare personopplysninger for å utarbeide statistikk, analyser og til bruk i forskning når det er nødvendig for å oppnå formålet i opplæringsloven § 14-4 andre ledd og friskoleloven § 7-2 c andre ledd, som er å evaluere opplæringsvirksomheter etter loven. Departementet understreker at forslaget ikke gir grunnlag for rapportering av direkte identifiserbare personopplysninger fra kommunen gjennom GSI. Det forutsettes at rapporteringen fra grunnskolene i GSI fortsatt skal være på aggregert nivå. Hensikten med forslaget er å synliggjøre at det gjennom kommunens rapportering kan være risiko for indirekte identifisering av enkeltpersoner på grunn av små tall, og at dette ikke skal være til hinder for rapportering til Utdanningsdirektoratet.

Fylkeskommunens rapporteringsplikt

Fylkeskommunene rapporterer opplysninger om videregående opplæring til Utdanningsdirektoratet fra sitt felles skoleadministrative datasystem VIGO. Opplysningene består av direkte personidentifiserbare opplysninger knyttet til søkere, privatister og deltagere i videregående opplæring.

På grunnlag av fylkeskommunens rapportering har Utdanningsdirektoratet etablert et nasjonalt register over alle søkere, elever og deltakere i videregående opplæring, og som inneholder personopplysninger. Dette gjelder også sensitive personopplysninger og opplysninger som direkte eller indirekte er av særlig kategori (for eksempel spesialundervisning, særskilt språkopplæring og fravær).

Opplysningene brukes til å utarbeide statistikk, analyse og til bruk i forskning. Formålet er å gi statlige myndigheter ved Utdanningsdirektoratet et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne evaluere opplæringsvirksomhetene, jf. opplæringsloven § 14-4 og friskoleloven § 7-2 c. Mer konkret vil opplysningene i dette registeret som nevnt over gi kunnskap om hvilke opplæringstilbud og hvilke tiltak som bidrar til at flest mulig gjennomfører videregående opplæring. Selv om departementet vurderer at det ut fra formålet med den statlige informasjonsinnhenting foreligger et behov for å ha et slikt register, innebærer dette samtidig et inngrep i de registrertes personvern. Det er derfor viktig å sikre at Utdanningsdirektoratets behandling av opplysningene er regulert i samsvar med kravene i personvernregelverket.

Departementet foreslår at registeret reguleres i forskrift til opplæringsloven kapittel 2 og forskrift til friskoleloven kapittel 2. Det foreslås at det fastsettes en liste over

hovedkategorier av opplysninger med eksempler som skal rapporteres til Utdanningsdirektoratet på videregående nivå, og som dette registeret skal inneholde. Dette gjelder følgende hovedkategorier opplysninger:

- informasjon om deltakelse og deltakere i videregående opplæring, for eksempel elevstatus, fagvalg, inngåtte kontrakter, rettstype, inntak og søkere.
- læringsresultater og gjennomføring, for eksempel karakterer og resultater, avlagte fagprøver, kontakt med oppfølgingstjenesten og karakterpoeng.
- bakgrunnsinformasjon, for eksempel hjemfylke, fødselsnummer for identifikasjon, fødselsdato, alder og kjønn.

Det framgår av oppstillingen at fylkeskommunen skal gjøre direkte identifiserbare personopplysninger tilgjengelig for Utdanningsdirektoratet. Etter departementets vurdering vil både legalitetsprinsippet og personvern hensyn tale for at det fastsettes en slik uttømmende liste over hovedkategorier av personopplysninger som rapporteres til Utdanningsdirektoratet.

Departementet bemerker at forslaget også gir Utdanningsdirektoratet, uten hinder av taushetsplikten, hjemmel til å samle inn opplysninger som gjelder grunnskolen gjennom VIGO. Dette er som nevnt over opplysninger om vitnemål, for eksempel fravær og halvårsvurdering på 10. trinn for den enkelte elev, og uavhengig av om eleven har gått i offentlig skole eller friskole. Dette innebærer at videregående friskoler ikke rapporterer tilsvarende opplysninger til Utdanningsdirektoratet. Opplysningene fra grunnskolen vil være omfattet av hovedkategoriene "læringsresultater og gjennomføring" og "bakgrunnsinformasjon". Kategorien "læringsresultater" vil også omfatte tilfeller der eleven ikke får standpunktkarakter på grunn av manglende vurderingsgrunnlag i fag (IV). Forslaget vil tydeliggjøre innholdet i fylkeskommunens rapporteringsplikt, og gjøre det åpent og forutsigbart hvilke personopplysninger som rapporteres til statlige myndigheter, og som finnes i det nasjonale register over elever, lærlinger og lære kandidater på videregående nivå.

Departementet foreslår videre at det forskriftsfestes at Utdanningsdirektoratet kan behandle de opplistede kategoriene av personopplysninger for å utarbeide statistikk og analyser. Fordi disse opplysningene i stor grad også blir brukt til forskningsformål, foreslår departementet at dette tydeliggjøres i forskriften. Departementet mener samtidig at det er behov for å tydeliggjøre det overordnede formålet med Utdanningsdirektoratets bruk av personopplysninger, som er evaluering av opplæringsvirksomheter, og foreslår at det i bestemmelsen henvises eksplisitt til opplæringsloven § 14-4 andre ledd og friskoleloven § 7-2 c.

4.5.4.4 Innsamling av opplysninger gjennom nasjonale læringsmiljøundersøkelser

Innledning

Dette punktet handler om innsamling av opplysninger gjennom nasjonale læringsmiljøundersøkelser, og behovet for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for

Utdanningsdirektoratets behandling vurderes. Innsamlingen skjer gjennom kommunens og fylkeskommunens plikt til å gjennomføre slike undersøkelser i forskrift til opplæringsloven § 2-3 og § 2-3a. Friskoler har en tilsvarende plikt til å gjennomføre nasjonale læringsmiljøundersøkelser for elever fastsatt i forskrift til friskoleloven § 2-3.

Om nasjonale læringsmiljøundersøkelser

Forskrift til opplæringsloven § 2-3 fastsetter en plikt for skoleeier til å gjennomføre nasjonale undersøkelser om elevenes «motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet». Fylkeskommunen er pålagt tilsvarende plikt til å gjennomføre nasjonale undersøkelser av arbeids- og læringsmiljøet for fagopplæring i bedrift for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater, jf. forskriften § 2-3a.

Formålet med slike nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet fremgår ikke spesifikt av forskriftsbestemmelsene. I forarbeidene³⁵ er det tydelig fastsatt at undersøkelsene skal kartlegge skole- og læringsmiljøet for å gi bedre kunnskap om læring og trivsel, og resultatene skal følges opp lokalt. Forarbeidene tyder også på at formålet er å fremskaffe nødvendig informasjon i forbindelse med kvalitetsvurderingssystemet.

Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med forskere og partene i sektoren utviklet nasjonale læringsmiljøundersøkelser for skole og fagopplæring. Gjennom Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen får elever, lærlinger og lærekandidater si sin mening om skole- og læringsmiljøet og arbeidsmiljøet i lærebedriften. Begge undersøkelsene er obligatoriske for skoleeier å gjennomføre. I dag er det bare Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen som gjennomføres med hjemmel i disse bestemmelsene i forskriften.³⁶

Utdanningsdirektoratet har også utviklet andre undersøkelser³⁷ som er frivillig for skolene å benytte. Det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger i forbindelse med slike undersøkelser er samtykke³⁸. Dette omtales ikke nærmere her.

Nærmere om Elev- og Lærlingundersøkelsen

Skoleeiere gjennomfører Elevundersøkelsen årlig, men ikke alltid for alle trinn. Skolen kan invitere elever fra 5. trinn til og med Vg3 til å svare på spørsmålene i denne undersøkelsen. I høstsemesteret er det obligatorisk for skolene å gjennomføre Elevundersøkelsen for 7. trinn, 10. trinn og Vg1. Skoleeier velger selv om de vil gjennomføre på flere trinn. I vårsemesteret er det frivillig for skoleeier å gjennomføre Elevundersøkelsen. Det er alltid frivillig for elevene å delta. Elevene kan også hoppe over spørsmål de ikke ønsker å svare på. Fylkeskommunen gjennomfører Lærling-

³⁵ Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), Ot. prp. nr. 80 (2002-2003).

³⁶ I tillegg er det utviklet en frivillig pilotundersøkelse; «Fagopplæring i skole» for elever på VG3 som ikke har fått læreplass.

³⁷ Foreldreundersøkelsen for skole, Lærerundersøkelsen, Voksenopplæringsundersøkelsen og Lærebedriftsundersøkelsen.

³⁸ Artikkel 7 i personvernforordningen fastsetter nærmere krav til samtykke som lovlig behandlingsgrunnlag for personopplysninger.

undersøkelsen det tredje semesteret i læretiden. På samme måte som for Elevundersøkelsen er det obligatorisk for fylkeskommunene å gjennomføre undersøkelsen, mens det er frivillig for lærlingene og lære kandidatene å svare.

Utdanningsdirektoratet er behandlingsansvarlig for Elevundersøkelsen. Selv om det i dag praktiseres delt behandlingsansvar mellom Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunen for gjennomføring av Lærlingundersøkelsen, legger departementet til grunn at Utdanningsdirektoratet har behandlingsansvaret alene også for Lærlingundersøkelsen. Departementet viser til Datatilsynets uttalelse i forbindelse med tidligere konsesjonsvedtak³⁹ om utlevering av rådata fra Elevundersøkelsen, hvor det ble fastslått at rådata fra Elevundersøkelsen ikke kan utleveres til skoleeier/skole fordi opplysningene elevene blir spurt om å besvare, er egnet til å identifisere den enkelte eleven og følgelig hvilke svar vedkommende har gitt på øvrige spørsmål. Datatilsynet viste også til at en eventuell utlevering av indirekte identifiserbare personopplysninger til skole/skoleeier krever samtykke fra den enkelte eleven, og at en slik begrensning i utleveringsadgangen begrunner at Utdanningsdirektoratet må betraktes som eneste behandlingsansvarlig. Departementet mener de samme betraktningene kan gjøres gjeldende også for Lærlingundersøkelsen.

Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen inneholder obligatoriske og valgfrie bolker med spørsmål, som er utarbeidet og kvalitetssikret i samarbeid med forskere. Spørsmålene omfatter i dag (per 2020) opplysninger om elevens kjønn og skoletrinn, motivasjon, trivsel, mobbing, meninger om elevmedvirkning, elevdemokrati og det fysiske miljøet. Dette inkluderer også spørsmål om skole-hjem-samarbeid, arbeidsforhold og læring, vurdering for læring, regler på skolen, støtte fra lærerne, læring, arbeidsmiljø og utdannings-yrkesrådgivning. Til spørsmålene som konkret handler om trivsel og mobbing, er det lagt inn flere oppfølgingsspørsmål. Undersøkelsen inneholder ingen fritekstfelt som gjør det mulig for den som besvarer undersøkelsen, å skrive inn egne kommentarer.

Behandling av personopplysninger i forbindelse med nasjonale læringsmiljøundersøkelser

Både Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen gjennomføres på en slik måte at det ikke foreligger direkte koblinger mellom resultater og elevens, lærlingens eller lære kandidatens navn, fødselsnummer eller annen personentydig informasjon. Undersøkelsene gjennomføres digitalt. For Elevundersøkelsen benyttes det normalt en påloggingskode for å logge seg inn på nettsiden. For elever i videregående opplæring kan e-post benyttes for å sende ut invitasjoner til undersøkelsen, mens det alltid benyttes sms og/eller e-post ved utsendelse av invitasjoner til Lærlingundersøkelsen. Det er henholdsvis skoleeier og fylkeskommunen som er ansvarlig for å gjennomføre undersøkelsene, og det er de som har ansvaret for å dele/sendte ut invitasjonene. Når svarperioden for undersøkelsen er avsluttet, brytes forbindelsen mellom påloggingskoden til den som

³⁹ I Datatilsynets konsesjonsvedtak av 6. februar 2008.

svarer, og besvarelsen. Prosessen hindrer direkte identifisering av enkeltindivider (hvem som har svart hva), men det foreligger likevel en risiko for indirekte identifisering for eksempel der læringsmiljøene er små eller sammensatt på en slik måte at det er mulig å identifisere den enkelte eleven, lærlingen eller lærekandidaten. Risikoen for indirekte identifisering av enkeltindivider gjør at resultatene fra Elev- og Lærlingundersøkelsen må behandles som personopplysninger.⁴⁰ Dette innebærer at undersøkelsene må gjennomføres i samsvar med personvernregelverkets krav til behandling av personopplysninger.

Utdanningsdirektoratet har inngått databehandleravtale med underleverandør for begge undersøkelsene, og indirekte identifiserbare data fra disse lagres på servere hos databehandler hvor ingen eksterne har tilgang. Utdanningsdirektoratet gir kun tilgang til indirekte identifiserbare data etter innvilget søknad om dispensasjon fra taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13 d, til forskningsprosjekt. Utlevering til forskning er en form for viderebehandling av opplysninger som anses som forenlig formål. Resultater fra undersøkelsene utleveres i dag til forskning hvor data brukes til å kartlegge skole- og læringsmiljøet til elevene, til forskningsprosjekter som for eksempel skal sammenstille data fra ulike datakilder, og der dataene skal ligge til grunn som bakgrunnsvariabel for å undersøke andre forhold enn skole- og læringsmiljø.

Utdanningsdirektoratet prikker dataene (dvs. sletter små tall) for å hindre indirekte identifisering av enkeltindivider slik at disse kan gjøres tilgjengelig for skoleeiere.

Samlede (aggregerte) resultater fra alle brukerundersøkelsene er tilgjengelige for skoler, skoleeiere, fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet i portaler som krever pålogging.⁴¹ Resultater fra Lærlingundersøkelsen er også tilgjengelig for lærebedrifter og opplæringskontorer. Her vises svar på enkeltspørsmål, inkludert frekvenser, og indekser og andeler. Data fra Elev- og Lærlingundersøkelsen er også offentlig tilgjengelig i åpen del av skoleporten. Dette utgjør hoveddelen av behandlingen av data som er innsamlet gjennom disse undersøkelsene. Her vises snittskår på enkeltspørsmål og indekser samt andel påmeldte som har deltatt i undersøkelsen. Utdanningsdirektoratet praktiserer strenge prikkeregler for visning av resultater fra undersøkelsene, slik at ikke taushetsbelagte opplysninger om f.eks. mobbing skal være tilgjengelig på en slik måte at skolene kan identifisere enkeltelever.

Utdanningsdirektoratets innsamling av resultater fra Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen brukes av skoler, skoleeiere og Utdanningsdirektoratet utdanningsadministrasjonen som en hjelp til å analysere og utvikle læringsmiljøet, blant annet som en del av arbeidet med kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Blant annet er oppfølgingen av resultater fra Elev- og Lærlingundersøkelsen en del av skolens plikt til et systematisk og forebyggende skolemiljøarbeid etter opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd (se punkt 4.5.2.).

⁴⁰ <https://www.udir.no/globalassets/filer/brukerundersokelser/info-eu-flere-sprak/informasjon-til-foreldre-og-foresatte-om-elevundersokelsen.pdf>

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/larlingundersokelsen/>

⁴¹ elfu.udir.no/Administrasjon og llu.udir.no/Administrasjon

Lokale tilleggsspørsmål i nasjonale læringsmiljøundersøkelser

Utdanningsdirektoratet har åpnet opp for at den enkelte skoleeier kan utarbeide egne, lokale tilleggsspørsmål for å kartlegge forhold i elevenes læringsmiljø som ikke dekkes av obligatoriske spørsmål eller tilgjengelige tilleggspolker. Dette gjelder per i dag kun Elevundersøkelsen.

I praksis søker skoleeier Utdanningsdirektoratet om tillatelse til å ta inn spørsmålene som en del av undersøkelsen ettersom direktoratet både kvalitetssikrer spørsmålene og teknisk sett legger tilleggsspørsmålene inn i undersøkelsen. Tilleggsspørsmålene som ønskes brukt, må ligge innenfor formålet og temaene som gjelder for resten av Elevundersøkelsen, jf. § 2-3 i forskrift til opplæringsloven og § 2-3 i forskrift til friskoleloven. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet også behandler personopplysninger i form av resultater knyttet til lokale tilleggsspørsmål. Direktoratet bearbeider disse i henhold til rutiner for skjerming av data (såkalte "prikkereglene") for å hindre indirekte identifisering. Resultatene fra de lokale tilleggsspørsmålene blir på samme måte som for resten av Elevundersøkelsen prikket før disse utleveres til skoleeier til bruk i det lokale læringsmiljøarbeidet. Lokale tilleggsspørsmål er ikke brukt i Lærlingundersøkelsen, men departementet mener det bør åpnes opp for å kunne legge inn lokale tilleggsspørsmål også for denne undersøkelsen.

Behovet for tydeligere regler om nasjonale læringsmiljøundersøkelser

Det framgår ikke eksplisitt av forskriftsbestemmelsene at det kan behandles personopplysninger i forbindelse med de nasjonale læringsmiljøundersøkelsene. Etter departementets vurdering følger dette forutsetningsvis av angivelsen av de ulike temaene disse undersøkelsene skal omhandle. Selv om formålet med skole- og læringsmiljøundersøkelsene og behandlingen av nødvendige personopplysninger til dette formålet kan sies å være av stor betydning for elevene, lærlingen og lære kandidatene, griper slike undersøkelser inn i personvernet til den enkelte som deltar i disse. Elevundersøkelsen og Lærlingundersøkelsen blir besvart av et stort antall barn og unge og omhandler spørsmål knyttet til temaer som forutsetningsvis gjør det nødvendig å behandle særlig kategori personopplysninger eller andre personopplysninger med et særlig beskyttelsesbehov.

Ettersom slike undersøkelser kan utgjøre en særlig risiko for personvernet til den enkelte, mener departementet at det er behov for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for gjennomføringen av nasjonale læringsmiljøundersøkelser, herunder dagens Elev- og Lærlingundersøkelse, for å begrense risikoen og hindre unødig inngrep i elever, lærlinger og lære kandidatens personvern.

Departementet forslår endringer i forskrift til opplæringsloven § 2-3 og § 2-3 a og forskrift til friskoleloven § 2-3 for å få tydeligere fram at det er Utdanningsdirektoratet som fastsetter skole- og læringsmiljøundersøkelsene, og at det er frivillig for elevene, lærlingene og lære kandidatene å delta i disse. Etter departementets vurdering er frivillighet både når det gjelder deltakelse og hvilke spørsmål den enkelte ønsker å svare på, et viktig personvern hensyn når det gjelder denne type undersøkelser.

Elev- og Læringsundersøkelsen gjennomføres i dag på en måte som både praktisk og gjennom tekniske løsninger gjør at resultatene av undersøkelsen kun er indirekte identifiserende. Etter departementets vurdering vil bruk av indirekte identifiserende opplysninger anses som tilstrekkelig til å oppfylle formålet med undersøkelsene. Dette er i også samsvar med personvernforordningens prinsipp om dataminimering. Etter departementets syn er det grunnlag for å videreføre dagens praksis. Det foreslås derfor at det fremgår eksplisitt av bestemmelsen at undersøkelsene ikke skal inneholde direkte identifiserbare personopplysninger. Ordlyden er ikke til hinder for at skolen og fylkeskommunen kan bruke personopplysninger de har om elever og lærlinger, til å sende ut invitasjon til å delta i undersøkelsene, se omtale over.

Departementet foreslår videre at formålet med skole- og læringsmiljøundersøkelsene tydeliggjøres. Dette vil gi et klarere behandlingsgrunnlag, som bidrar til større tilgjengelighet og forutsigbarhet for de registrerte (elever, lærlinger, lærebedriftkandidater). Vurderingen har også en side til det generelle prinsippet om rettferdighet, som fremgår av art. 5 nr. 1 bokstav a. Prinsippet innebærer blant annet at det må være forståelig for de registrerte at behandlingsansvarlige faktisk behandler de aktuelle opplysningene for det konkrete formålet. Det samme begrunner at det i forskriften også tydeliggjøres at Utdanningsdirektoratet er behandlingsansvarlig for undersøkelsene.

Videre foreslår departementet at det fastsettes i forskriften at Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysninger som indirekte kan knyttes til en enkeltperson, når det er nødvendig for å kunne kartlegge skole- og læringsmiljøet, og som igjen er en del av det overordnede formålet om evaluering av opplæringsvirksomheten, jf. § 14-4 i opplæringsloven og § 7-2 c i friskoleloven. Det overordnede formålet med den statlige informasjonsinnhenting er ment tydeliggjort ved at det henvises eksplisitt til disse bestemmelsene i forslag til ny § 2-3 og § 2-4 i forskrift til opplæringsloven og § 2-3 i forskrift til friskoleloven.

Departementet presiserer at forslaget ikke er ment å gi supplerende rettslig grunnlag for behandling av direkte identifiserbare personopplysninger gjennom skole- læringsmiljøundersøkelsene. Behandlingsgrunnlaget gis kun på bakgrunn av risikoen for mulige indirekte identifiserende personopplysninger som genereres av undersøkelsene.

Departementet foreslår også at dagens praksis med at skoleeiere kan stille lokale tilleggsspørsmål i forbindelse med Elevundersøkelsen forskriftsreguleres. Forslaget skal tydeliggjøre at det foreligger en slik adgang, og at spørsmålene skal godkjennes av Utdanningsdirektoratet. Dette foreslås derfor regulert i § 2-3 i forskrift til opplæringsloven og § 2-3 i forskrift til friskoleloven. Forslaget vil samtidig tydeliggjøre at Utdanningsdirektoratet er behandlingsansvarlig for opplysninger som genereres av lokale tilleggsspørsmål som innlemmes i undersøkelsene. Selv om det per i dag ikke praktiseres en tilsvarende mulighet for fylkeskommunen til å legge inn lokale tilleggsspørsmål ved gjennomføring av Lærlingundersøkelsen, mener departementet at bør gis anledning til det. Det foreslås derfor en tilsvarende regulering i ny bestemmelse om nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærebedriftkandidater.

De foreslåtte endringene i dagens § 2-3 og § 2-3 a i forskrift til opplæringsloven, og § 2-3 i forskrift til friskoleloven er generelt utformet og er ikke begrenset til de skole- og

læringsmiljøundersøkelsene som gjelder i dag. Det kan dermed gjøres endringer i undersøkelsene eller fastsettes andre undersøkelser så lenge undersøkelsene er innenfor det formålet med slike undersøkelser. Departementet viser i den forbindelse til at det, blant annet på bakgrunn av nytt kapittel 9 A om elevenes skolemiljø, er satt i gang et revisjonsarbeid knyttet til Elevundersøkelsen,

Departementet forslår samtidig andre endringer i dagens § 2-3 i forskrift til opplæringsloven og § 2-3 i forskrift til friskoleloven for å tilpasse begrepsbruken til endringer som er gjort i opplæringsloven og friskoleloven siden forskriftsbestemmelsene ble vedtatt. Departementet mener det er behov for en mer generell formulering i forskriftsreglene, som blant annet muliggjør en tettere kobling til opplæringsloven kapittel 9 A om elevenes skolemiljø.⁴² Dette kapittelet er, med enkelte unntak og tilpasninger, gjort gjeldende for elever i friskoler, se friskoleloven § 2-4 andre ledd. Forslaget innebærer at det i slike undersøkelser bare kan stilles spørsmål om temaer innenfor elevenes "skole- og læringsmiljø". Etter departementets syn vil forslaget ikke få betydning for hvilke spørsmål som kan stilles i disse undersøkelsene sammenliknet med dagens regler. Det foreslås samtidig en justering i ordlyden i overskriften i dagens § 2-3 a i forskrift til opplæringsloven for å få bedre sammenheng med oppramsingen av tema nevnt i bestemmelsens første ledd.

4.5.4.5 Innsamling av opplysninger gjennom nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkelser

Dette punktet handler om innsamling av opplysninger gjennom nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale prøver.

Forskrift til opplæringsloven § 2-4 gir nasjonale myndigheter hjemmel for at elever kan pålegges å delta i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser om elevenes læringsutbytte. Kommunen og fylkeskommunen har plikt til å sørge for at prøvene gjennomføres på sine skoler. Bestemmelsen inneholder også regler om fritak fra prøver for elever. Friskoler har en tilsvarende plikt fastsatt i forskrift til friskoleloven § 2-4.

Nasjonale prøver og kartleggingsprøver er obligatoriske for hele årskull i grunnskolen. I tillegg er det også obligatorisk deltakelse for de skolene og elevene som blir trukket ut til å være med i internasjonale undersøkelser.

Fra skoleåret 2017–2018 har det vært obligatorisk å gjennomføre en ferdighetsprøve i svømming for elever på 1.- 4. årstrinn. Det er i dag ikke rapporteringskrav til Utdanningsdirektoratet for denne prøven. Ferdighetsprøven i svømming omtales derfor ikke nærmere.

Utdanningsdirektoratet har også ansvaret for gjennomføring av sentralt gitt eksamen. Departementet legger til grunn at reglene om eksamen i kapittel 3 i forskrift til

⁴² Prop. 57 L (2016–2017) og "Grunnslagsdokument for arbeid med barnehage- og skolemiljø, mobbing og andre krenkelser" (Utdanningsdirektoratet 2017).

opplæringsloven gir tilstrekkelig klart supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av eksamen.

Om de ulike prøvene

Nasjonale prøver

Formålet med de nasjonale prøvene er å kartlegge elevenes ferdigheter, og resultatene gir viktig informasjon som brukes blant annet til å gi elevene tilbakemeldinger og tilpasset opplæring, og for å utvikle kvaliteten på alle nivåer i skolesystemet. Nasjonale prøver i lesing og regning er i dag obligatorisk for 5., 8. og 9. trinn. Nasjonale prøver i engelsk er obligatoriske på 5. og 8. trinn. Fra 2014 har nasjonale prøver i engelsk og regning blitt utformet slik at det er mulig å analysere utviklingen av resultatene over tid. Fra 2016 gjelder det samme for nasjonale prøver i lesing.

De nasjonale prøvene gjennomføres i direktoratets Prøve- og eksamenssystem. Prøveresultatene som samles inn, er knyttet til direkte identifiserbare personopplysninger i form av navn og fødsels- og personnummer, som senere blir pseudonymisert. Fritak fra nasjonale prøver skal også rapporteres, men uten at årsaken til fritak oppgis. Skolene har tilgang til foreløpige resultater (direkte identifiserbare data) umiddelbart etter egen gjennomføring, før gjennomføringsperioden er over. Etter at gjennomføringsperioden er over, mottar skolene endelige rapporter som viser elevresultatene. Skoleeier har tilgang til skjermet data for egne skoler. Utdanningsdirektoratet publiserer årlig de nasjonale tallene fra gjennomføringen av nasjonale prøver på kommunenivå.

Kartleggingsprøver

Kartleggingsprøvene er et verktøy for den enkelte skole og lærerne til å fange opp de elevene som har behov for ekstra oppfølging, og må sees i sammenheng med skolens plikt til tidlig innsats, jf. opplæringsloven § 1-4. Formålet med kartleggingsprøvene er å sikre at ingen barn går gjennom sine første skoleår uten å beherske grunnleggende ferdigheter som lesing og regning. Kartleggingsprøvene er i dag obligatoriske i lesing på 1., 2. og 3. trinn, samt regning på 2. trinn. Prøvene er ikke utviklet for å sammenstille resultater og er derfor ikke egnet som nasjonal styringsinformasjon. Det betyr at det ikke er rapporteringskrav til Utdanningsdirektoratet for disse kartleggingsprøvene. Prøvene gjennomføres ikke digitalt, og resultatene fra disse samles inn og benyttes kun internt i den enkelte kommune.

I tillegg gjennomføres det *frivillige* kartleggingsprøver i regning på 1. og 3. trinn, i engelsk på 3. trinn og i digitale ferdigheter på 4. trinn. De frivillige kartleggingsprøvene i regning gjennomføres på samme måte som de obligatoriske kartleggingsprøvene, og resultatene benyttes kun internt i kommunen.

Kartleggingsprøvene i engelsk og digitale ferdigheter gjennomføres digitalt i direktoratets prøve- og eksamenssystem. Utdanningsdirektoratet samler inn direkte identifiserbare personopplysninger for disse prøvene på samme måte som for andre digitale prøver. Det skal også utvikles nye kartleggingsprøver i lesing og regning for 1. trinn (frivillige prøver) og 3. trinn (obligatoriske prøver). Det legges opp til at også disse kartleggingsprøvene skal gjennomføres digitalt, og gjennomføringen vil dermed generere direkte

identifiserbare personopplysninger tilsvarende dagens frivillige kartleggingsprøver i engelsk og digitale ferdigheter.

Internasjonale undersøkelser

Norge deltar i flere internasjonale undersøkelser om elevenes læringsutbytte.

Undersøkelsene fastsettes av internasjonale organisasjoner. Formålet med undersøkelsene er å fremskaffe informasjon om hvordan norske elevers kompetanse i sentrale fagområder utvikler seg over tid, lære av andre lands skolesystemer og gi grunnlag for analyser av hvilke forhold som påvirker elevenes trivsel, motivasjon og læring.

Norge har for tiden forpliktet seg til å delta i følgende internasjonale undersøkelser som gjennomføres med hjemmel i forskriften § 2-4:

- TIMSS (5. og 9. trinnslevers ferdigheter i matematikk og naturfag)
- PIRLS (5. trinnslevers ferdigheter i lesing)
- PISA (15- åringers ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag)
- ICCS (9. trinnslevers forståelse av demokrati og medborgerskap)
- ICILS (9. trinnslevers digitale ferdigheter)

De internasjonale undersøkelsene er utvalgsundersøkelser som gjennomføres hvert tredje eller fjerde år, og det er obligatorisk deltakelse for skoler og elever som blir trukket ut til å delta. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for norsk deltakelse i de ulike undersøkelsene og lyser ut oppdrag til et forskningsmiljø i universitets- og høyskolesektoren, som slik fungerer som nasjonal forskningskoordinator.

De internasjonale undersøkelsene gjennomføres ved at besvarelsene knyttes til direkte identifiserbare personopplysninger som for eksempel navn og fødselsnummer. De ulike testene i de internasjonale undersøkelsene er imidlertid utformet slik at resultatene kun har kunnskapsmessig verdi på aggregert nivå, og hvor forskere sammenlikner aggregerte data over tid. Utdanningsdirektoratet får kun utlevert aggregert data fra disse undersøkelsene.

Resultater fra undersøkelsene er en sentral del av arbeidet med kvalitetsvurdering i norsk skole, og er et viktig kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå. Opplysninger fra slike undersøkelser leveres ikke til den enkelte skole, men nasjonale aggregerte data fra internasjonale undersøkelser gjøres tilgjengelig for offentligheten

Statlige myndigheters behandling av personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av prøver

I forbindelse med nasjonale prøver og frivillige kartleggingsprøver behandler Utdanningsdirektoratet (i sitt prøve- og eksamenssystem) følgende personopplysninger som direkte eller indirekte kan knyttes til enkeltelever: fødselsnummer (D-nummer eller duf-nummer), navn, målform, fritak, skoletilhørighet, avgiverskole, prøve som eleven er påmeldt i, prøvegruppe, elevbesvarelse, skalapoeng, mestringsnivå og passord for pålogging.

Det behandles også personopplysninger om ansatte i administrasjon ved skole/opplæringssted, kommune, fylkeskommune, fylkesmannsembete eller Utdanningsdirektoratet i forbindelse med administrasjon av disse prøvene.

Statlige utdanningsmyndigheters behov for å behandle personopplysninger om elevenes læringsutbytte i form av nevnte prøveresultater er klart forutsatt i forarbeidene til opplæringsloven⁴³. Kunnskap om læringsresultater på individnivå er nødvendig for å beregne skolebidragsindikatorer. Slike indikatorer kan gi viktig informasjon om hvor mye den enkelte skole, kommune eller fylkeskommune har bidratt til elevenes læring. Skolebidragsindikatorerne vurderes derfor som et svært viktig bidrag inn i statlige myndigheters arbeid med å utvikle kvaliteten på elevenes opplæring.

Et annet sentralt formål med Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra prøve- og eksamenssystemet er å kunne koble data for å følge elever over tid. Dette kan gi viktig kunnskap om elevenes utvikling, progresjon og gjennomføring (se punkt 4.5.4.2)

Utdanningsdirektoratet bruker også personopplysninger for å utarbeide statistikk på nasjonale prøver og sentralt gitt eksamen for å kunne foreta nødvendige summeringer, beregninger m.m. Kunnskap om enkeltelevers prøveresultater gjør det også mulig å sammenstille resultater for å kunne sammenlikne skoler, kommuner og fylker.

Utdanningsdirektoratet sammenstiller resultater fra både nasjonale prøver og sentralt gitt eksamen, men det foretas i utgangspunktet ikke koblinger mellom disse i den løpende statistikkproduksjonen. Kobling er imidlertid aktuelt i forbindelse med ulike analyser.

Ut over dette kan opplysningene utleveres til forskning etter søknad.

Lagringstid og sletting av data

Utdanningsdirektoratet lagrer personidentifiserbar data for nasjonale prøver og kartleggingsprøver i et eget prøve- og eksamenssystem. Hvor lenge data fra disse prøvene skal lagres må vurderes ut fra formålet med behandlingen.

Utdanningsdirektoratet har per i dag egne sletterutiner for alle de elektroniske prøvene, som innebærer at alle prøveresultater slettes fra resultatvisningen i prøveadministrasjonssystemet ti måneder etter gjennomføring. I tillegg foretas det en manuell sletting av data i prøvegjennomføringssystemet. På grunn av muligheten for sen klagebehandling kan det likevel gå opp mot to år etter gjennomføring av prøver før opplysningene omgjøres til indirekte identifiserbare personopplysninger (gjelder særlig for eksamen).

For de nasjonale prøvene skjer slettingen etter at Utdanningsdirektoratet har mottatt godkjenning fra Arkivverket om at overføring av data er i orden.

Behovet for tydeligere regulering

Tilstrekkelig kunnskap om elevenes læringsutbytte er en sentral faktor inn i kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for statlige myndigheters evaluering av

⁴³ Ot.prp. 80 (2002-2003).

opplæringsvirksomheten, jf. § 14-4 i opplæringsloven. I forarbeidene til opplæringsloven er det som nevnt over tydelig forutsatt et behov for kunnskap om læringsresultater på individnivå. Personopplysningene danner grunnlag for utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og gir mulighet til å koble data for å følge elever over tid. Dette gir et viktig kunnskapsgrunnlag for statlige utdanningsmyndigheters arbeid med å utvikle kvaliteten på elevenes opplæringstilbud. Utdanningsdirektoratets innsamling av individdata gjelder barn og unge, og det samles inn data i et stort omfang og over tid. Etter departementets syn er det behov for større åpenhet og forutsigbarhet knyttet til statlige myndigheters behandling av data som samles inn gjennom ulike former for nasjonale og internasjonale prøver og undersøkelser.

Departementet mener det er behov for tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med gjennomføringen av nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkelser. Personvern hensyn tilsier at det er et særlig behov for en tydeligere fastsettelse av formålet med behandlingen av personopplysninger om elevenes læringsutbytte. Dette vil på en bedre måte enn dagens regulering fastsette klare rammer for Utdanningsdirektoratets behandling. Særlig gjelder dette i forhold til lagringstid og sletting av personopplysninger.

Departementet foreslår å regulere de ulike nasjonale prøvene og undersøkelsene i hver sin bestemmelse for å få tydeligere fram til hvilke formål personopplysninger kan behandles, og hvilke regler som gjelder for gjennomføringen av disse.

I forslag til ny bestemmelse om gjennomføring av nasjonale prøver tydeliggjøres formålet med prøvene, at det er Utdanningsdirektoratet som fastsetter disse, og at det er obligatorisk for elevene å delta. Skoleeieres plikt til å gjennomføre prøvene og ansvar for lokal oppfølging videreføres. De nasjonale prøvene innebærer at det behandles personopplysninger, og Utdanningsdirektoratet gis derfor i nytt tredje ledd et tydelig supplerende rettsgrunnlag for sin behandling om deltakelse og resultater fra slike prøver. Behandlingsgrunnlaget er begrenset til de opplysningene som er nødvendig for det nærmere angitte formålet, samtidig som det overordnede formålet med behandlingen tydeliggjøres ved direkte henvisning til § 14-4 andre ledd i opplæringsloven. Videre foreslår departementet at det presiseres at Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultater fra prøvene på individnivå for den enkelte elev til den skolen eleven går på og til skoleeier.

I forslag til ny bestemmelse om kartleggingsprøver reguleres kartleggingsprøver i lesing og regning i bestemmelsens første ledd. Formålet med prøvene tydeliggjøres og det fastsettes eksplisitt at det er Utdanningsdirektoratet som er ansvarlig for å fastsette disse, og at deltakelsen for elevene er obligatorisk. Skoleeiers plikt til å gjennomføre prøvene og ansvar for lokal oppfølging av resultatene videreføres.

Departementet foreslår å regulere de frivillige kartleggingsprøvene i engelsk og digitale ferdigheter særskilt. Formålet med kartleggingsprøvene tydeliggjøres, og det presiseres at prøvene vil det være obligatorisk for elevene å delta i dersom skoleeier ønsker å gjennomføre slike kartleggingsprøver. Skoleeiers plikt til å gjennomføre prøvene og ansvar for lokal oppfølging videreføres. I motsetning til kartleggingsprøver som foreslås

regulert i bestemmelsens første ledd, innebærer de frivillige kartleggingsprøvene at det behandles personopplysninger. I bestemmelsens tredje ledd foreslås det derfor et supplerende rettsgrunnlag for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger om deltakelse i de frivillige kartleggingsprøvene og for behandling av resultater fra disse. Behandlingsgrunnlaget er begrenset til personopplysninger som er nødvendig for det nærmere angitte formålet i bestemmelsen andre ledd, samtidig som det overordnede formålet med behandlingen tydeliggjøres ved direkte henvisning til opplæringsloven § 14-4 andre ledd. Videre foreslår departementet at det presiseres at Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultater fra prøvene på individnivå for den enkelte elev til den skolen eleven går på, og til skoleeier.

I forslag til ny bestemmelse om internasjonale undersøkelser tydeliggjøres formålet med undersøkelsene, at Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for gjennomføringen av disse, og at det er obligatorisk deltakelse for skoler og elever som velges ut til å delta i undersøkelsene. I motsetning til nasjonale prøver og kartleggingsprøver er formålet med de internasjonale undersøkelsene å gi et kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling utelukkende på nasjonalt nivå. De ulike testene i de internasjonale undersøkelsene er utformet på en slik måte at resultatene kun har kunnskapsmessig verdi på aggregert nivå. Departementet legger til grunn at det kun er behov for å behandle personopplysninger i forbindelse med deltakelsen i undersøkelsene. I bestemmelsen andre ledd foreslås derfor et supplerende rettsgrunnlag for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger om deltakelse for å kunne gjennomføre de internasjonale undersøkelsene. Behandlingsgrunnlaget er begrenset til personopplysninger som er nødvendig for formålet i første ledd, samtidig som det overordnede formålet med behandlingen tydeliggjøres ved henvisning til opplæringsloven § 14-4 andre ledd.

Felles fritaksregler fra nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkelser er regulert i dagens § 2-4 andre og fjerde ledd i forskriften. Departementet foreslår at fritaksreglene videreføres i egen bestemmelse sammen med departementets forskriftshjemmel for å kunne fastsette nærmere retningslinjer for gjennomføringen av prøvene, jf. dagens § 2-4 femte ledd. Forslaget er kun en videreføring av dagens regler. For ferdighetsprøver i svømming gjelder egne fritaksregler som foreslås regulert i ny forskriftsregel om slike prøver.

Som en konsekvens av de nevnte forslagene til ny forskriftsregulering er også ferdighetsprøver i svømming foreslått regulert i egen bestemmelse. Forslaget er kun en videreføring av dagens bestemmelse, og er gitt nytt paragrafnummer.

4.5.5 Departementets forslag

Departementets forslag til endringer i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven og i kapittel 2 i forskrift til friskoleloven innebærer ny paragrafnummerering. Dette kommer blant annet av at dagens forskrift § 2-1 (skolebasert vurdering) og forskrift til friskoleloven § 2-

1 oppheves fra 1. januar 2021.⁴⁴ Fra 1. januar 2021 vil kravet til skolebasert vurdering være regulert i ny § 13-3e andre ledd i opplæringsloven og i ny § 5-2 b andre ledd i friskoleloven.

Departementet foreslår at det fastsettes i opplæringsloven at Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger av særlig kategori, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsvirksomheten som er omfattet av opplæringsloven, se forslag til nytt andre ledd i opplæringsloven § 14-4 andre ledd og forslag til friskoleloven § 7-2 c andre ledd.

Departementet foreslår at det i forskrift til opplæringsloven oppstilles hvilke hovedkategorier av opplysninger som skal rapporteres til Utdanningsdirektoratet på grunnskolenivå og videregående nivå, se forslag til forskrift til opplæringsloven § 2-1 og § 2-2. Det foreslås tilsvarende endringer i § 2-1 og § 2-2 i forskrift til friskoleloven, med nødvendige tilpasninger. Departementet bemerker at rapporteringsplikten til videregående friskoler ikke omfatter opplysninger om grunnskolen. Det framgår av den enkelte kategorien opplysninger, og eksemplene som gis om dette, er personopplysninger.

Departementet foreslår videre at det fastsettes i forskrift at Utdanningsdirektoratet kan behandle de nevnte kategoriene av personopplysninger for å utarbeide statistikk og analyser, og til bruk i forskning, når dette er nødvendig for evaluering av opplæringsvirksomheten etter § 14-4 andre ledd, og at Utdanningsdirektoratet for øvrig kan behandle indirekte identifiserbare personopplysninger.

Departementet foreslår at det tydeliggjøres i § 2-3 og § 2-4 i forskrift til opplæringsloven, og i § 2-3 i forskrift til friskoleloven, at Utdanningsdirektoratet fastsetter skole- og læringsmiljøundersøkelsene, og at det er frivillig for elever, lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater å delta. Det foreslås presisert i bestemmelsene at undersøkelsene skal gjennomføres uten bruk av direkte identifiserbare personopplysninger.

Departementet foreslår at adgangen til å stille lokale tilleggs spørsmål reguleres i § 2-3 og § 2-4 i forskrift til opplæringsloven og § 2-3 i forskrift til friskoleloven.

Departementet foreslår videre at det fastsettes i forskriftsbestemmelsene at Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysninger som indirekte kan knyttes til en enkeltperson når dette er nødvendig for formålet med undersøkelsene. Det foreslås samtidig endringer i ordlyden i dagens § 2-3 i forskrift til opplæringsloven og i § 2-3 i forskrift til friskoleloven for å tilpasse begrepsbruken til senere endringer som er gjort i opplæringsloven og friskoleloven. Det foreslås også en ordlydsendring i overskriften i § 2-3 (nå § 2-3a). Departementet foreslår at det fastsettes i § 2-5 og § 2-6 i forskrift til opplæringsloven og § 2-4 og § 2-5 i forskrift til friskoleloven at det er

⁴⁴ Prop 96 L (2019-2020). I proposisjonen ble det foreslått å samle kravene i opplæringsloven § 13-10 andre ledd og skolebasert vurdering i forskrift til opplæringsloven § 2-1 en ny lovbestemmelse i opplæringsloven. Tilsvarende endringer ble foreslått for friskoleloven. Lovendringene er nå vedtatt, med ikrafttredelse 1. januar 2021. Endringene innebærer at § 2-1 i forskrift til opplæringsloven og § 2-1 i forskrift til friskoleloven oppheves fra samme dato.

Utdanningsdirektoratet som fastsetter prøvene, og hvilke prøver som er obligatorisk for skolene og elevene å gjennomføre. Departementet foreslår videre at det fastsettes i forskriftene at Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger om deltakelse i og om resultater fra nasjonale prøver og frivillige kartleggingsprøver for formål som fremgår av bestemmelsene, og som er nødvendig for evaluering av opplæringsvirksomheten etter opplæringsloven § 14-4 andre ledd og friskolelova § 7-2 c andre ledd. Videre foreslår departementet at det presiseres at Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultater fra prøvene på individnivå til den skolen eleven går på, og til skoleeier, se forskrift til opplæringsloven §§ 2-5 og 2-6. I forskrift til friskoleloven §§ 2-4 og 2-5 er det inntatt tilsvarende presisering, men begrenset til friskolen eleven går på.

Departementet foreslår at det fastsettes i § 2-7 i forskrift til opplæringsloven og § 2-6 i forskrift til friskoleloven at Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for å gjennomføre undersøkelsene, og at disse er obligatorisk for skolene og elevene som blir trukket ut til å delta. Det foreslås at det fastsettes i forskriftene at Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysninger om deltakelse i og om resultater fra undersøkelsene for formål som fremgår av bestemmelsene, og som er nødvendig for evaluering av opplæringsvirksomheten etter opplæringsloven § 14-4 andre ledd og friskolelova § 7-2 c andre ledd.

Departementet foreslår at felles fritaksregler for nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkelser samles i en felles forskriftsregel. I forskrift til opplæringsloven foreslås fritaksreglene fastsatt i ny § 2-8. I forskrift til friskoleloven foreslås fritaksreglene fastsatt i ny § 2-7. Forslaget innebærer kun videreføring av gjeldende rett.

Som en konsekvens av departementets øvrige forslag til endringer foreslås det at ferdighetsprøver i svømming reguleres i en egen forskriftsregel, se forslag til ny § 2-9 i forskrift til opplæringsloven og forslag til ny § 2-8 i forskrift til friskoleloven. Dette innebærer kun en videreføring av gjeldende rett.

Forslag til lov- og forskriftstekst

I opplæringsloven:

§ 14-4 får et nytt andre ledd som skal lyde (nytt ledd i kursiv):

§ 14-4 *Informasjonsinnhenting og evaluering*

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Departementet kan gi forskrift om kva opplysningar Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlinga.

Forskrift til opplæringsloven kapittel 2 skal lyde (erstatte dagens kapittel 2):

Kapittel 2 Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda

§ 2-1 Rapportering frå kommunen

Skoleeigar skal rapportere følgjande opplysningar til Utdanningsdirektoratet:

- a) opplysningar om grunnskolen, opplæring spesielt organisert for vaksne, musikk- og kulturskoletilbod, skolefritidsordning og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- b) informasjon om elevar og vaksne deltakare
- c) informasjon om tilsette kompetanse og ressursar
- d) fagval og organisering av opplæringa for ulike elevgrupper

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til ein enkeltperson, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-2 Rapportering frå fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal, utan hinder av teieplikt, gjere følgjande opplysningar om søkjarar, elevar og deltakarar i vidaregåande opplæring tilgjengelege for Utdanningsdirektoratet:

- a) informasjon om deltaking og deltakarar i vidaregåande opplæring, for eksempel elevstatus, fagval, inngåtte kontraktar, om ungdomsrett, inntak og søkjarar
- b) læringsresultat og gjennomføring, for eksempel karakterar og resultat, avlagde fagprøver, kontakt med oppfølgingstenesta og karakterpoeng
- c) bakgrunnsinformasjon, for eksempel heimfylke, fødselsnummer for identifikasjon, fødselsdato, alder og kjønn

Fylkeskommunen skal også, utan hinder av teieplikt, gjere tilgjengeleg for Utdanningsdirektoratet opplysningar som nemnde i første ledd bokstav b og c om elevar på 10. trinn.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-3 Nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål

frå skoleeigar. Skoleeigaren skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal vere frivillig for elevane å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som nemnde i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-4 Nasjonale undersøkingar om arbeids- og læringsmiljøet for lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, arbeids- og læringsmiljø, medverknad til opplæring på arbeidsplassen og det fysiske miljøet. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål frå fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal vere frivillig for lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som nemnde i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-5 Nasjonale prøver

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale prøver som skal gi kunnskap om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og engelsk. Informasjonen frå prøvane skal gi grunnlag for undervegsvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivå i skolesystemet. Det er obligatorisk for elevane å delta i slike prøver.

Skoleeigaren skal sørge for at prøver etter første ledd blir gjennomførte.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå nasjonale prøver når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på..

§ 2-6 Kartleggingsprøver

Utdanningsdirektoratet fastset kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i lesing og rekning. Skoleeigaren skal sørge for at prøvene blir gjennomførte. Det er obligatorisk for elevane å delta i slike prøver.

Utdanningsdirektoratet fastset frivillige kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i engelsk og digitale ferdigheitar. Dersom skoleeigar ønskjer å gjennomføre slike kartleggingsprøver, er det obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå frivillige kartleggingsprøver når det er nødvendig for formål som omtalt i

andre ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå slike prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på..

§ 2-7 Internasjonale undersøkingar

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for norsk deltaking i internasjonale undersøkingar, som skal gi kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå. Undersøkingane er utvalsundersøkingar, og det er obligatorisk deltaking for dei skolane og elevane som blir trekte ut til å vera med.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltakarar i internasjonale undersøkingar når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-8 Fritak frå nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkingar

For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og prøvene klart ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å fritta eleven frå å delta i prøver og undersøkingar etter §§ 2-5, 2-6 og 2-7. Det same gjeld elevar som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8 eller § 3-12, og elevar ved internasjonale eller utanlandske skolar som mottar opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar eller annan jamgod plan. Eleven sjølv eller foreldra kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.

Internasjonale skolar og utanlandske skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbart urimeleg at elevane skal delta i prøvene.

Utdanningsdirektoratet fastset nærare retningslinjer for gjennomføringa av prøvene.

§ 2-9 Ferdigheitsprøver i symjing

Utdanningsdirektoratet fastset ferdigheitsprøver i symjing som skal gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringa til elevane.

Skolen kan gjere vedtak om å fritta ein elev frå å delta i heile eller delar av ferdigheitsprøva dersom det ikkje er mogleg å leggje prøva til rette for eleven. Slik tilrettelegging kan ikkje vere så omfattande at eleven ikkje blir prøvd i kompetansemåla som ligg til grunn for ferdigheitsprøva.

Utdanningsdirektoratet fastset nærmare retningslinjer for gjennomføringa av ferdigheitsprøvene.

I friskoleloven skal nytt andre ledd i § 7-2 c lyde (nytt ledd i kursiv):

§ 7-2 c Informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og

rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova. Departementet kan gi forskrift om kva opplysningar Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlinga.

I forskrift til friskoleloven skal kapittel 2 lyde:

§ 2-1 Rapportering frå grunnskolar

Grunnskolar skal rapportere følgjande opplysningar til Utdanningsdirektoratet:

- a) opplysningar om grunnskolen
- b) informasjon om elevar og SFO
- c) informasjon om tilsette, kompetanse og ressursar
- d) fagval og organisering av opplæringa for ulike elevgrupper

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til ein enkeltperson, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analyser og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i friskolelova § 7-2 c andre ledd.

§ 2-2 Rapportering frå vidaregåande skolar

Vidaregåande skolar skal, utan hinder av teieplikta, rapportere følgjande opplysningar om elevar i vidaregåande opplæring til Utdanningsdirektoratet:

- a) informasjon om deltaking i vidaregåande opplæring, for eksempel elevstatus, fagval, rettstype og inntak
- b) læringsresultat og gjennomføring, for eksempel karakterar, resultat og karakterpoeng.
- c) bakgrunnsinformasjon, for eksempel heimfylke, fødselsnummer, alder og kjønn.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i friskolelova § 7-2 c annet ledd.

§ 2-3 Nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål frå friskolar. Skolen skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal være frivillig for elevane å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c annet ledd.

§ 2-4 Nasjonale prøver

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale prøver som skal gi skolane kunnskap om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og engelsk. Informasjonen frå prøvane skal danne grunnlag for undervegsvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivå i skolesystemet. Det er obligatorisk for elevane å delta.

Skolen skal sørge for at prøver etter første ledd blir gjennomførte.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå nasjonale prøver når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på.

§ 2-5 Kartleggingsprøver

Utdanningsdirektoratet fastset kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i lesing og rekning. Skolen skal sørge for at prøvene blir gjennomførte. Det er obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet fastset frivillige kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i engelsk og digitale ferdigheitar. Dersom skolen ønskjer å gjennomføre slike kartleggingsprøver, er det obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå frivillige kartleggingsprøver når det er nødvendig for formål som omtalt i andre ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå slike prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på.

§ 2-6 Internasjonale undersøkingar

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for norsk deltaking i internasjonale undersøkingar, som skal gi kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå. Undersøkingane er utvalsundersøkingar, og det er obligatorisk deltaking for dei skolane og elevane som blir trekte ut til å vera med.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltakarar i internasjonale undersøkingar når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd.

§ 2-7 Fritak frå nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkingar

For elevar som får spesialundervisning etter friskolelova § 3-6, og prøvene klart ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å fritta eleven frå å delta i prøver og undersøkingar etter §§ 2-4, 2-5 og 2-6. Det same gjeld elevar som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter friskolelova § 3-5, og elevar ved

internasjonale skolar som mottar opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar eller annan jamgod plan. Eleven sjølv eller foreldra kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene. Klageinstansen i grunnskolen er Fylkesmannen i kvart fylke. Klageinstansen i vidaregåande opplæring er fylkestinget eller den fylkestinget gir mynde.

Skolar som er godkjende på grunnlag av ei anerkjend pedagogisk retning, skal kunne søkje om å leggje prøvene til eit anna trinn enn det som er fastsett, eller søkje fritak frå å delta i prøvene. Slike søknader må grunnvist ut frå læreplanane til friskolen. Søknaden skal sendast til Utdanningsdirektoratet.

Internasjonale skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbert urimeleg at elevane skal delta i prøvene.

Utdanningsdirektoratet fastsett nærmare retningslinjer for gjennomføringa av prøvene.

§ 2-8 Ferdigheitsprøver i symjing

Utdanningsdirektoratet fastset ferdigheitsprøver i symjing som skal gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringa til elevane.

Skolen kan gjere vedtak om å frita ein elev frå å delta i heile eller delar av ferdigheitsprøva i symjing dersom det ikkje er mogleg å leggje prøva til rette for eleven. Slik tilrettelegging kan ikkje vere så omfattande at eleven ikkje blir prøvd i kompetansemåla som ligg til grunn for ferdigheitsprøva.

Utdanningsdirektoratet fastset nærmare retningslinjer for gjennomføringa av ferdigheitsprøvene.

4.6 Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljøsaker

4.6.1 Innledning

I dette punktet drøftes skolenes bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljøsaker.

Opplæringsloven kapittel 9 A inneholder regler om elevenes skolemiljø. Reglene gjelder for elever i grunnskoler og videregående skoler, inkludert elever i friskoler. Pliktene etter kapittel 9 A er i hovedsak lagt på den enkelte skole og den enkelte ansatte, men det er skoleeier som har det overordnede ansvaret for at reglene etterleveres. Det er dermed skoleeier som er behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i forbindelse etterlevelse av reglene om skolemiljø.

4.6.2 Gjeldende rett

Aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9 A-4 innebærer en plikt til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak for å sikre at elever har et trygt og godt skolemiljø. Videre er det krav om at det lages en aktivitetsplan i tilfeller hvor det settes inn tiltak og

krav om at det dokumenteres hvordan aktivitetsplikten er oppfylt. Skolens aktivitetsplikt skal blant annet bidra til at skolene raskt og effektiv tar tak i alle situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen.

I forarbeidene til opplæringsloven er det lagt til grunn at skolen både har en plikt og en rett til å behandle personopplysninger, herunder særlig kategorier personopplysninger som en konsekvens av de handlingene som aktivitetsplikten krever.⁴⁵ Det samme gjelder for den skjerpede aktivitetsplikten. I forarbeidene ble det konkludert med at det var overflødig å ta inn en eksplisitt lovhjemmel for slik behandling.

I opplæringsloven § 9 A-3 er det fastsatt at skolene skal ha nulltoleranse mot krenkelser av elever både fra elever og ansatte ved skolen. Videre følger det av denne bestemmelsen at skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene slik at kravene i kapittel 9 A blir oppfylt. Når det gjelder det psykososiale skolemiljøet, er plikten for de ansatte til å følge med på elevene også understreket i § 9 A-4. Behovet for å behandle personopplysninger i det forebyggende skolemiljøarbeidet er ikke omtalt i forarbeidene til kapittel 9 A om elevenes skolemiljø.

Våren 2020 ble det vedtatt endringer i opplæringsloven § 9 A-3 andre ledd, etter forslag i Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Dagens krav om et kontinuerlig og systematisk arbeid med skolemiljøet (internkontroll) blir erstattet av et krav om at «skolene skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene». Endringen skal etter planen tre i kraft fra 1. januar 2021.

I 2019 behandlet Datatilsynet en sak om bruk av ikke-anonym undersøkelse i det forebyggende skolemiljøarbeidet.⁴⁶ I undersøkelsen ble elevene bedt om å gi følgende personopplysninger: eget navn og klasse, opplysninger om egen trivsel (venner, bråk, etc.), navngi andre elever som bråker, opplysninger om eleven selv er blitt mobbet, navngi hvem som mobber eleven, opplysninger om hvorvidt eleven selv mobber, navngi andre elever som blir mobbet, og navngi elever som mobber.

Datatilsynet konkluderte med at kommunen ikke hadde behandlingsgrunnlag for den behandlingen av personopplysninger som ble gjort ved bruk av det aktuelle kartleggingsverktøyet (Spekter). I sitt vedtak omtaler Datatilsynet både opplæringsloven § 9 A-3 og «følge med»-plikten i § 9 A-4 som aktuelle rettsgrunnlag, men vurderingen av behandlingsgrunnlaget er kun knyttet opp mot «følge-med» plikten i § 9 A-4. I sin begrunnelse viser Datatilsynet til at lovbestemmelsen ikke er klar og tydelig nok, at bestemmelsen ikke er utredet med hensyn til personvernkonsekvenser, og at det i lovens forarbeider ikke er holdepunkter for at lovgiver har vurdert i hvilken utstrekning det må behandles personopplysninger i det forebyggende skolemiljøarbeidet. Datatilsynets avgjørelse er klaget inn for personvernemnda, men ikke avgjort (pr. 1.11.20).

⁴⁵ Prop. 57 L (2016–2017) pkt. 5.5.2.6 og 5.5.7.

⁴⁶ Sak 18/03917-9.

4.6.3 Departementets vurdering

4.6.3.1 Generelt om behandling av personopplysninger i skolemiljø saker

I skolenes oppfyllelse av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø vil det være aktuelt å behandle personopplysninger om både elever og ansatte ved skolen. Dette kan være opplysninger om eleven som utsettes for krenkelser, medelever som krenker eller beskyldes for å krenke andre, elever som har varslet om hendelser eller episoder, ansatte som har observert situasjoner, eller som på annen måte har kunnskap om saken, eller ansatte som selv blir beskyldt for å krenke en elev.

I skolemiljø saker vil det ofte behandles særlig kategorier personopplysninger og opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Eksempler på dette er helseopplysninger som diagnoser og ulike former for adferdsproblematikk, etnisitet, religiøs tilknytning eller seksuell orientering. Det kan også behandles en del opplysninger som ikke nødvendigvis vil falle under definisjonen av særlig kategori, men som er av svært privat og beskyttelsesverdig karakter, som opplysninger om tilknytning til barnevernet og utfordringer i familien. Også beskrivelser av de hendelser og episoder som danner grunnlag for skolemiljø saker, kan være av sensitiv karakter (seksuelle overgrep eller andre kroppskrenkelser, alvorlige voldsepisoder og trusler). I slike saker vil det også kunne behandles opplysninger som personkarakteristikk og andre beskrivelser av enkeltpersoner som oppleves å være av svært personlig karakter. Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø tar utgangspunkt i den enkelte elevs opplevelse. I skolemiljø saker vil det dermed være nødvendig å behandle personkarakteristikk og beskrivelser av enkeltpersoner og situasjoner som er uttrykk for en elevs subjektive oppfatning.

Departementet understreker at det bare kan behandles personopplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å oppfylle skolens forpliktelser. Videre må behandlingen skje innenfor reglene i personopplysningsloven, blant annet kravene til informasjonssikkerhet, lagringstid og krav til sletting. Skoleeiere må dessuten være oppmerksomme på at det ved behandling av opplysninger av svært personlig karakter stilles strengere krav til vurderinger og tiltak fra den behandlingsansvarliges side, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 2, artikkel 24 og 35.

4.6.3.2 Ulike typer av ikke-anonyme undersøkelser

Det finnes en rekke ulike ikke-anonyme undersøkelser som kan hjelpe skoler i å kartlegge elevens opplevelse av skolemiljøet. Noen undersøkelser handler om elev-elev relasjoner og kan ha som formål å gi bedre innsikt i sosiale dynamikker og hierarkier i en elevgruppe. Spørsmålene i en slik undersøkelse kan være positivt formulert, som f.eks. i noen sosiogram hvor elever kan bli spurt om å navngi tre elever i klassen som de liker å være sammen med i friminutt eller samarbeide med i opplæring i fag. Det finnes også undersøkelser som stiller elever direkte spørsmål om eventuelle negative relasjoner til medelever, og hvem de opplever at krenker medelever. Videre varierer det fra undersøkelse til undersøkelse om elevene får strukturerte spørsmål med faste svaralternativ, eller om det er åpne svarfelt hvor elevene selv kan skrive egne svar.

Ikke-anonyme undersøkelser kan også kartlegge relasjoner mellom ansatte og elever og gi grunnlag for at lærere kan vurdere og få oversikt over relasjoner mellom de voksne på skolen og elevene. Disse undersøkelsene kan være rettet både mot de ansatte og mot elevene. Gjennom en slik relasjonskartlegging kan de ansatte få et innblikk i hvilke elever de voksne på skolen har en god, usikker eller vanskelig relasjon til. Denne typen kartlegging kan også ses i sammenheng med undersøkelser av klassemiljø og relasjoner elevene imellom. Da vil skolen se om de elevene som de voksne ikke har positive relasjoner til, også har tilsvarende relasjoner til sine medelever.

Enkelte undersøkelser kartlegger både elev-elev relasjoner, og lærer-elev relasjoner.

De ulike typene ikke-anonyme undersøkelser er utformet med noe ulike formål. Enkelte undersøkelser, som for eksempel sosiogram, vil være egnet til bruk både i forkant av mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og når skolen undersøker etter mistanke eller kjennskap. Andre undersøkelser er utformet for å kartlegge en situasjon der skolen er kjent med at det er en elev som ikke har det trygt og godt.

4.6.3.3 Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i det forebyggende skolemiljøarbeidet

I punkt 4.6.3.4 omtales bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i tilfeller hvor det foreligger en konkret mistanke om at en eller flere elever ikke har det trygt og godt på skolen. I dette punktet drøftes bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i det forebyggende skolemiljøarbeidet. De rettslige forpliktelsene til skolen til å arbeide forebyggende følger av opplæringsloven § 9 A-3 og § 9 A-4.

Skolene har flere andre måter å følge med på elevenes skolemiljø på enn å bruke ikke-anonyme undersøkelser, for eksempel strukturerte og ustrukturerte elevsamtaler, utviklingssamtaler, systematisk og usystematisk observasjon og samtaler med hjemmet.

I det forebyggende arbeidet må skolen jobbe systematisk med sosial læring og utvikling, og med å skape fellesskap, samhold og trygghet mellom elevene og mellom voksne og elever. Å etablere et kollektivt klassemiljø med en felles identitet ser ut til å forebygge negativ samhandling og gruppedynamikker mellom elever. Den forebyggende innsatsen gjennom miljø-, fellesskaps- og relasjonsbygging er spesielt viktig fordi krenkelser elever imellom ofte foregår på digitale og fysiske arenaer der voksne i liten grad er til stede og kan følge opp eller oppdage krenkelsene.

At de ansatte følger med, er nødvendig for at de skal kunne få mistanke eller kunnskap om at elever ikke har det trygt og godt. De ansatte må være bevisste på når og hvor krenkelser kan skje. Det er også viktig at ansatte, som et ledd i å følge med og fange opp, er spesielt oppmerksom på elever med særskilt sårbarhet. De ansatte må være oppmerksomme på endringer i atferd hos enkeltbarn samt på endringer i klassemiljøet/barnemiljøet. For enkeltbarn kan dette komme til syne for eksempel gjennom endringer i oppførsel; innesluttethet, aggressivitet, trøtthet, manglende konsentrasjon, dårligere skoleresultater, urovekkende atferd, barnet er asosialt, skolevegring osv. Noen barn blir stille og trekker

seg tilbake i lek eller deltar ikke i lek og aktiviteter, mens andre trer tydelig fram og gir beskjed når ting blir vanskelig. Endringer i barnegrupper eller klasser kan være mer bråk og uro, merkbar reduksjon i elevaktivitet i klasseoffentligheten, endringer i sosialt samspill og hvilke barn som leker sammen, og sosial kontroll.

Forskning viser at det er viktig at skolen har god innsikt i sosiale dynamikker og relasjoner i skolemiljøet. Faglig sett er det viktig at skolen følger med på om det finnes sterke sosiale hierarkier, negative dynamikker, svake eller negative relasjoner mellom elever, og mellom ansatte og elever. I praksis kan dette noen ganger være krevende for skolen å få god innsikt i, blant annet fordi mange elever ikke forteller de voksne om krenkende ord og handlinger elever imellom og synes det er vanskelig å snakke med voksne om dette.

På denne bakgrunnen mener departementet at det er hensiktsmessig å åpne opp for ikke-anonyme undersøkelser i det forebyggende arbeidet, men med noen begrensninger som følger under.

For at skolene skal kunne oppfylle plikten til å arbeide forebyggende, bør de i enkelte tilfeller ha adgang til å bruke ikke-anonyme undersøkelser. Det er viktig at både skoleeier, som er ansvarlig for de behandlingene av personopplysninger som skolene gjør, og skolene har et felles avklart og bevisst forhold til valg av forholdsmessige virkemidler i forbindelse med oppfyllelse av pliktene etter kap. 9 A. Skoleeiere og skoler må ha en høy bevissthet om formålet med en ikke-anonym undersøkelse, og hva slags ikke-anonyme undersøkelser de eventuelt vil bruke i det forebyggende arbeidet (jf. punkt 4.6.3.2 om ulike typer ikke-anonyme undersøkelser). En viktig hensikt med ikke-anonyme kartlegginger i forbindelse med forebyggende arbeid bør alltid være å avdekke behovet for tiltak og å finne egnede tiltak for å forbedre relasjoner, og sikre alle elever et trygt og godt skolemiljø.

Departementet vurderer det slik at det ikke vil være hensiktsmessig i det forebyggende arbeidet å bruke ikke-anonyme undersøkelser hvor elever blir bedt om å navngi medelever i en negativ sammenheng eller blir direkte spurt om negative relasjoner og dynamikker mellom andre elever. Bakgrunnen for dette er at en slik undersøkelse i forbindelse med forebyggende arbeid kan være uforholdsmessig inngripende for elevene. Departementet vil imidlertid ikke stenge helt for muligheten for skolene til å undersøke negative relasjoner som et ledd i det forebyggende arbeidet, men skolene skal ikke kunne gjennomføre undersøkelser som vil være uforholdsmessig inngripende for elevene sammenliknet med at formålet er å forebygge. Et mulig tiltak for å unngå at en slik undersøkelse i forebyggende øyemed blir uforholdsmessig inngripende for elevene, er å begrense spørsmålsstillingen til enklere ja-/nei-spørsmål om negative relasjoner og observasjoner uten bruk av fritekst. På denne måten blir ingen medelever navngitt. Dette kan for eksempel være aktuelt i en situasjon der en skole opplever at miljøet i en klasse utvikler seg i negativ retning, og de ser behov for å styrke klassemiljøet, men hvor de ikke har mistanke om at en eller flere konkrete elever ikke har det trygt og godt.

4.6.3.4 Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser når det foreligger en konkret mistanke

Dersom ansatte i skolen har mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, har skolen en plikt til å undersøke saken nærmere, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Noen utfordringer i skolemiljøet er det vanskelig å få bukt med, enten fordi voksne ikke får god nok innsikt i dem, ikke anser dem som skolens ansvar eller avskriver dem som ikke alvorlige nok. Når skoler undersøker elevenes skolemiljø, er det derfor viktig at negative dynamikker og relasjoner ikke «går under radaren» eller blir bagatellisert.

Noen kompetansemiljøer og skoler mener at ikke-anonyme undersøkelser hvor elevene får direkte spørsmål om negative relasjoner i elevgruppa er nyttige. Det vises blant annet til at det er nødvendig å stille elevene spørsmål som kan oppleves som vonde og sensitive, for å få nødvendig innsikt i det psykososiale miljøet. Videre pekes det på at ikke alle elever klarer å snakke om dette ansikt til ansikt, noen synes det er bedre å utrykke seg skriftlig. Andre fagmiljø og skoler er kritiske til undersøkelser hvor elevene spørres om negative relasjoner til medelever eller relasjoner mellom andre elever, og viser blant annet til at dette kan bidra til å manifestere uheldige roller og vanskelige relasjoner. Det finnes ikke et godt kunnskapsgrunnlag i dag om hvordan elever i ulike aldre opplever å delta i ikke-anonyme undersøkelser, og hvordan elever opplever å svare på spørsmål om negative relasjoner.

Departementet mener det kan være uheldig å forby ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser hvor man spør om elevens negative relasjoner eller elevens synspunkter om relasjoner mellom andre elever. Vi mener likevel at adgangen til dette skal være forbeholdt situasjoner som eventuelt krever en slik type nærmere undersøkelse og oppfølging, se over. Departementet mener at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser hvor elever blir spurt om å navngi medelever, fortelle om negative relasjoner eller relasjoner mellom andre elever er mest hensiktsmessig å benytte ved langvarige, uoversiktlige eller kompliserte utfordringer i skolemiljøet, der andre måter å undersøke på ikke har ført fram.

4.6.3.5 Bruk, oppfølging og oppbevaring av resultater fra ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser

Hvilken type ikke-anonyme undersøkelser som egner seg i den enkelte situasjonen, må gjøres etter en konkret vurdering fra skolen der de blant annet ser på hva de har behov for å kartlegge, og hvordan de vil bruke informasjonen fra kartleggingen. For alle typer undersøkelser hvor elever skal svare på spørsmål, må spørsmål og svaralternativer være tilpasset elevenes alder, modenhet, forståelse og erfaringer.

Resultatene av ikke-anonyme undersøkelser må bare brukes internt på skolen, og skolen må være bevisst på de etiske implikasjonene og behandle materialet respektfullt og konfidensielt. En kartlegging har ingen hensikt hvis ikke resultatet av kartleggingen ender opp i tiltak for å styrke og bedre relasjoner og det psykososiale miljøet.

Skolenes plikter i kapittel 9 A i opplæringsloven innebærer at skolene må følge opp resultatene fra slike undersøkelser. Dersom en undersøkelse viser utfordringer i læringsmiljøet, må skolene undersøke nærmere. Dette kan for eksempel gjøres gjennom elevsamtaler. Å følge opp opplysningene fra ikke-anonyme undersøkelser er viktig for å få et best mulig grunnlag for å vurdere behovet for tiltak og valg av tiltak. Det er dessuten viktig for å sikre riktigheten av opplysningene om elevene som skolene får gjennom slike undersøkelser. Departementet vil her understreke at den enkeltes opplevelse av ikke å ha det trygt og godt, uansett alltid skal føre til tiltak og hjelp fra skolens side.

Departementet har også vurdert om det bør fastsettes særskilte krav om sletting av resultater fra ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser. Det er vanskelig å finne fram til et generelt krav om sletting da skolens behov for å oppbevare opplysningene kan variere. Det vil også være krevende å regulere sletting fra skolens systemer uten å samtidig gripe inn i arkivplikten. Departementet har derfor kommet til at det ikke bør fastsettes et særskilt krav om sletting. Departementet understreker at de generelle reglene i personvernforordningen gjelder, og at skolene ikke må oppbevare personopplysningene lenger enn nødvendig ut fra formålet. De generelle kravene om personopplysningssikkerhet i forordningen og departementets forslag til presiseringer om tilgangsstyring og krav til kompetanse vil dessuten også gjelde for denne behandlingen (se punkt 4.3).

4.6.3.6 Behovet for et tydeligere rettslig grunnlag for bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser

Departementet mener i utgangspunktet at det ikke er nødvendig å regulere spesifikke behandlinger av personopplysninger i skolen. Departementet legger opp til en regulering der forslag til en generell bestemmelse i loven vil tydeliggjøre at det vil bli behandlet personopplysninger, mens de konkrete rettslige forpliktelsene vil vise formålet med ulike behandlinger. I tillegg foreslår departementet å forskriftsregulere hvilke typer personopplysninger som behandles. Departementet mener dette samlet sett vil gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for elever og andre som opplysningene gjelder. Se nærmere omtale i punkt 4.2.

Når det gjelder bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser, mener departementet at det likevel er behov for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for slik behandling. Datatilsynet har i Spekter-saken (se punkt 4.6.2) konkludert med at skolene ikke har behandlingsgrunnlag for slike undersøkelser med henvisning til at lovbestemmelsen ikke er klar og tydelig nok. Datatilsynets vedtak er påklaget og ligger til behandling i Personvernemnda, så saken er ikke endelig avgjort. Uavhengig av utfall i saken viser Datatilsynets vedtak at det kan være behov for å klargjøre det rettslige grunnlaget for slike undersøkelser. Ettersom slike undersøkelser griper inn i personvernet til mange elever og kan utgjøre en særlig risiko for personvernet til den enkelte, ser departementet også behov for å fastsette regler for slike undersøkelser for å begrense risikoen og hindre unødig inngrep i elevenes personvern.

Departementet mener at plikten i § 9 A-3⁴⁷ til å forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø og aktivitetsplikten i §§ 9 A-4 og 9 A-5 gir et tilstrekkelig rettslig grunnlag på lovs nivå. Departementet foreslår derfor ikke endringer i disse bestemmelsene. Departementet foreslår i stedet at det fastsettes nærmere regler om bruk av ikke-anonyme undersøkelser i forskrift.

4.6.4 Departementets forslag

Departementet foreslår for det første at det fastsettes i forskrift at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser kan benyttes som en del av det forebyggende skolemiljøarbeidet etter opplæringsloven § 9 A-3 dersom dette er en hensiktsmessig måte å kartlegge læringsmiljøet på. Vilkåret om at det må være hensiktsmessig innebærer at det må vurderes om læringsmiljøet kan og bør kartlegges på andre måter, og om en ikke-anonym læringsmiljøundersøkelse vil gi den informasjonen skolene trenger i det forebyggende arbeidet. Departementet foreslår videre at det fastsettes i forskriften at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser kan brukes som et ledd i oppfyllelse av aktivitetsplikten i opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlige eller kompliserte utfordringer i skolemiljøet, der andre måter å undersøke på ikke har ført fram. Begrunnelsen for at departementet foreslår strengere vilkår for bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i konkrete saker, er at det i slike tilfeller også åpnes for spørsmål om negative relasjoner der enkeltelever kan navngis (se nedenfor).

Videre foreslår departementet at det fastsettes i forskrift at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser må gjennomføres slik at de i minst mulig grad griper inn i elevenes personvern. For undersøkelser som gjennomføres som en del av det forebyggende skolemiljøarbeidet, foreslår departementet at det fastsettes i forskriften at undersøkelsen bare kan omfatte spørsmål om negative relasjoner der enkeltelever ikke kan navngis. Når det gjelder ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i oppfølgingen av en konkret mistanke etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, foreslås det ikke en tilsvarende begrensning når det gjelder spørsmål om negative relasjoner.

Departementet foreslår også at det forskriftsfestes at skolene på egnet måte skal kontrollere riktigheten av opplysningene før disse legges til grunn for valg av tiltak. Hensikten med forslaget er å ivareta personvernet til eleven som opplysningen gjelder. Forslaget har dermed et noe annet formål enn undersøkelsesplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5 selv om virkemidlet ofte kan være det samme. Samtaler med eleven kan være en egnet måte å kontrollere riktigheten av opplysningene, samtidig som det gir den aktuelle eleven mulighet til kontradiksjon. Samtidig er det klart at den enkeltes opplevelse har en sentral betydning i retten til et trygt og godt skolemiljø, og at det dermed ikke nødvendigvis er avgjørende for den videre oppfølgingen om opplysningen er «riktig». For den eleven opplysningene gjelder, er det viktig at det ikke blir registrert og brukt opplysninger som vedkommende ikke har anledning til å korrigere. Det kan likevel være tilfeller hvor det er uheldig å ta opp opplysninger om negative relasjoner med eleven

⁴⁷ Se punkt 4.6.2 om vedtatte endringer i denne bestemmelsen.

det gjelder, for eksempel dersom dette kan føre til represalier eller til å forverre situasjonen. Skolene må derfor vurdere konkret hvordan de skal følge opplysninger om negative relasjoner fra ikke-anonyme undersøkelser på en måte som både ivaretar den som opplever seg utsatt for mobbing eller andre krenkelser, og personvernet til den som pekes ut som krenker.

Departementet viser for øvrig til at de generelle kravene til personopplysningssikkerhet i personvernforordningen og departementets forslag til presiseringer i punkt 4.3 gjelder for skolenes behandling av opplysninger fra ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser.

Departementet ber særlig om høringsinstansens innspill til følgende:

- Bør ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser kunne brukes til de formålene som er foreslått i forskrift til opplæringsloven § 22A-5 første og andre ledd og forskrift til friskoleloven § 7B-5 første og andre ledd?
- Er dere enig i at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser som brukes i det forebyggende skolemiljøarbeidet, bare skal kunne omfatte spørsmål om negative relasjoner der enkeltelever ikke kan navngis?
- Er dere enig i at det bør være krav om at skolene på egnet måte skal kontrollere riktigheten av opplysningene i slike undersøkelser?
- Bør det stilles særskilt krav om sletting av resultater fra slike undersøkelser, og hva bør innholdet i et slikt krav i så fall være?

Forslag til forskriftstekst

Forskrift til opplæringsloven

§ 22A-5 Bruk av ikkje-anonyme læringsmiljøundersøking

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar som del av det førebyggjande skolemiljøarbeidet etter opplæringslova § 9 A-3 i tilfelle der slike undersøkingar er hensiktsmessig for å kartleggje læringsmiljøet, finne eigna tiltak for å forbetre relasjonar og sikre alle elevar eit trygt og godt skolemiljø. Undersøkingane kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar viss det ikkje kjem fram namn på enkeltelevar.

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram.

Ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar må gjennomførast slik at dei i minst mogleg grad grip inn i personvernet til elevane. Skolane skal på eigna måte kontrollere om opplysningane er rette før dei blir lagt til grunn for val av tiltak.

Forskrift til friskoleloven

§ 7B-5 *Bruk av ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar*

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar som ein del av det førebyggjande skolemiljøarbeidet etter opplæringslova § 9 A-3 i tilfelle der slike undersøkingar er hensiktsmessig for å kartleggje læringsmiljøet, finne eigna tiltak for å forbetre relasjonar og sikre alle elever eit trygt og godt skolemiljø.

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram. Undersøkingane kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar viss det ikkje kjem fram namn på enkeltelevar.

Ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar må gjennomførast slik at dei i minst mogleg grad grip inn i personvernet til elevane. Skolane skal på eigna måte kontrollere om opplysningane er rette før dei blir lagt til grunn for val av tiltak.

4.7 Deling av personopplysninger med andre skoler, andre tjenester mv.

4.7.1 Innledning

Deling av personopplysninger er en type behandling som krever et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Dersom opplysningene er taushetsbelagte, vil taushetspliktsreglene også ha betydning for om opplysningene kan deles.

I dette punktet vurderer departementet behovet for deling av opplysninger på opplæringsområdet og om det er behov for tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av opplysninger. Der det er relevant, vurderes også behovet for å særregulere unntak fra taushetspliktsreglene.

Med deling siktes her til utlevering av personopplysning mellom virksomheter og mellom organer eller enheter i en kommune eller fylkeskommune. Med deling mellom virksomheter menes deling mellom kommuner og fylkeskommuner og mellom kommuner og fylkeskommuner og statlige og private skoleeiere. Som omtalt i punkt 4.1 kan det godkjennes private skoler etter opplæringsloven og i særlige tilfeller kan det etableres statlige skoler.

Delingen av offentlige opplysninger er omtalt i punkt 4.7.3.1. Delingen av opplysninger mellom organer eller enheter innenfor kommunens utdanningssektor og andre tjenester som har oppgaver overfor barn og unge, omtales i punkt 4.7.3.2. Deling mellom skoler er omtalt i punkt 4.7.3.3 og deling mellom nivåer er omtalt i punkt 4.7.3.3. Deling av opplysninger ved delt ansvar mellom kommuner og fylkeskommuner er omtalt i punkt 4.7.3.5, og deling mellom kommuner eller fylkeskommuner og friskoler (utover ved skolebytte) er omtalt i punkt 4.7.3.6. Deling av personopplysninger med andre rettssubjekter som utøver oppgaver for skoleeiere på opplæringsområdet, er omtalt i punkt 4.7.3.7. Deling av personopplysninger mellom barnehage og skole er omtalt i punkt 3.3.1.

4.7.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 9 A-12 og friskoleloven § 2-4 regulerer pålagt skolebytte som tiltak i skolemiljø saker og opplæringsloven § 13-3 andre ledd, og forskrift til opplæringsloven kapittel 6 inneholder regler om inntak over fylkesgrenser. Opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter inneholder før øvrig ikke regler om skolebytte og overganger i skoleløpet og heller ikke regler om deling av opplysninger i den forbindelse.

I opplæringsloven § 15-5 og friskoleloven § 3-6a er det en plikt for skolen til å delta i arbeidet med individuell plan når det er nødvendig for å ivareta elevenes behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. I opplæringsloven § 15-8 og friskoleloven § 3-6 b er det en plikt for skolene til å samarbeide med kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Det følger av bestemmelsenes andre ledd at de samarbeidende tjenestene kan behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold når det er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta samarbeidsplikten.

Opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 og friskoleloven §§ 7-4 og 7-5 pålegger ansatte i skolen en opplysningsplikt til sosialtjenesten og barneverntjenesten. Begge forpliktelsene gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Deling av opplysninger til sosialtjenesten må etter loven skje innenfor reglene om taushetsplikt, mens meldeplikten til barnevernet gjelder uten hinder av taushetspliktsreglene.

Taushetsplikt er regulert i forvaltningsloven. Forvaltningsloven åpner for at et forvaltningsorgan kan gi opplysninger til et annet forvaltningsorgan uten hinder av taushetsplikten når det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov. Justis- og beredskapsdepartementet har i høst sendt på høring et forslag om endringer i reglene om taushetsplikt. Forslaget går blant annet ut på at det ut fra en forholdsmessighetsvurdering også skal åpnes for utlevering av taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til mottakerorganet.⁴⁸

4.7.3 Departementets vurdering

4.7.3.1 Deling av offentlige opplysninger

Forholdet mellom personopplysningsloven og andre lover som gir allmennheten rett på innsyn, er ikke nærmere regulert i ny personopplysningslov. Etter forordningen artikkel 86 kan personopplysninger utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet, og det er tilstrekkelig at utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Artikkel 86 innebærer at det kan gis innsyn i personopplysninger på grunnlag av reglene i offentlighetsloven. Unntaket i forordningen artikkel 86 omfatter også de tilfellene der offentlighetsloven bare gir adgang, og ikke plikt, til å gi innsyn, jf. offentlighetsloven § 11

⁴⁸ Se om høringen her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forvaltningsloven-m.m.---storre-adgang-til-informasjonsdeling/id2739960/>

om meroffentlighet.⁴⁹ Personopplysninger kan dermed deles dersom de faller inn under innsynsretten eller meroffentligheten i offentlighetsloven.

Et praktisk eksempel på personopplysninger det kan gis innsyn i med hjemmel i offentlighetsloven, er elevlister (klasselister). Klasselister er offentlige dokumenter og dermed omfattet av hovedregelen om innsynsrett etter offentlighetsloven.⁵⁰ Både personvernregelverket og offentlighetsloven gir derfor adgang til utlevering av slike klasselister med mindre kontaktinformasjonen røper et forhold som er personlig (f.eks. at eleven bor på barnevernsinstitusjon), eller dersom en elev har hemmelig (spærret) telefonnummer eller adresse. Dette vil være opplysninger som er underlagt taushetsplikt. I slike tilfeller vil den enkelte skole ha ansvaret for håndteringen av hvordan slike forhold skal innvirke på utlevering av klasselister for den aktuelle klassen eller trinnet.⁵¹

Departementet går ikke nærmere inn på forholdet mellom offentlighetsloven og personopplysningsloven, men viser til at Justis- og beredskapsdepartementet har varslet at dette vil bli nærmere vurdert i forbindelse med evaluering av offentlighetsloven.⁵²

4.7.3.2 Deling av opplysninger med andre tjenester som gjelder barn og unge
Kunnskapsdepartementet sendte sammen med flere andre departementer et forslag på høring om tverrsektorielt samarbeid om barn og unge 30. juni 2020. Der foreslås det endringer i opplæringsloven §§ 15-5 og 15-8 og friskoleloven §§ 3-6 a og 3-6 b. Det foreslås blant annet at det tas inn i opplæringsloven at skolen, skolefritidsordningen og den pedagogisk-psykologisk tjenesten kan behandle personopplysninger, inkludert særlig kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold, når det er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I høringen foreslås det blant annet at opplæringsloven § 15-8 og friskoleloven § 3-6 a skal gi plikt til å samarbeide med både kommunale, fylkeskommunalt og statlig tjenester overfor barn og unge, ikke bare samarbeid med kommunale tjenester som i dag. Det foreslås ingen særregulering om deling av taushetsbelagte opplysninger. Delingen av opplysninger mellom de ulike tjenestene må dermed skje innenfor reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. I høringen er det også foreslått å utvide personkretsen som opplysningsplikten til hhv. barneverntjenesten og sosialtjenesten etter opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4 gjelder for.

Ettersom det er forslag på høring om tverrsektorielt samarbeid om barn og unge og opplysningsplikt til sosialtjenesten og barneverntjenesten, går vi i dette høringsnotatet ikke nærmere inn på deling av opplysninger i forbindelse med oppfyllelsen av disse pliktene.

⁴⁹ Prop 56 LS (2017-2018) kap. 15.

⁵⁰ Se uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling av 26. juni 2009.

⁵¹ Se mer om utlevering av klasselister på Datatilsynets nettside: <https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/skole-barn-unge/elevlister/>

⁵² Prop. 56 LS (2017-2018), kapittel 15.

4.7.3.3 Deling av opplysninger ved skolebytte

Innledning

I dette punktet vurderer departementet behovet for tydeligere regler om deling av opplysninger om elever ved skolebytte. Vurderingene gjelder skolebytter generelt og omfatter både offentlige skoler, statlige skoler og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven eller friskoleloven. Vurderingen omfatter også voksne deltagere i grunnopplæringen selv om vi i hovedsak benytter begrepene «elever» og «skole».

Deling av opplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring behandles i punkt 4.7.3.4.

Om skolebytte

Det kan være flere årsaker til at en elev bytter skole. Én årsak kan være skolenedleggelse eller endringer i skolestrukturen hvor grupper av elever bytter skole. Det kan også være enkeltelever som bytter skole, enten på grunn av flytting, fordi eleven selv ønsker det eller fordi eleven blir pålagt skolebytte etter opplæringsloven § 9 A-12. Det varierer hvordan grunnskoleopplæringen er organisert. I de tilfeller det er én barneskole og én ungdomsskole, bytter elevene skole ved overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet. På videregående nivå kan elever bytte skole mellom trinn fordi de ønsker inntak til et bestemt programområde eller en bestemt skole.

Behovet for tydeligere regler om deling av personopplysninger

Skolebytte er i liten grad regulert i opplæringsloven og friskoleloven. Det er heller ingen regler om hvilke opplysninger som kan deles mellom skoler. Dersom personopplysninger skal deles mellom skoler, trenger både avgiverskolen og mottakerskolen et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Reglene i opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter, inkludert reglene om vitnemål, gjør det nødvendig for skoler å dele opplysninger om den enkeltes fagsammensetning, fagstatus, karakterer og fravær. Ettersom skolebytte ikke er uttrykkelig regulert, kan det være tvil om hvor langt de rettslige forpliktelsene til avgiverskolen strekker seg og om de gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne dele personopplysninger med en annen skole.

Deling av opplysninger mellom virksomheter innebærer en særlig risiko ved at flere kan få tilgang til personopplysningene. For skolene kan det være nyttig å få vite mest mulig om elever som skal begynne på skolen. Opplysningene kan for eksempel være nyttig for å vurdere innplassering i en klasse og for å komme tidlig i gang med eventuell særskilt tilrettelegging og oppfølging. For elevene kan det også være positivt at skolene kan gjøre slike tilpasninger. På den annen side kan elevene også ha et ønske om å begynne på ny skole med «blanke ark» og selv ha rådigheten over hvilket inntrykk skolen skal få om han eller henne. Disse momentene taler også for at det bør reguleres særskilt hvilke opplysninger som kan utleveres ved skolebytte. Med en særskilt regulering vil det bli klart

og forutsigbart for elever og skoler hvilke opplysninger som kan utleveres til ny skole uten elevens eller foreldrenes tillatelse, og hvilke opplysninger som bare kan utleveres dersom eleven eller foreldrene tillater det.

Et aktuelt spørsmål er om det bør være andre regler for deling av opplysninger ved skolebytte innad i en kommune eller et fylke enn ved skolebytte over kommuner- og fylkesgrenser. Dersom vi tar utgangspunkt i behandlingsansvaret, kan det argumenteres for at adgangen til å dele opplysninger ved skolebytte innad i kommuner eller fylkeskommuner bør strekke seg lenger enn ved skolebytte over kommuner- og fylkesgrenser ettersom det her er samme skoleeier som er behandlingsansvarlig for personopplysningene. For den enkelte elevs personvern vil det derimot ikke ha betydning om skolene ligger i samme eller forskjellige kommuner eller fylkeskommuner. Den enkelte elev kan uansett ha det samme behovet for å begynne med «blanke ark» og til å selv bestemme hvilke opplysninger den nye skolen skal få.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør være like regler for deling av personopplysninger mellom skoler innad i kommuner eller fylkeskommuner som mellom skoler i ulike kommuner eller fylkeskommuner. I det følgende tar vi derfor utgangspunkt i deling av opplysninger mellom «skoler», men understreker at det fortsatt vil være skoleeier som er behandlingsansvarlig.

Hvilke opplysninger bør kunne deles uten samtykke ved skolebytte

Skoleeiere har et ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Skoleeiere har dessuten plikt til å dokumentere opplæringen som blir gitt, inkludert utstede vitnemål. Plikten til å gi opplæring, reglene om dokumentasjon av opplæringen og reglene om inntak i videregående opplæring gjør det nødvendig for skoler å behandle opplysninger om den enkeltes tidligere gjennomførte opplæring, inkludert fagsammensetning, karakterer og fravær.

Samtykke bør ikke brukes som grunnlag for utøvelse av offentlig myndighet. Skoleeiere bør derfor ikke være avhengig av samtykke fra den enkelte for å kunne oppfylle sine plikter overfor barn og unge. Departementet kan heller ikke se at hensynet til den enkeltes personvern tilsier krav om samtykke ved deling av de opplysningene som er nødvendig for å kunne oppfylle retten til grunnopplæring eller for å kunne utstede dokumentasjon av opplæringen.

Departementet foreslår en særskilt hjemmel i opplæringsloven for å tydeliggjøre adgangen til å dele opplysninger ved skolebytte. Departementet foreslår at formålet med slik deling fastsettes i loven, og at det reguleres i forskrift hvilke opplysninger som kan utlevers mellom skoler ved skolebytte.

Departementet foreslår at skoler skal kunne dele de opplysningene som er nødvendig for å ivareta følgende formål: å oppfylle retten til opplæring og å få grunnlag for å utstede dokumentasjon på opplæringen. Å kunne oppfylle retten til opplæring inkluderer også å kunne gjennomføre inntak til videregående opplæring, inkludert å kontrollere om søkeren har rett til videregående opplæring.

Videre foreslår departementet at det fastsettes i forskrift at skolene for de nevnte formålene kan dele følgende opplysninger ved skolebytte: tidligere gjennomført opplæring, inkludert fagsammensetning, karakterer som skal føres på vitnemål eller kompetansebevis, og fravær som skal føres på vitnemål eller kompetansebevis. Hvilke opplysninger som skal føres på vitnemål og kompetansebevis, er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 del VI og kapittel 4 del VI og forskrift til friskoleloven kapittel 3 del VI.

Forslaget omfatter også deling av slike opplysninger mellom offentlige skoler og private skoler, både private skoler som er godkjent etter opplæringsloven, og friskoler som er godkjent etter friskoleloven. Forslaget er også ment å omfatte deling av opplysninger om voksne deltakere i grunnopplæringen mellom voksenopplæringscentre selv om departementet foreslår å bruke uttrykket «skole» i lov- og forskriftstekst.

Departementet har vurdert om det er andre opplysninger som bør kunne deles ved skolebytte. Hensynet til effektivitet taler for at skolene bør ha adgang til å også dele andre opplysninger. Det kan også være en fordel for eleven dersom skolene har flere opplysninger før eleven skal begynne på skolen. For eksempel kan opplysninger om elevens forutsetninger og prestasjoner legge til rette for bedre og raskere tilpasninger for eleven og gi skolene et bedre vurderingsgrunnlag. Det bør i utgangspunktet ikke være nødvendig for mottakerskolen å få opplysninger om eleven før skolebyttet ettersom skolene uansett må være klare for å ta imot elever med ulike forutsetninger og behov. Samtidig kan god tilrettelegging enkelte ganger kreve noe mer langsiktig planlegging, for eksempel for å kunne rekruttere personale med relevant kompetanse. Det kan også være en fordel for eleven dersom den nye skolen får tilgang til de undersøkelsene som er gjort, slik at eleven kan få nødvendig opplæring og tilpasning uten at det må gjennomføres nye undersøkelser. Et aktuelt eksempel her er kartlegginger av språklige ferdigheter. Dersom det nylig er gjort en kartlegging av elevens språklige ferdigheter, er det unødvendig at eleven må gjennomgå en ny kartlegging på den nye skolen. Departementet mener likevel at det er tilstrekkelig at slike opplysninger kan utleveres til den nye skolene dersom eleven til tillatelse til det. I grunnskolen vil det normalt være en dialog mellom elevene, foreldrene og skolen før et skolebytte, og det vil være lite byrdefullt å innhente tillatelse til å innhente flere opplysninger om eleven. I videregående opplæring må man søke inntak til en annen skole, og det anses å være lite byrdefullt å be om en eventuell tillatelse i denne forbindelse. For den enkelte elev kan dessuten skolebyttet være en mulighet for en ny start, og eleven bør derfor få velge hvilke opplysninger som skal utleveres til den nye skolen.

Departementet har kommet til at hensynet til den enkeltes personvern må veie tyngst. Departementet foreslår derfor et rettslig grunnlag for å innhente andre opplysninger om eleven som er relevant for elevens opplæring, men med et tilleggskrav om at eleven eller foreldrene må gi sin tillatelse. Bakgrunnen for at departementet foreslår en slik regulering er at samtykke ikke bør være behandlingsgrunnlag i utøvelse av offentlig myndighet. Et krav om tillatelse vil sikre at det ikke utleveres flere opplysninger enn det eleven eller foreldrene tillater. Elevene og foreldrene bestemmer dermed selv om eleven vil begynne

med «blanke ark», eller om den nye skolen skal få opplysninger, utover vitnemålsopplysningene, for å raskt kunne tilpasse og tilrettelegge for eleven.

Det rettslige grunnlaget som forslås, vil bare gjelde opplysninger som er relevant for elevens opplæring. Det siktes her til opplæring i vid forstand. Det rettslige grunnlaget omfatter ikke bare opplysninger som er relevant for elevens faglige utbytte, men også opplysninger som er relevant for elevens trivsel, sosial tilhørighet mv.

Særlig om deling av opplysninger ved pålagt skolebytte

Det følger av opplæringsloven § 9A-12 at en elev kan flyttes til en annen skole enn den skolen eleven ellers har rett til å gå på, dersom oppførselen til eleven i alvorlig grad går ut over tryggheten eller læringen til en eller flere medelever. Det er fastsatt at det ikke kan pålegges skolebytte dersom mindre inngripende tiltak vil kunne avhjelpe situasjonen. Det er også enkelte andre vilkår som at skolebytte ikke skal pålegges dersom det fører til at eleven må flytte hjemmefra, eller daglig skyss ikke blir forsvarlig. Grunnen til at en elev kan flyttes, kan for eksempel være at eleven mobber en eller flere medelever.

Ved pålagt skolebytte har skolen som tar imot eleven, behov for informasjon om bakgrunnen for skolebyttet for å kunne ta vare på eleven som flyttes, og de øvrige elevene på den nye skolen. Den nye skolen vil da ha behov for å gjøre seg kjent med innholdet i vedtaket. Det må vurderes konkret hvilke av opplysningene i vedtaket om skolebytte den nye skolen trenger for å ivareta eleven som flyttes, og de andre elevene på den nye skolen. For eksempel trenger den nye skolen normalt ikke opplysninger om andre elever ved den tidligere skolen, for eksempel om den eller de elevene som var utsatt for mobbing eller andre krenkelser.

Departementet forslår at det fastsettes i forskrift at en skole kan dele opplysningene fra vedtak om skolebytte etter § 9 A-12 den nye skolen trenger for å kunne ivareta eleven som flyttes, og øvrige elever på skolen. Ettersom det er elevens tidligere skole som kjenner alle opplysningene i vedtaket, er det også denne skolen som må vurdere hva som er nødvendig for den nye skolen å kjenne til. I de fleste tilfeller vil det pålagte skolebyttet skje innenfor kommunen eller fylkeskommunen, og det vil da være samme behandlingsansvarlig.

Opplæringsloven § 9 A-12 gjelder også overfor elever i friskoler. I slike tilfeller er det hjemkommunen eller hjemfylket som fatter vedtak om pålagt skolebytte. Dette følger av friskoleloven § 2-4. Departementet foreslår derfor at det for friskoler fastsettes at kommunen eller fylkeskommunen kan dele de nødvendige opplysningene fra vedtaket med den nye skolen.

I tillegg til innholdet i selve vedtaket kan den gamle skolen ha en betydelig mengde bakgrunnsinformasjon. Departementet har vurdert om det også skal åpnes for utlevering av slike opplysninger uten elevens samtykke. På den ene siden kan være nyttig for den nye skolen å få mer informasjon enn det som følger av vedtaket. På den andre siden vil det være en sterk inngripen i personvernet til eleven dersom slike opplysninger også skal kunne utleveres. Departementet mener det her er et poeng at eleven som vedtaket retter seg mot, har hatt anledning til å uttale seg til vedtaket, jf. forvaltningslovens regler om

kontradiksjon. Eleven har ikke hatt tilsvarende mulighet til å uttalelse til bakgrunnsinformasjonen i saken. Departementet har derfor kommet til at innholdet i vedtaket om skolebytte skal utgjøre en ytre grense for hva slags opplysninger den nye skolen skal ha. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på denne begrensningen.

Unntak fra taushetsplikt ved deling av opplysninger

Departementet mener at opplysninger om gjennomført opplæring, karakterer, fravær og opplysninger fra vedtak om pålagt skolebytte skal kunne deles mellom skoler uten hinder av taushetsplikt. Departementet foreslår at dette tas inn i loven ettersom det kan være uklart i hvilken grad de generelle reglene om taushetsplikt åpner for at taushetsbelagte opplysninger deles mellom to skoler, og da særlig to skoler i ulike kommuner eller fylkeskommuner.⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet har nylig sendt på høring forslag om endringer i de generelle taushetspliktsreglene (se punkt 4.7.2). Dersom de generelle reglene endres, kan muligens den foreslåtte reguleringen av forholdet til taushetspliktsreglene bli overflødig.

Oppbevaring av opplysninger om videregående opplæring i et felles datasystem

For at fylkeskommunene skal kunne vurdere om en søker har rett til videregående opplæring, og for å kunne oppfylle retten, trenger de opplysninger om hva slags videregående opplæring den enkelte har fått, fagsammensetning, karakterer og fravær. Fylkeskommunene kan også ha behov for slike opplysninger om søkere fra andre fylker.

I dag lagres slike opplysninger i et felles datasystem, Vigo, som forvaltes av det interkommunale selskapet Vigo IKS. Vigo IKS er databehandler for fylkeskommunene, og det er inngått databehandleravtaler. Fylkeskommunene har delt behandlingsansvar. Systemet er basert på tilgangsstyring slik at fylkeskommunene bare har tilgang til opplysninger om dem som søker eller tas inn i det aktuelle fylket.

Departementet går ikke nærmere inn på bruken av Vigo, men vil understreke at fylkeskommunens lovpålagte oppgaver og plikter, inkludert forslaget om en særskilt hjemmel for deling av opplysninger ved skolebytte, vil ha betydning for hvilke opplysninger som kan lagres i et felles system, hvordan de kan brukes, og av hvem og hvor lenge de kan lagres.

Når det gjelder fylkeskommunens ansvar for å oppfylle retten til videregående opplæring, kan fylkeskommunen ha behov for de ovennevnte opplysningene om en person helt til vedkommende har fullført videregående opplæring. Etter at videregående opplæring er fullført, er retten til videregående opplæring «brukt opp». Fylkeskommunen trenger da ikke opplysninger om karakterer, fagsammensetning mv. for å oppfylle retten, men kan

⁵³ Se omtale i NOU 2019: 5, punkt 19.12.6.1 om at det kan være uklart om ordet «etat» i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 bygger på en organisatorisk eller en funksjonell avgrensning.

trene opplysninger om *at* en person har fullført videregående opplæring for å kunne vurderer en eventuell søknad fra vedkommende.

Fylkeskommunene må sørge for at det ikke oppbevares opplysninger lenger enn nødvendig, og at opplysningen som lagres ikke er mer detaljerte enn nødvendig (dataminimering).

Det kan for øvrig også være andre formål, som arkivformål, som kan gjøre det nødvendig å oppbevare opplysningene også etter at de ikke lenger er nødvendig for formålene som er beskrevet over.

4.7.3.4 Deling av opplysninger ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring

Innledning

I dette punktet vurderer departementet behovet for tydeligere regler om deling av opplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring. Både grunnskoleopplæring og videregående opplæring kan dessuten gis ved private skoler som er godkjent etter opplæringsloven og ved friskoler som er godkjent etter friskoleloven. I tillegg kan det unntaksvis gis grunnopplæring ved statlige skoler. Vurderingene i dette punktet gjelder overgang fra grunnskole til videregående opplæring generelt, og omfatter både offentlige skoler, statlige skoler og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven eller friskoleloven. For enkelhets skyld knytter vi vurderingen til deling fra grunnskoler til videregående skoler, men understreker at det er skoleeier som er behandlingsansvarlig.

Behov for tydeligere regler om deling av personopplysninger

Ettersom overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring ikke er uttrykkelig regulert, kan det være tvil om hvor langt de rettslige forpliktelsene til grunnskolene strekker seg, og om regelverket gir grunnskolene tilstrekkelig grunnlag for å kunne dele personopplysninger om elevene med videregående skoler.

I punkt 4.7.3.3 har departementet vurdert behovet for tydeligere regler om deling av personopplysninger ved skolebytte. Momentene i denne vurderingen er også relevant for behovet for tydeligere regler om deling av personopplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Departementet mener av samme grunn at det bør reguleres særskilt hvilke opplysninger som kan utleveres fra grunnskoler til videregående skoler. Med en særskilt regulering vil det bli klart og forutsigbart for elever og skoler hvilke opplysninger som kan utleveres fra grunnskoler til videregående skoler.

Hvilke opplysninger fylkeskommunen bør kunne få fra grunnskolen

Fylkeskommunen har behov for opplysninger fra grunnskolen av flere årsaker. For det første trenger fylkeskommunen opplysninger for å kunne gjennomføre inntaket til videregående opplæring og oppfylle retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven

§ 3-1 og forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Inntaket gjøres på grunnlag av karakterer fra grunnskolen. I tillegg må fylkeskommunen behandle en del søknader individuelt, som for eksempel der søkeren mangler vurdering med karakter i minst halvparten av fagene og har hatt rett til spesialundervisning.

Fylkeskommunen har også ansvaret for å ha en oppfølgingstjeneste overfor ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid, jf. opplæringsloven § 3-6 og forskrift til opplæringsloven kapittel 13. Et vilkår for å ha rett til videregående opplæring er at man har fullført grunnskolen. Fylkeskommunen ved oppfølgingstjenesten trenger dermed opplysninger om hvem som har fullført grunnskolen, og som ikke begynner i videregående opplæring eller som avbryter slik opplæring. Fylkeskommunen trenger slike opplysninger både fra offentlige grunnskoler og private grunnskoler.

Det er dermed klart at fylkeskommunen trenger opplysninger om hvem som har fullført grunnskoleopplæring, og karakter, inkludert manglende grunnlag for karakter (IV – Ikke vurdert) og fritak fra karakter. Fylkeskommunen trenger halvårskarakterer fra 10. trinn for å kunne gjennomføre et prøveopptak og for å kunne dimensjonere det videregående tilbudet. Dessuten trenger fylkeskommunen standpunkt-karakter og eksamens-karakterer fra 10. trinn til å gjennomføre inntaket. I tillegg til selve inntaket kan opplysninger om karakterer også være nyttig for å sette sammen klasser for å unngå inndeling etter faglig nivå, jf. opplæringsloven § 8-2.

Lave karakterer i grunnskolen gir økt risiko for frafall i videregående opplæring. Opplysninger om karakterer fra grunnskolen er dermed viktig for å kunne gi et tilbud og tilpasse opplæringen på en måte som gjør at elevene har en bedre forutsetning for å gjennomføre. Ved å komme tidlig i gang med tiltak kan skolene forebygge frafall i videregående opplæring.

Et spørsmål er om fylkeskommunen trenger informasjon om fravær fra grunnskolen. Fravær kan ikke vektlegges ved inntak til videregående opplæring. Opplysninger om fravær er dermed ikke nødvendig for å gjennomføre inntaket. Opplysninger om fravær i grunnskolen kan derimot være viktig for at fylkeskommunen skal komme tidlig i gang med tiltak for å forebygge fravær og frafall i videregående opplæring. Arbeidet med å forhindre frafall er en nasjonalt prioritert oppgave der fylkeskommunen har et særlig ansvar. Ivaretagelsen av dette formålet kan tale for at fylkeskommunen bør kunne få utlevert opplysninger om fravær fra grunnskolen uten å måtte innhente tillatelse til deling av disse opplysningene fra den enkelte søker. På den annen side kan den enkelte søker ha et ønske om å starte i videregående opplæring uten at skolen på forhånd har gjort seg opp en mening om han eller henne. Den enkeltes personvern (den enkeltes råderett over egne opplysninger) taler dermed for at opplysninger om fravær bare skal kunne utleveres dersom eleven gir sin tillatelse.

Departementet har kommet til at hensynet til fylkeskommunens mulighet til å kunne sette inn tiltak tidlig for å forebygge frafall i videregående opplæring må veie tyngst.

Departementet har lagt vekt på opplysninger om fravær fra 8. trinn uansett vil framgå av vitnemålet for grunnskolen. Vitnemålets funksjon er å dokumentere grunnskoleopplæringen, både til bruk overfor fremtidige arbeidsgivere og ved inntak til

videregående opplæring. Det anses dermed ikke å være et uforholdsmessig inngrep i personvernet at grunnskolen utleverer opplysninger om den enkeltes fravær til videregående opplæring. Departementet understreker at det bare er fravær som skal føres på vitnemålet, som kan utleveres til fylkeskommunen. Reglene om føring av fravær framgår av forskrift til opplæringsloven § 3-38 og forskrift til friskoleloven § 3-38.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 3-37 og forskrift til friskoleloven § 3-37 at elever som har hatt individuell opplæringsplan, skal få dette ført på vitnemålet dersom eleven eller foreldrene ønsker det. Dersom eleven eller foreldrene har samtykket til at opplysningene føres på vitnemålet, mener departementet at opplysningene også bør kunne utleveres til fylkeskommunen. Det vises til det som er sagt over om vitnemålets funksjon.

Dersom ungdommer søker om fortrinnsrett eller individuell behandling ved inntak til videregående opplæring, trenger fylkeskommunen opplysninger som viser at vilkårene for dette er oppfylt. Dette kan være særlig kategorier opplysninger, for eksempel dersom en elev søker om individuell behandling på grunnlag av et vedtak om spesialundervisning som er relatert til elevens helse. Dersom en ungdom søker om fortrinnsrett eller individuell behandling, søkeren selv gi de opplysningene som er nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne vurdere om vilkårene for inntak på det aktuelle grunnlaget er oppfylt. Reglene om inntak og de særlige reglene om fortrinnsrett og individuell behandling vil være et rettslig grunnlag for fylkeskommunens behandling. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen må kunne få opplysningene fra søkeren bekreftet fra grunnskolen, uten at det er behov for særlige regler om dette.

Departementet foreslår en særskilt hjemmel i opplæringsloven for å tydeliggjøre adgangen til å dele opplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Departementet foreslår at formålet med slik deling fastsettes i loven, og at det reguleres i forskrift hvilke opplysninger som kan innhentes ved skolebytte.

Departementet foreslår at fylkeskommunen skal kunne innhente personopplysninger fra grunnskoler som er nødvendig for å ivareta følgende formål: å oppfylle retten til videregående opplæring, foreta inntak, forebygge fravær og oppfylle oppfølgingsplikten. Fylkeskommunen skal kunne innhente opplysninger for disse formålene både fra offentlige og private grunnskoler. Å forebygge fravær kan blant annet handle om å tilpasse opplæringen for å øke sannsynligheten for at elevene fullfører videregående opplæring. Det kan også handle om å veilede søkere og elever om valg av utdanningsprogram, programfag mv. for å hjelpe eleven til å ta valg som gir dem best mulighet til å kunne fullføre videregående opplæring.

Videre foreslår departementet at det fastsettes i forskrift at fylkeskommuner kan innhente følgende opplysninger fra grunnskolene: opplysninger om hvem som har fullført grunnskoleopplæring, halvårskarakter i 10. trinn og opplysninger som framgår av vitnemålet fra grunnskolen, inkludert fravær fra og med 8. trinn.

Departementet har vurdert om det bør innføres hjemmel for deling av andre opplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Dette kan gjøre det mer effektivt for skolene og det kan også være en fordel for elevene. For eksempel kan

opplysninger om elevens forutsetninger og prestasjoner utover det som framgår av vitnemålet legge til rette for bedre og raskere tilpasninger for eleven. På den annen side må elever søke om inntak til videregående opplæring, og det vil være lite byrdefullt å be om samtykke til å innhente flere opplysninger om eleven dersom dette er ønskelig. Det skal heller ikke være nødvendig for den videregående skolen å få opplysninger om eleven før overgangen ettersom skolene uansett må være klare for å ta imot elever med ulike forutsetninger og behov. For den enkelte elev kan dessuten overgangen til videregående opplæring være en mulighet for en ny start, og eleven bør i så fall få velge hvilke opplysninger som skal utleveres til den nye skolen.

Departementet har kommet til at hensynet til den enkeltes personvern må veie tyngst. Departementet foreslår derfor et rettslig grunnlag for deling av andre opplysninger om eleven som er relevant for elevens opplæring, men med et tilleggskrav om at eleven eller foreldrene må gi sin tillatelse. Bakgrunnen for at departementet foreslår en slik regulering er at samtykke ikke bør være behandlingsgrunnlag i utøvelse av offentlig myndighet. Et krav om tillatelse vil sikre at det ikke deles flere opplysninger enn det eleven ønsker. Elevene bestemmer dermed selv om han eller hun vil begynne med «blanke ark», eller om den videregående skolen skal få opplysninger, utover vitnemålsopplysningene, for å raskt kunne tilpasse og tilrettelegge for eleven.

Forslaget gjelder opplysninger som er relevant for elevens opplæring. Det siktes her til opplæring i vid forstand. Det rettslige grunnlaget omfatter ikke bare opplysninger som er relevant for elevens faglige utbytte, men også opplysninger som er relevant for elevens trivsel, sosial tilhørighet mv.

Departementet viser for øvrig til Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* hvor regjeringen har varslet at den vil utrede mulige tiltak for bedre informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å gi barn og elever best mulige overganger og innføre tiltak for å bedre samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole. I den sammenheng kan det være relevant å vurdere om også andre opplysninger fra grunnskolen skal kunne utleveres til videregående skoler uten krav om at det innhentes tillatelse fra eleven.

Opplysninger om alle elevene i grunnskolen eller om søkere til videregående opplæring

Et særlig spørsmål er om opplysninger om hvem som har fullført grunnskoleopplæring, halvårskarakter i 10. trinn og opplysninger som framgår av vitnemålet fra grunnskolen skal kunne innhentes om alle elever på 10. trinn eller bare om dem som søker inntak i videregående opplæring. For å ivareta oppfølgingsplikten trenger fylkeskommunen opplysninger om hvem som har fullført grunnskolen. Til denne oppgaven er det derimot ikke behov for opplysninger om karakterer. Opplysninger om karakterer trengs til å gjennomføre prøveopptak, dimensjonere det videregående tilbudet og gjennomføre inntaket til videregående opplæring. Dette kan tale for at fylkeskommunen bare bør få opplysninger om karakterer om dem som søker inntak til videregående opplæring. Opplysningene om fravær i grunnskolen vil være særlig relevant for å sette inn tiltak for å

forhindre frafall tidlig, noe som tilsier at fylkeskommunen bare trenger opplysninger om dem som får inntak i videregående opplæring.

Alle ungdommer som har fullført grunnskolen, har rett til videregående opplæring. 98 prosent av alle 16-åringene begynner i videregående samme år som de avslutter grunnskolen.⁵⁴ At nær sagt alle 16-åringene begynner i videregående opplæring, taler for at det bør legges til rette for en effektiv utlevering av opplysninger fra grunnskolen til videregående opplæring uavhengig av hvem som søker. At fylkeskommunen får opplysninger om alle elevene i fylket som fullfører grunnskolen vil også forenkle søknadsprosessen dersom noen ønsker å søke inntak til videregående opplæring på et senere tidspunkt. Vitnemålsopplysninger brukes i mange sammenhenger. Vitnemålsopplysninger og halvårskarakterer fra 10. trinn er ikke av særlig kategori, og departementet anser heller ikke at de er av en så privat og sensitiv karakter at det kreves et særlig vern. Departementet kan dermed ikke se at det er et uforholdsmessig inngrep i personvernet at det utleveres slike opplysninger om de to prosentene som ikke søker videregående opplæring.

Departementet forslår på denne bakgrunn at fylkeskommunen skal kunne innhente de ovennevnte opplysningene om fullført grunnskoleopplæring, karakterer og fravær for alle elever som fullfører grunnskolen. Departementet ber likevel særlig om høringsinstansenes syn på om det vil være tilstrekkelig at fylkeskommunen får opplysninger om fullført grunnskoleopplæring for alle elever og opplysninger om karakterer og fravær bare for dem som søker inntak i videregående opplæring. Vi ber også om at eventuelle statistikkbehov beskrives og begrunnes.

Departementet understreker at friskoler og private og statlige skoler etter opplæringsloven bare skal kunne få disse opplysningene om de som søker inntak på den aktuelle skolen. Denne begrensningen vil følge av nødvendighetskriteriet og formålsbegrensningen som foreslås i opplæringsloven § 15-10 og friskoleloven § 7-9.

Opplysninger om karakterer og fravær fra 10. trinn utleveres videre fra fylkeskommunen til Utdanningsdirektoratet (og SSB) til statistikk-, analyse- og forskningsformål (se punkt 4.5).

Unntak fra taushetsplikt ved deling av opplysninger

Departementet mener at opplysninger om fullført grunnskoleopplæring, karakterer og fravær skal kunne utleveres fra grunnskoler til videregående skoler uten hinder av taushetsplikt. Departementet foreslår at dette tas inn i loven ettersom det kan være uklart i hvilken grad de generelle reglene om taushetsplikt åpner for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom to forvaltningsorganer.⁵⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har nylig sendt på høring forslag om endringer i de generelle taushetspliktsreglene (se punkt

⁵⁴ Utdanningsspeilet, 2019.

⁵⁵ Se omtale i NOU 2019: 5, punkt 19.12.6.1 om at det kan være uklart om ordet «etat» i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 bygger på en organisatorisk eller en funksjonell avgrensning.

4.7.2). Dersom de generelle reglene endres, kan muligens den foreslåtte reguleringen av forholdet til taushetspliktsreglene bli overflødig.

4.7.3.5 Deling av opplysninger ved delt ansvar mellom kommunen og fylkeskommunen

På noen områder er ansvaret delt mellom kommunen og fylkeskommunen. Dette gjelder for eksempel skyss i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 13-4. Kommunen har ansvaret for skoleskyss for elever i grunnskolen som har rett til skyss på grunn av særlig vanskelig eller farlig skolevei, mens fylkeskommunen har ansvaret for skyss for øvrige elever i grunnskolen. Videre har kommunen ansvaret for reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss for alle elever i grunnskolen.

Departementet mener de oppgavene kommunen og fylkeskommunen er pålagt når det gjelder skyss i grunnskolen, samt kommunens plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, gir et tilstrekkelig klart grunnlag for å behandle personopplysninger. Hvilke opplysninger som kan deles mellom kommunen og fylkeskommunen, må vurderes konkret ut fra hva som er nødvendig for at de sammen skal oppfylle elevenes rett til skyss, reisefølge og tilsyn.

På noen områder er det i loven fastsatt en ansvarsdeling som avviker fra normalordningen. For eksempel har fylkeskommunen ansvar for grunnskoleopplæring i barneverninstitusjon, helseinstitusjon og fengsel, jf. opplæringsloven §§ 13-2, 13-2 a og 13-3 a. I de tilfellene hvor fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen, er de også ansvarlig for å oppfylle de rettslige forpliktelsene som gjelder grunnskoleopplæring. Fylkeskommunen vil i slike tilfeller ha samme behov, og også samme rettslig grunnlag, til å behandle personopplysninger om elever i grunnskolen som kommunen. Forslaget om en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger for å oppfylle rettighetene og pliktene i loven (se punkt 4.3) vil dermed også tydeliggjøre fylkeskommunens behandlingsgrunnlag i slike tilfeller. Videre vil forslagene om særskilte hjemler for deling av opplysninger fra grunnskoler ved skolebytte og overganger i opplæringsløpet (se punkt 4.7.3.3 og 4.7.3.5) også omfatte fylkeskommunen i de tilfeller fylkeskommunen er ansvarlig for grunnskoleopplæringen.

Departementet mener at de ovennevnte forslagene i kombinasjon med de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven med forskrifter gir tilstrekkelig grunnlag for behandling av personopplysninger der ansvaret er delt mellom kommunen og fylkeskommunen eller ansvaret avviket fra normalordningen. Departementet foreslår derfor ikke noe særskilt hjemmelsgrunnlag for disse tilfellene.

4.7.3.6 Deling av opplysninger mellom friskoler og kommuner og fylkeskommuner

På noen områder er det behov for at opplysninger deles mellom en friskole og en offentlig skole. Dette kan for eksempel være nødvendig når en elev bytter fra en friskole til en offentlig skole eller omvendt, enten midt i skoleløpet eller ved overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Behovet og grunnlaget for å dele opplysninger i slike tilfeller er omtalt i punkt 4.7.3.3 og 4.7.3.5.

I noen tilfeller kan det være behov for deling av opplysninger mellom en friskole og en kommune eller fylkeskommune fordi det er eksplisitte krav om rapportering. Ett eksempel er friskoleloven § 3-1 fjerde ledd hvor det er krav om at friskolene har plikt til å melde fra til kommunen og fylkeskommunen om inntak av elever. Bakgrunnen for rapporteringsplikten er at det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at alle som er bosatt i kommunen eller fylket, får oppfylt sin rett til opplæring, at elever i grunnskolen deltar i obligatorisk grunnskoleopplæring, og at de med rett til videregående opplæring følges opp dersom de ikke er i utdanning eller arbeid. Rapporteringsplikten i friskoleloven § 3-1 fjerde ledd gir et supplerende rettsgrunnlag for at friskolene kan dele personopplysninger med kommunen eller fylkeskommunen. Hvordan kommunen og fylkeskommunen kan bruke disse opplysningene, er avhengig av hva som er nødvendig for å ivareta plikter og oppgaver etter opplæringsloven med forskrifter.

Et annet eksempel på en meldeplikt er friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav a som pålegger friskolene å melde fra til elevens hjemkommune dersom elever over lengre tid ikke møter opp til undervisningen uten lovlig grunn.

I andre tilfeller kan det være behov for deling av opplysningene mellom friskoler og kommuner eller fylkeskommuner fordi ansvaret er delt mellom friskolen og kommunen eller fylkeskommunen.

For eksempel er ansvaret for spesialundervisning for elever i friskoler delt mellom friskolen og elevens hjemkommune eller -fylke. Det er hjemkommunen eller -fylket som utfører sakkyndig utredning (ved PP-tjenesten), fatter vedtak om spesialundervisning og dekker kostnadene, mens det er den enkelte friskole som har ansvaret for å melde fra om behov for sakkyndig utredning og gi eleven opplæring i samsvar med vedtak om spesialundervisning. Ansvarsdelingen mellom friskolen og kommunen eller fylkeskommunen følger av friskoleloven § 3-6 andre ledd. De lovpålagte oppgavene gjør det nødvendig med deling av opplysninger. Friskolene må kunne dele opplysninger om forhold ved elevens opplæring som gjør at det er behov for en sakkyndig vurdering av elevens behov. Videre må kommunen og fylkeskommunen dele opplysninger fra den sakkyndige vurderingen og vedtaket om spesialundervisning. Departementet viser for øvrig til at det i opplæringsloven § 5-4 andre ledd, som også gjelder for elever i friskoler, er stilt krav om at eleven må samtykke til at det gjøres en sakkyndig vurdering og til at det fattes vedtak om spesialundervisning. Dersom eleven har samtykket til dette, anses forpliktelsene i friskoleloven § 3-6 å gi tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for den deling av opplysninger som er nødvendig for å oppfylle retten til spesialundervisning for elever i friskoler.

Departementet mener at forslaget om en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger (se punkt 4.2) i kombinasjon med de rettslige forpliktelsene i opplæringsloven med forskrifter gir tilstrekkelig grunnlag for deling av opplysninger mellom friskoler og kommuner eller fylkeskommuner i de tilfellene som er omtalt over. Departementet foreslår derfor ikke noe særskilt hjemmelsgrunnlag for disse tilfellene.

4.7.3.7 Deling av opplysninger med andre som utfører oppgaver for skoleeier

Det følger av kommuneloven § 5-4 at kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til andre rettssubjekter i saker som gjelder lovpålagte oppgaver «så langt lovgivningen åpner for det». I andre saker kan myndighet delegeres til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning. Begrensningen i § 5-4 gjelder myndigheten til å treffe vedtak og er ikke til hinder for at kommunen bruker andre rettssubjekter til å utføre oppgaver.⁵⁶

Departementet går i dette høringsnotatet ikke inn på hvilke oppgaver og avgjørelser som kommunen og fylkeskommunen kan delegere til andre rettssubjekter. Det som omtales her, er det rettslige grunnlaget for den behandlingen av personopplysninger som skjer i de tilfeller kommunene og fylkeskommunene benytter andre rettssubjekter til å utføre oppgaver.

Dersom det er skoleeier som bestemmer formålet med behandlingen og hvilke midler som skal brukes, vil skoleeier være behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven. Det innebærer ikke at skoleeier må ta alle beslutninger om tekniske eller organisatoriske forhold, men typisk ta beslutninger om hvilke opplysninger som skal behandles, når opplysningene skal slettes mv. Det andre rettssubjektet, ofte en privat aktør, vil da være databehandler for skoleeier. Personopplysningsloven stiller krav til databehandlerforholdet, først og fremst at det må inngås en databehandleravtale. Se mer om forholdet mellom behandlingsansvarlig og databehandler i punkt 2.1.4. Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven vil også gjelde for dem som utfører oppdrag for skoleeier.⁵⁷

Hvilke opplysninger en databehandler kan behandle og hvordan, må vurderes ut fra skoleeiers behandlingsgrunnlag og det oppdraget databehandler har fått. For eksempel vil reglene om rett til skyss kunne gjøre det nødvendig for kommunen/fylkeskommunen å behandle opplysninger om bosted, funksjonshemming, skade og sykdom. Et transportselskap som utfører transporten for fylkeskommunen, må få enkelte av personopplysningene for å kunne gjennomføre transporten. Transportselskapet må vite hvem som har rett til skyss, og hvor og vil dessuten trenge informasjon ved behov for tilpasninger av transporten. Transportselskapet skal ikke få tilgang til flere personopplysninger enn det trenger for å utøve oppgaven for skoleeier. Dersom en privat aktør må anses som behandlingsansvarlig, fordi denne aktøren bestemmer formålet med behandlingen og hvilke midler som skal brukes, må den private aktøren ha et eget behandlingsgrunnlag, for eksempel samtykke.

Det kan også være behov for skolene til å dele personopplysninger om elevene med andre virksomheter dersom skolene skal ta i bruk digitale verktøy. Hvilke opplysninger tjenesteyteren kan behandle og hvordan, må vurderes ut fra kommunens behandlingsgrunnlag. Det må, som nevnt over, dermed vurderes hva slags behandling som

⁵⁶ Prop. 46 L (2017–2018), kap. 9.5.4.

⁵⁷ Se blant annet NOU 2019: 5, punkt 19.9.

er nødvendig for at kommunen skal kunne oppfylle plikter eller utøve offentlig myndighet som kommunen er pålagt i opplæringsloven med forskrifter.

Forslaget om en generell bestemmelse i opplæringsloven og friskoleloven for behandling av personopplysninger (se punkt 4.2) vil tydeliggjøre opplæringslovens regler som et supplerende grunnlag for skoleeieres behandling av personopplysninger. Departementet foreslår ikke særskilte regler om deling av opplysninger med oppdragstakere, men viser til reglene om databehandlerforhold i personopplysningsloven.

4.7.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en særskilt hjemmel for deling av opplysninger ved skolebytte, se forslag til ny § 15-10 andre ledd i opplæringsloven og ny § 7-9 andre ledd i friskoleloven. Forslaget skal gi et rettslig grunnlag for at skoleeiere kan innhente personopplysninger de trenger for å kunne oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringen. Forslaget vil dermed også utgjøre et supplerende rettsgrunnlag for skolens utlevering av opplysninger. Opplysningstypene som skal kunne utleveres, kan inneholde opplysninger av særlig kategori, som for eksempel opplysninger om fritak, samisk, tegnspråk osv. Departementet foreslår derfor at lovhjemmelen omfatter personopplysning av særlig kategori. Departementet foreslår videre at det fastsettes i opplæringsloven og friskoleloven at opplysningene skal kunne deles uten hinder av taushetsplikten.

Departementet foreslår at det fastsettes i forskrift hvilke opplysninger som kan innhentes ved skolebytte. Se forslag til forskrift til opplæringsloven § 22A-3 og forskrift til friskoleloven § 7B-3. Forslaget omfatter opplysninger om tidligere gjennomført opplæring, inkludert fagsammensetning, og karakterer og fravær som skal føres på vitnemålet. Forslaget gjelder skolebytte både i grunnskolen og i videregående opplæring, og gjelder både offentlige og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven eller friskoleloven. Departementet foreslår at skolene også skal kunne dele andre personopplysninger som er relevant for elevens opplæring, dersom eleven eller foreldrene gir sin tillatelse. Dette kan være aktuelt for eksempel for språkkartlegging etter opplæringsloven § 2-8 eller for sakkyndig vurdering etter § 5-3.

Ved pålagt skolebytte foreslår departementet at det fastsettes i forskrift at en skole kan dele de opplysningene fra det kommunale eller fylkeskommunale vedtaket om skolebytte etter § 9 A-12 som er nødvendig for at den nye skolen skal kunne følge opp eleven som flyttes, og øvrige elever på skolen.

Departementet foreslår også en særskilt hjemmel for innhenting av personopplysninger ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring, se forslag til ny § 15-10 tredje ledd i opplæringsloven og ny § 7-9 tredje ledd i friskoleloven. Forslaget skal gi et tydelig rettslig grunnlag for at fylkeskommunen kan få utlevert de opplysningene fra grunnskolen som er nødvendig for å gjennomføre inntak, forebygge fravær og følge opp dem som er i målgruppa til oppfølgingstjenesten. Forslaget omfatter også utlevering av personopplysninger til statlige og private skoler for de to førstnevnte formålene. Forslaget vil også utgjøre et supplerende rettslig grunnlag for grunnskolenes utlevering av personopplysninger. Opplysningstypene som skal kunne utleveres kan inneholde

opplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen. Departementet forslår derfor også her at lovhjemmelen skal omfatte personopplysning av særlig kategori. Departementet foreslår videre at det fastsettes i opplæringsloven at kommunen kan dele disse opplysningene med fylkeskommunen uten hinder av taushetsplikten.

Departementet foreslår at det fastsettes i forskrift hvilke opplysninger som kan deles ved overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring. Se forslag til forskrift til opplæringsloven § 22A-4 og forskrift til friskoleloven § 7B-4. Dette omfatter opplysninger om hvorvidt grunnskolen er fullført, halvårskarakterer fra 10. trinn og karakterer og fravær som føres på vitnemålet fra grunnskolen. Departementet forslår at skolene også skal kunne dele andre personopplysninger som er relevant for elevens opplæring dersom eleven gir sin tillatelse.

For øvrig mener departementet at den generelle bestemmelsen som foreslås i punkt 4.2, kravet om personopplysningssikkerhet i punkt 4.3 og de generelle rettslige rammene i personopplysningsloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven gir tilstrekkelig grunnlag for nødvendig delingen av opplysninger mellom skoler, med private aktører og med andre tjenester.

Departementet ber særlig om høringsinstansens innspill til følgende:

- Er de formålene som er foreslått i opplæringsloven § 15-10 andre ledd og friskoleloven § 7-9 andre ledd tilstrekkelige, eller bør det kunne deles opplysninger om elever til andre formål ved skolebytte?
- Er listen over opplysninger som er foreslått i forskrift til opplæringsloven § 22A-3 og forskrift til friskoleloven § 7B-3 tilstrekkelig, eller bør det også kunne deles andre opplysninger om elever ved skolebytte uten krav om tillatelse fra eleven eller foreldrene?
- Er dere enig i at det skal være samme adgang til å dele opplysninger om elevene uavhengig av om det er skolebytte innad i en kommune/fylkeskommune eller skolebytte over kommune-/fylkesgrenser?
- Er dere enig i at innholdet i et vedtak om pålagt skolebytte skal utgjøre en ytre grense for hva slags opplysninger som skal kunne utleveres fra den gamle til den nye skolen?
- Er de formålene som er foreslått i opplæringsloven § 15-10 tredje ledd og friskoleloven § 7-9 tredje ledd tilstrekkelige, eller bør det kunne deles opplysninger om elever til andre formål ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring uten krav om tillatelse fra eleven?
- Er listen over opplysninger som er foreslått i forskrift til opplæringsloven § 22A-4 og forskrift til friskoleloven § 7B-4 tilstrekkelig, eller bør det også kunne deles andre opplysninger om elever ved overgangen fra grunnskole til videregående opplæring?
- Trenger fylkeskommunen opplysninger om karakterer og fravær fra grunnskolen for alle elever, eller holder det med slike opplysninger for dem som søker inntak til videregående opplæring?

Forslag til lovtekst

I opplæringsloven:

Ny § 15-10 andre til fjerde ledd skal lyde:

§ 15-10 *Behandling av personopplysningar*

[...]

Ved skolebytte kan skolar hente inn personopplysningar frå andre skolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringa.

Fylkeskommunar kan hente inn personopplysningar frå grunnskolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å gjennomføre inntak til vidaregåande opplæring, forebygge fråvær i opplæringa og følge opp dei som er i målgruppa til oppfølgingstenesta.

Utlevering av personopplysningar etter andre og tredje ledd kan gjerast utan hinder av teieplikt.

[...]

Forskrift til opplæringslova:

§ 22A-3 *Innhenting av opplysningar ved skolebytte*

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i opplæringslova § 15-10 andre ledd kan skolar som er omfatta av opplæringslova, innhente følgjande opplysningar om elevar og vaksne deltakarar i forbindelse med skolebytte:

- a) tidlegare gjennomført opplæring, inkludert fagsamansetting
- b) karakterar som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis
- c) fråvær som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis

Ein skole kan dele dei opplysningane frå vedtak om skolebytte etter opplæringslova § 9 A-12 som den nye skolen treng for å kunne ivareta eleven som blir flytta, og andre elevar på skolen.

Skolane kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven eller foreldra tillet det.

§ 22A-4 *Innhenting av opplysningar ved overgang frå grunnskole til vidaregåande opplæring*

Så langt det er nødvendig for formål som nemnt i opplæringslova § 15-10 tredje ledd kan fylkeskommunar innhente følgjande opplysningar om elevar frå grunnskolar:

- a) om grunnskolen er fullført
- b) halvårskarakter frå 10. trinn
- c) karakterar som blir ført på vitnemål for grunnskolen
- d) fråvær som blir ført på vitnemål for grunnskolen

Skolane kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven tillet det.

I friskoleloven skal ny § 7-9 lyde:

§ 7-9 Behandling av personopplysningar

[...]

Ved skolebytte kan friskolar hente inn personopplysningar frå andre skolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringa.

Friskolar som tilbyr vidaregåande opplæring, kan hente inn personopplysningar frå grunnskolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å gjennomføre inntak til vidaregåande opplæring og forebygge fråvær i opplæringa.

Utlevering av personopplysningar etter andre og tredje ledd kan gjerast utan hinder av teieplikta.

[...]

I forskrift til friskoleloven:

§ 7B-3 Innhenting av opplysningar ved skolebytte

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i friskolelova § 7-9 andre ledd kan friskolar innhente følgjande opplysningar om elevar i forbindelse med skolebytte:

- a) tidlegare gjennomført opplæring, inkludert fagsamansetting
- b) karakterar som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis
- c) fråvær som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis

Kommunen og fylkeskommunen kan dele dei opplysningane frå vedtak om skolebytte etter friskolelova § 2-4, jf. opplæringslova § 9 A-12 som den nye skolen treng for å kunne vareta eleven som flyttast, og andre elevar på skolen.

Skolane kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven eller foreldra tillet det.

§ 7B-4 Innhenting av opplysningar ved overgang frå grunnskole til vidaregåande opplæring

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i friskolelova § 7-9 tredje ledd, kan friskolar som tilbyr vidaregåande opplæring innhente følgjande opplysningar om elevar frå grunnskolar:

- a. om grunnskolen er fullført
- b. halvårskarakter frå 10. trinn
- c. karakterar som blir ført på vitnemål for grunnskolen
- d. fråvær som blir ført på vitnemål for grunnskolen

Skolane kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven tillet det.

4.8 Klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning

4.8.1 Innledning

Dette punktet handler om statlige utdanningsmyndigheters behandling av personopplysninger i forbindelse med klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning, og behovet for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for slike behandlinger vurderes.

4.8.2 Gjeldende rett

Det er fylkesmannen som fører tilsyn etter opplæringsloven. Tilsyn er regulert i opplæringsloven § 14-1. I bestemmelsen vises det til at reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynet. I kommuneloven § 30-3 er det regler om at tilsynsmyndigheten kan kreve opplysninger fra kommuner og fylkeskommuner som fylkesmannen mener er nødvendige for å gjennomføre tilsynet.

Det er Utdanningsdirektoratet som fører tilsyn med friskoler. Tilsyn er regulert i friskoleloven § 7-2. Det følger av denne bestemmelsen at Utdanningsdirektoratet kan kreve de opplysningene direktoratet har behov for ved gjennomføring av tilsynet fra skolens eier og nærstående av eieren.

Opplæringsloven § 15-2 inneholder særlige regler om klageinstans. I grunnskolen er hovedregelen at klager på enkeltvedtak skal behandles av departementet. I videregående opplæring er utgangspunktet at klager skal behandles internt i fylkeskommunen, men det er ramset opp enkelte typer vedtak hvor departementet er klageinstans. Departementets myndighet som klageinstans er deleger til fylkesmannen. I friskoleloven er det fastsatt i den enkelte bestemmelse om det er statlig eller kommunal klageinstans.

Forvaltningslovens regler gjelder for behandlingen av klager på vedtak etter opplæringsloven og friskoleloven. Klageinstansens kompetanse er regulert i forvaltningsloven § 34.

I opplæringsloven § 9 A-6 er det fastsatt en egen håndhevingsordning i skolemiljøsaker. Dette er en særskilt ordning til erstatning for ordinær klagesaksbehandling. Det er fylkesmannen som er håndhevingsmyndighet etter denne ordningen, og Utdanningsdirektoratet er klageinstans for klage på fylkesmannens vedtak i slike saker. Denne lovfastsatte myndighetsoppgaven innebærer at fylkesmannen vil være behandlingsansvarlig for personopplysninger som er nødvendig å behandle i skolemiljøsaker. Tilsvarende er Utdanningsdirektoratet behandlingsansvarlig som klageinstans for fylkesmannens vedtak etter jf. opplæringsloven § 9 A-6 fjerde og femte ledd.

På vegne av departementet forvalter Utdanningsdirektoratet også flere tilskuddsordninger.⁵⁸ De fleste tilskuddsordningene er ikke regulert i lov eller forskrift, men de reguleres nærmere gjennom de vilkår som er fastsatt gjennom tilskuddsordningens

⁵⁸ På Utdanningsdirktoratets nettside er det en oversikt over tilskuddsordninger: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/>

retningslinjer. Enkelte tilskuddsordninger er regulert, som tilskudd til friskoler. Tilskudd til friskoler er regulert i friskoleloven med utfyllende regler i økonomiforskrift til friskoleloven. Kompetanse Norge forvalter også enkelte tilskuddsordninger på grunnopplæringsens område. Disse ordningene er ikke regulert i lov eller forskrift.

4.8.3 Departementets vurdering

Klage, tilsyn og håndheving i skolemiljøsaker

For at den enkelte klageinstans, tilsynsmyndighet og håndhevingsmyndighet skal kunne ivareta sine lovpålagte myndighetsoppgaver etter opplæringsloven og friskoleloven vil det i ulik grad være nødvendig å behandle personopplysninger. Hvilke personopplysninger som er nødvendig å behandle, er avhengig av hvilken sak som er gjenstand for klage, tilsyn eller håndheving. Normalt vil det være mindre behov for å behandle personopplysninger om elever i tilsynssaker enn i klagesaker eller håndhevingsaker om elevenes skolemiljø.

Tilsynsmyndighetene gjør risikovurderinger for å velge ut tilsynsobjekt og tilsynstema. Hensikten er å sikre at statlige midler brukes effektivt, jf. *Reglement for økonomistyring i staten*. Opplysninger som samles inn om skoler, kommuner og fylkeskommuner i kvalitetsvurderingssystemet (se punkt 4.5.2), kan gi relevant informasjon til slike risikovurderinger. Departementet legger til grunn at det er tilstrekkelig å bruke den informasjonen som er offentlige, og at det ikke er nødvendig for fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet å behandle personopplysninger om elevene for å ivareta denne oppgaven. Det er ikke noe i veien for at opplysningene i kvalitetsvurderingssystemet sammenstilles på en annen måte enn det som publiseres, for at det skal gi bedre grunnlag for risikovurderinger. Poenget er at det ikke er nødvendig å behandle personopplysninger fra kvalitetsvurderingssystemet i forbindelse med tilsynsoppgaven.

I enkelte tilfeller mottar tilsynsmyndigheten bekymringsmeldinger. Slik meldinger kan inneholde personopplysninger, og tilsynsmyndigheten må kunne behandle slike opplysninger for å vurdere om det skal åpnes tilsyn i en sak.

Det framgår ikke eksplisitt av opplæringsloven og friskoleloven at det kan behandles personopplysninger i forbindelse med klagebehandling, håndhevingsaker og tilsyn. Etter departementets vurdering er det åpenbart at det må kunne behandles personopplysninger for å utføre disse oppgavene. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre et tydeligere supplerende rettsgrunnlag. Departementet vil likevel understreke at myndighetene bare kan behandle personopplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å utføre myndighetsoppgaven. Behandlingsansvaret påhviler den enkelte klageinstans, tilsynsmyndighet og håndhevingsmyndighet, og disse vil også har ansvaret for at den registrertes rettigheter etter personvernregelverket ivaretas.

Tilskuddsforvaltning

Det finnes, som omtalt i punkt 4.8.2, flere tilskuddsordninger på opplæringsområdet. For de fleste av tilskuddsordningene er det ikke krav om rapportering av direkte

identifiserbare personopplysninger. Det kan derimot være krav om antall elever mv. som begrunner behovet for det aktuelle tilskuddet. Ved små forhold kan det være mulig å identifisere enkeltpersoner gjennom slik rapportering. Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge kan også ha behov for å behandle personopplysninger for å kontrollere at vilkårene for tilskuddet er oppfylt og at tilskuddet brukes som forutsatt i tildelingen.

Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norges behandling av personopplysninger i slike tilfeller er nødvendig for å oppfylle kravene i reglement for økonomistyring i staten. Departementet legger dermed til grunn at det er tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag for denne behandlingen. Departementet mener derfor det generelt ikke er behov for et tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med tilskuddsforvaltning på opplæringsområdet.

Særlig om tilskudd til friskoler

Friskoler får statstilskudd som er beregnet ut fra antallet elever som får opplæring i friskoler. Krav til rapportering og grunnlaget for beregning av tilskudd til friskolene er regulert til økonomiforskrift til friskoleloven kapittel 4. Hovedregelen i økonomiforskriften er at skolene skal rapportere inn *antall* elever. I noen tilfeller må skolene oppgi navnet til og opplysninger om den enkelte elev. Det må for eksempel oppgis navn på deltidselever i videregående skoler da det er krav om at det skal gjøres en omregning fra deltidselever til heltidselever, og at denne omregningen skal dokumenteres per elev. Et annet eksempel hvor skolene må gi opplysninger om den enkelte elev er ved søknad om unntak fra regelen om at elever med fravær over 20 dager ikke skal telles som tilskuddsberettigede.

Utdanningsdirektoratet har også behov for opplysninger om den enkelte elev for å kontrollere at elevtallsrapporteringen er riktig, og at de innrapporterte elevene faktisk utløser rett til tilskudd. Til dette trenger Utdanningsdirektoratet tilgang til opplysninger om hvilke elever (fødselsnummer) som tas inn i friskoler. Videre trenger Utdanningsdirektoratet opplysninger om elevens søkerstatus for å kunne kontrollere hvilken rett eleven har til videregående opplæring da dette har betydning for vilkår for tilskudd. Direktoratet kan også ha behov for opplysninger om fravær og om særskilte behov ettersom dette kan ha betydning for grunnlaget for tilskudd, jf. for eksempel økonomiforskrift til friskoleloven §§ 4-3 og 4-4.

Departementet mener gjeldende regler om rapportering av elevtall og beregning av tilskudd i kombinasjonen med den generelle tilsynshjemmelen i friskoleloven § 7-2 og reglement for økonomistyring i staten gir et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger, som er nødvendig for å beregne tilskuddsberettiget elevtall og gjennomføre kontroll av at vilkårene for tilskudd til friskolene er oppfylt. Departementet ser likevel at det kan være behov for enkelte klargjøringer blant annet når det gjelder hvilke rapporteringer som forutsetter at det oppgis navn. Departementet vil derfor foreslå enkelte endringer i økonomiforskrift til friskoleloven. Dette vil bli gjort i en egen høring.

Departementet ser også behov for å klargjøre det rettslige grunnlaget når det gjelder Utdanningsdirektoratets adgang til å behandle opplysninger utover det som direkte følger av skolenes rapporteringsplikt. For eksempel trenger Utdanningsdirektoratet som nevnt opplysninger om elevens søkerstatus for å vurdere hvilken rett eleven har til videregående opplæring, og om den utløser rett til tilskudd for friskolen. Det er elevens hjemfylke som har informasjon om elevens søkerstatus. For å klargjøre det rettslige grunnlaget for å innhente og behandle slike opplysninger, foreslår departementet at det fastsettes i friskoleloven § 6-1 at departementet kan gi forskrift om at Utdanningsdirektoratet kan innhente opplysninger fra fylkeskommunen når det er nødvendig for å kontrollere elevtallsrapporteringen. Den nærmere reguleringen av hvilke opplysninger som skal kunne innhentes, vil bli foreslått regulert i økonomiforskriften i en egen høring. Formålet «nødvendig for å kontrollere elevtallsrapporteringen» vil utgjøre en begrensning for hva som kan reguleres i forskrift.

Opplysninger om hjemkommune eller fylkeskommune til de elevene som får opplæring i friskoler, benyttes for å justere rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner (trekk- og korreksjonsordningen). Dette gjelder opplysninger om navn, fødselsnummer og bosted. Fastsettelsen av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner gjelder ikke særskilt på opplæringsområdet. Kunnskapsdepartementet går dermed ikke nærmere inn på grunnlagene for behandling av personopplysninger i den forbindelse.

4.8.4 Departementets forslag

Departementet mener det ikke er behov for tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med klage, tilsyn og håndheving i skolemiljø saker. Departementet mener heller ikke det generelt er et behov for tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med tilskuddsforvaltning. Departementet ser behov for enkelte endringer i friskoleloven og økonomiforskrift til friskoleloven for å få et tydeligere rettslig grunnlag for når det gjelder Utdanningsdirektoratets adgang til å innhente og behandle opplysninger fra andre enn skolene, og når det gjelder hvilke rapporteringer som forutsetter at det oppgis navn. Departementet foreslår at det tas inn en hjemmel i friskoleloven til å gi forskrift om at Utdanningsdirektoratet kan innhente opplysninger fra andre enn skolen når det er nødvendig for å kontrollere elevtallsrapporteringen, se friskoleloven § 6-1 femte ledd andre setning. Endringer i økonomiforskriften vil bli foreslått i en egen høring.

Forslag til lovtekst

Friskoleloven § 6-1 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon for elevtal og om rapportering av elevtal. *Departementet kan gi forskrift om at Utdanningsdirektoratet kan innhente personopplysninger fra fylkeskommunar når det er nødvendig for å kontrollere elevtallsrapporteringa.*

4.9 Digital lagring av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse

4.9.1 Innledning

Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB) er en tjeneste som forvaltes av Unit. I NVB blir det samlet inn og lagret vitnemålsdata fra videregående skoler. Opplysningene brukes hovedsakelig til saksbehandling av søknader i opptak til høyere utdanning, og til analyse, statistikk og forskning.

Hovedformålene bak opprettelsen av databasen på 1990-tallet var å effektivisere opptaket til høyere utdanning ved å legge til rette for automatisert saksbehandling av søknadene til opptak og automatisk kvalitetssikring av søkerens vitnemål. Den automatiserte saksbehandlingen foregår ved at det i NVB lagres resultater fra videregående skole slik at disse kan brukes til å poengberegne søkerens poengsum, samt at fagsammensetningen kontrolleres opp mot gjeldende opptakskrav for studier. Dette har vært svært ressurs sparende for lærestedenes saksbehandling som ikke lenger trenger å registrere søkerens resultater fra videregående opplæring manuelt, eller kontrollere at vitnemålet gir generell studiekompetanse. Antallet søkere med elektronisk vitnemål øker hvert år, og i 2019 hadde nesten 80 prosent av søkerne elektroniske vitnemål som ble brukt i saksbehandlingen.

For å kunne kvalitetssikre at vitnemålene var ført i henhold til departementets og Utdanningsdirektoratets regelverk, ble det utviklet et kontrollprogram knyttet til databasen. NVBs *kontrollmotor* er en koding av regelverket som kontrollerer om vitnemål som importeres er ført korrekt. Kontrollene sjekker fagsammensetning, timeomfang og regler for føring av standpunkt- og eksamenskarakterer, og genererer feil-, varsel- og informasjonsmeldinger om føringen. Kontrollmotoren sjekker også om vitnemålet inneholder fagene som er nødvendige for å oppnå generell studiekompetanse, og beregner karakterpoengsum og tilleggs poeng for realfag og språk. Denne kontrollen gir en mye større sikkerhet for at dokumentasjonen som legges til grunn for opptak er i samsvar med regelverket.

I takt med veksten i bruken av NVB som database for elektroniske vitnemål har rollen som leverandør av data til bruk i statistikk, rapporter og forskning også vokst. Slik bruk skjer blant annet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, ulike fagutvalg i UH-sektoren, media, forskere og andre interessenter. Personopplysninger kan utleveres fra databasen så lenge mottaker har et selvstendig behandlingsgrunnlag.

Alle vitnemålsdataene blir årlig utlevert til Statistisk sentralbyrå som grunnlag for statistikk og forskning. Fra 2001 har SSB brukt data fra NVB til statistikk over befolkningens utdanningsnivå. I tillegg bruker Unit selv vitnemålsdata for egne analyser, bl.a. for å utvikle opptakstjenestene. Med vitnemålsdata fra NVB koblet opp mot opptaksdata, kjøres det simulering av opptak og det er mulig å utrede konsekvenser av foreslåtte endring i opptaksregelverk, for eksempel ved innføring av karakterkrav for lærerutdanning og sykepleierutdanning.

I dag er det Unit – direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning som drifter og utvikler NVB. Det er Utdanningsdirektoratet (Udir) som har ansvar for reglene om føring av vitnemål, som har betydning for hvordan kontrollmotoren settes opp.

4.9.2 Gjeldende rett

I 2018 ble behandling av personopplysninger i det samordnede opptaket regulert i egne bestemmelser i universitets- og høyskoleloven § 4-16, og tilsvarende bestemmelse ble tatt inn i fagskoleforskriften⁵⁹ § 5 i 2019. Disse bestemmelsene gir behandlingsgrunnlag for å innhente opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre opptaket, deriblant vitnemål og karakterer fra offentlige systemer for vitnemål.

Det er ingen direkte regulering av de ulike formålene til NVB-databasen. Både daværende Samordna opptak⁶⁰ og registeret for vitnemål fikk konsesjon til å behandle personopplysninger fra Datatilsynet i 1994. Konsesjonsordningen ble avvirket ved da den nye personopplysningsloven trådte i kraft i 2018.

4.9.3 Departementets vurdering

4.9.3.1 Behov for regulering

Det opprinnelige vitnemålsregisteret har utviklet seg i takt med behov, muligheter og digitalisering i sektoren. NVB ble utviklet for bruk i opptaket til høyere utdanning og er en del av den nasjonale opptaksmodellen, men må i dag anses å være en tjeneste med flere formål. Det er derfor behov for å regulere databasen særskilt, skilt fra eksisterende regelverk for det samordnede opptaket i universitets- og høyskoleloven og fagskoleforskriften.

I det følgende vil det bli gjort rede for behov departementet mener at databasen dekker og bør dekke, og for forslag til regulering av databasen.

Til bruk i det samordnede opptaket for høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Et av de viktigste formålene til databasen er å legge til rette for et effektivt opptak til høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Ved å utlevere elektroniske vitnemål til saksbehandlingssystemene er det mulig å behandle søknader om opptak helt eller delvis automatisk. I tillegg åpner kontrollmotoren for at de som utsteder vitnemålene kan kontrollere at disse er ført i henhold til gjeldende regelverk før de utstedes.

I dag er det bare vitnemål fra videregående opplæring som registreres i NVB.

Kompetansebevis er dokumentasjon på gjennomført og bestått videregående opplæring som ikke fyller vilkårene for vitnemål eller fag- og svennebrev. Det foreslås at NVB også blir tilrettelagt for import og lagring av kompetansebevis. Departementet vurderer at det er viktig at databasen skal kunne inneholde alle typer dokumentasjon om oppnådd

⁵⁹ [Høring Endringer i utdanningsstøtteleven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven Behandling av personopplysninger](#)

⁶⁰ Samordna opptak er en tjeneste underlagt Unit – direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

kompetanse fra norsk videregående opplæring. Dette er viktig både for bruk til det samordnede opptaket, for å hindre dokumentfalsk og for arkiveringsformål.

Motvirke dokumentforfalskning og omgåelse av opptaksreglene

Et viktig formål med databasen er å sikre sannferdig informasjon om vitnemål og dokumentasjon fra videregående opplæring. Databasen som verktøy ved opptak bidrar også til å motvirke dokumentfalsk og manipulering av opptaksgrunnlag. Dersom all dokumentasjon fra videregående opplæring blir registrert i databasen, vil det hindre at enkeltpersoner kan forfalske dokumentene sine når de skal søke opptak. Det vil også hindre at personer kan be om at vitnemål eller dokumenter slettes med det formål å omgå opptaksreglene ved å kreve at søknaden blir behandlet etter unntaksregler som de egentlig ikke omfattes av. Ved å gi tilgang til vitnemål og kompetansebevis som er lagret i NVB, sikrer man at mottaker kan stole på at innholdet er riktig.

Lagring av utstedte vitnemål og kompetansebevis

Offentlige videregående skoler er i henhold til arkivloven pliktige til å arkivere dokumentasjon av gjennomført skolegang for elever. For friskoler og private skoler uten statsstøtte er arkivering av vitnemål ikke pålagt ved lov. Konsekvensen av dette kan være at det ikke lenger vil være mulig å få tilgang til et vitnemål fra en privat skole som har lagt ned. Videre kan innføring av et nytt skoleadministrativt system ved en videregående skole innebærer at vitnemål utstedt i det gamle systemet ikke lenger er tilgjengelige etter noe tid.

NVB er per i dag den mest omfattende datakilden for kvalitetssikrede vitnemålsdata fra videregående opplæring. Ved at så mange som mulig av utstedte vitnemål og kompetansebevis blir oversendt til NVB, sikres tidligere elever at det alltid vil være mulig å gjenfinne slik dokumentasjon av sin kompetanse, selv om skolen skulle bli lagt ned. I tillegg vil den være elektronisk tilgjengelig.

Kontrollmotor

NVB har en funksjon kalt kontrollmotor, som automatisk kontrollerer om et bestemt vitnemål er gyldig ført etter regelverket, se omtale i punkt 4.9.1. Denne kontrollen er en sentral funksjon og et viktig formål for databasen, da det forenkler og tilrettelegger for et effektivt opptakssystem til utdanning.

Optimal bruk av kontrollmotoren forutsetter at regelverket for føring av vitnemål er utformet på en digitaliseringsvennlig måte. Regelverket må støtte opp om fullautomatisert saksbehandling for opptak til høyere yrkesfaglig utdanning og til høyere utdanning. For å sikre dette må det være tett samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet, som har ansvaret for regelverket om vitnemålsføring og Unit, som har ansvaret for NVB og det samordnede opptaket. Også når det gjelder endringer i utdanningsprogram, fagkoder og fastsettelse av reglene for førstegangsvitnemål må det være godt samarbeid mellom direktoratene.

I tillegg til den kontrollen som gjøres etter at vitnemål er oversendt til NVB, så har også videregående skoler i dag mulighet til å benytte en lokal versjon av kontrollmotoren for å teste fagsammensetning og kombinasjon av programområder opp mot regelverket for

føring av vitnemål. Kontrollmotoren kan også benyttes som et verktøy i rådgivingen av elever, allerede tidlig i utdanningsløpet og etter hvert som elevene skal velge programfag.

Bruk av kontrollmotoren vil kunne bidra til å forhindre saker som den såkalte Sørumsand-saken fra sommeren 2019. Der ble det ved utstedelse av vitnemål etter avsluttet videregående oppdaget at noen elever hadde en fagkombinasjon som ikke gav generell studiekompetanse. Bruk av NVBs kontrollmotor vil være et viktig bidra til å unngå slike feil.

Videregående skoler oppfordres til å bruke kontrollmotoren som hjelp for å sikre at elever har fagkombinasjon som gir gyldig vitnemål, og som gir generell studiekompetanse når det er aktuelt. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om det bør fastsettes en plikt for videregående skoler (i hovedsak fylkeskommunene) til å benytte seg av en kontrollmotor. Dette vil kunne sikre elevenes rettigheter bedre enn dagens system.

4.9.3.2 Plikt til å oversende dokumentasjon

Det er i dag opp til den enkelte videregående skole om de sender inn vitnemål til NVB eller ikke. For å oppfylle formålene fullt ut er det viktig at NVB inneholder *alle* vitnemål og kompetansebevis. Plikt til å utlevere vil kunne oppfylle flere formål: De tidligere elevene vil få utnyttet alle mulighetene det gir i forbindelse med opptak til utdanning og ved å kunne dele opplysninger til arbeidsgivere og andre, og NVB hindrer dokumentfalsk. Dersom databasen skal fungere som en god kilde om data for fullført og bestått videregående opplæring, både selvstendig og i sammenheng med opptaksdata, er det viktig at flest mulig vitnemål og kompetansebevis fra videregående opplæring lagres i databasen.

Departementet foreslår at det i loven fastsettes en plikt for fylkeskommuner og andre som har ansvar for videregående opplæring, til å sende inn vitnemål og annen dokumentasjon på kompetanse fra opplæringen. Det foreslås en hjemmel for departementet til i forskrift å fastsette unntak fra denne plikten. Dette vil for det første være aktuelt der kostnadene ved slik innsending blir for store, enten hos avsender (utsteder av vitnemål/kompetansebevis) eller Unit som mottaker av disse. Det kan være skoler som av ulike grunner ikke kan levere vitnemål eller kompetansebevis elektronisk i et format som NVB kan importere automatisk. For det andre vil det være aktuelt der NVB foreløpig ikke har på plass den tekniske utviklingen til å ta imot all type dokumentasjon. Målsettingen er imidlertid å dekke all videregående opplæring, det vil si også dokumenter som det ikke er mulig/relevant å bruke kontrollmotor på.

Karakterer og resultater fra videregående opplæring regnes som taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13. Departementet foreslår å presisere i samme ledd i bestemmelsen at oversendelse av karakterer og resultater til NVB kan skje uten hinder av taushetsplikten.

4.9.3.3 Vitnemål og dokumentasjon om kompetanse fra annen opplæring og utdanning

Departementet foreslår å åpne for at også vitnemål og dokumentasjon på kompetanse fra andre enn videregående skoler kan overleveres til databasen. Et aktuelt eksempel er vitnemål og karakterer fra fagskoler. Dette vil åpne for at slik dokumentasjon kan tilgjengeliggjøres gjennom vitnemålsportalen (se omtale under her), i tillegg til å ivareta lagrings-/arkivformålet.

Forslaget vil gi behandlingsgrunnlag for at databasen kan behandle personopplysninger fra andre. Vilkåret er at slik behandling og oppbevaring må oppfylle ett eller flere av formålene til databasen, slik de er formulert i lovforslaget. Videre må den skolen/institusjonen som skal gi fra seg personopplysningene ha eget behandlingsgrunnlag for dette. Departementet har 5. oktober 2020 sendt på [høring et forslag om et slikt behandlingsgrunnlag](#) for fagskoler i fagskoleloven.

4.9.3.4 Tilkobling til nasjonal portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av oppnådd kompetanse (vitnemålsportalen)

Nasjonal vitnemåls- og karakterportal (vitnemålsportalen)⁶¹ er en portal som skal sikre sannferdig formidling av vitnemål og karakterer og forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Portalen ble tatt i bruk i 2017.

Målet med portalen er å etablere en tjeneste der personer på en enkel måte kan dokumentere sine ferdigheter og vitnemål for arbeidsgiver, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt.

Selve portalen inneholder kun et minimum av informasjon som er nødvendig for at tjenesten skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten, hentes fra kilden der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si den enkelte utdanningsinstitusjon. Før en person logger inn og tar i bruk systemet vil portalen bare inneholde informasjon om hvilke institusjoners databaser som inneholder resultater fra hvilke personer, altså kun fødselsnummer eller D-nummer koblet til en identifiseringsinformasjon som viser til en utdanningsinstitusjons database. Informasjon om karakterer og vitnemål vil utleveres fra utdanningsinstitusjonen og via portalen først når den som informasjonen gjelder, selv tar initiativ til det. Når en person velger å dele resultatene sine, for eksempel med en potensiell arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon, vil portalen formidle de resultatene som vedkommende har bestemt at skal deles, og i den perioden vedkommende har bestemt at disse skal være tilgjengelig.

De fleste universiteter og høyskoler er tilknyttet det studieadministrative systemet Felles studentsystem (FS), som driftes av Unit. Det er FS som er koblet til vitnemålsportalen, og

⁶¹ I [høringsnotat 05.10.20](#) er det foreslått at portalen skal endre navn til *Nasjonal portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av oppnådd kompetanse*. For enkelthetens skyld brukes vitnemålsportalen som betegnelse i dette høringsnotatet.

det er der resultatene hentes fra. Det er foreløpig i hovedsak kun resultater fra universiteter og høyskoler som kan deles gjennom vitnemålsportalen.

Gjennom å koble NVB til vitnemålsportalen vil det være mulig for den enkelte å dele vitnemål, karakterer og kompetansebevis også fra videregående opplæring på en trygg og sikker måte. Departementet vurderer at denne løsningen er et viktig steg i tilrettelegging for bedre og sikrere tilgang til egen kompetansedokumentasjon, som gir mange fordeler, først og fremst for den enkelte. Dette vil ikke innebære et stort inngrep i personvernet til den enkelte. Selve opphenting av dokumentasjon og deling av opplysninger er alltid initiert av den registrerte.

Departementet foreslår en hjemmel for at NVB kan knytte seg til vitnemålsportalen. De helt nødvendige opplysningene som gjør det mulig for portalen å koble at en enkeltperson har informasjon i NVB vil da bli overført til portalen.

4.9.3.5 Bruk av personopplysninger til analyse, statistikk og forskning

NVB er en viktig kilde for analyse, statistikk og forskning, både alene og sammen med blant annet opplysninger fra samordna opptak (søkerdata). Vitnemålsdata fra NVB blir brukt sammen med opptaksdata som grunnlag for statistikker og analyser.

Analysering av konsekvenser for endring av regelverk, f.eks. karakterkrav for opptak til enkelte utdanninger, er et eksempel. SSBs Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) inneholder data om utdanningsnivå fra 1970 og data om igangværende utdanninger og fullførte utdanninger fra 1974. Basen danner grunnlaget for produksjon av mange ulike typer individstatistikk på utdanningsområdet. Ikke minst er den svært viktig når det foretas studier av gjennomføring i utdanningssystemet innenfor videregående og høyere utdanning. Basen er utviklet på grunnlag av eksisterende personopplysninger, herunder NVB. En utvidelse av NVB kan gi bedre grunnlag for den nasjonale utdanningsdatabasen.

Personvernforordningen har særlige regler om bruk av personopplysninger til analyse, statistikk og forskning. Departementets vurdering er at det av hensyn til klart og oversiktlig regelverk bør lovfestes at innholdet i databasen skal kunne brukes for slike formål. Unit kan dele personopplysningene med andre så sant mottaker har eget behandlingsgrunnlag.

4.9.3.6 Samlet vurdering av personvernkonsekvenser

Over er det gjort rede for hva departementet vurderer at NVB brukes til, og hva departementet mener den bør brukes til. I all hovedsak innebærer det at databasen vil fortsette å behandle personopplysninger om elever som har fullført videregående opplæring og deres dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Departementets forslag innebærer også at det legges til rette for at kompetansebevis fra fag- og yrkesopplæring kan lagres i NVB.

Opplysninger som registreres om tidligere elever og studenter, vil være de opplysningene som framkommer av dokumentasjonen, enten det er vitnemål eller kompetansebevis. Det vil være opplysninger som navn, fødselsnummer, karakterer og andre resultater, skolens navn og fravær.

Det er ikke snakk om opplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen artikkel 9. Derimot behandles det opplysninger som er underlagt taushetsplikt, slik som karakterer fra videregående opplæring.

Det opprettes ingen nye opplysninger i forbindelse med bruk av NVB, databasen inneholder opplysninger som allerede behandles hos den enkelte skole eller fylkeskommune.

Det skal ikke være mulig å få slettet opplysninger om seg selv, så sant de ikke er uriktige. Det vil virke mot sin hensikt når et av formålene departementet vurderer som viktige er at NVB kan bidra til å hindre dokumentfalsk og omgåelse av regelverket for opptak til utdanning ved at opptaksgrunlaget kan manipuleres.

Departementets vurderer at behandling av personopplysninger i NVB som skissert tidligere ikke utgjør en inngrepende trussel mot personvernet til den enkelte registrerte. Derimot vil den registrerte kunne ha store fordeler. Det er naturlig å tro at dagens elever og studenter nærmest forutsetter at slik dokumentasjon er digitalisert og lett tilgjengelig for bruk til andre formål etter endt skolegang.

Databasen gir en rekke fordeler for den registrerte. Videre gir NVB samfunnsøkonomiske gevinster og er et viktig eksempel på digitalisering i offentlig sektor som bidrar til en enklere og mer effektiv hverdag for både innbyggere, skoler, utdanningsinstitusjoner, skoleeiere og private og offentlige arbeidsgivere.

4.9.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en bestemmelse i opplæringsloven som regulerer en *nasjonal database for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse*, se forslag til ny § 3-14. Bestemmelsen gir behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger i databasen, samt behandlingsgrunnlag for fylkeskommuner og andre som tilbyr opplæring til å overlevere personopplysninger.

I første ledd er formålene til databasen listet opp i fire punkter. Behandling av personopplysninger må være i samsvar med ett eller flere av formålene med databasen.

Plikten for fylkeskommuner og andre som tilbyr videregående opplæring til å levere vitnemål og resultater til databasen er foreslått tatt inn i andre ledd. Departementet foreslår at det lovfestes at slik deling kan skje uten hinder av taushetsplikten. Videre foreslås en hjemmel til å gi forskrift om unntak fra plikten.

I bestemmelsens tredje ledd gis det behandlingsgrunnlag for at databasen kan inneholde vitnemål og dokumentasjon om kompetanse fra annen opplæring og utdanning. Vilkåret er at ett eller flere av formålene i bestemmelsens første ledd er oppfylt.

Behandlingsgrunnlag for å koble NVB til vitnemålsportalen foreslås inntatt i bestemmelsens fjerde ledd.

Departementet foreslår at det i sjette ledd presiseres at opplysningene i NVB kan brukes som grunnlag for analyse, statistikk og forskning. I sjuende ledd fastslås det at Unit er behandlingsansvarlig for databasen. Til slutt foreslås det en hjemmel for at departementet

kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysninger i databasen. Denne hjemmelen vil, dersom det skulle bli behov for det, regulere nærmere hvilke opplysninger som kan tas inn i basen. Dette kan særlig bli aktuelt i tilknytning til forslagets tredje ledd.

Navn

I dag omtales databasen som Nasjonal vitnemålsdatabase, med forkortelse NVB. Dette er et innarbeidet navn for de i sektoren som er brukere av databasen i dag. Forslagene til departementet medfører at det ikke lenger vil være kun vitnemålsopplysninger som oppbevares og behandles i databasen, og det er i den foreslåtte bestemmelsen derfor brukt en generell betegnelse i forslaget: *nasjonal database for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse*. Det kan være gode grunner for å beholde NVB som kortform av navnet til databasen, ettersom det er innarbeidet. Dette mener departementet at Unit er nærmest til å vurdere. Departementet ser ellers at det er en viss forveksling mellom NVB (Nasjonal vitnemålsdatabase) og vitnemålsportalen (Nasjonal portal for deling av vitnemål og dokumentasjon av oppnådd kompetanse). Høringsinstansene blir invitert til å komme med synspunkt på dette, og eventuelt forslag til nye navn.

Forslag til ny § 3-14 i opplæringsloven:

§ 3-14 Nasjonal database for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse

Det skal vere ein nasjonal database som skal

- a) sikre sannferdig informasjon om og oppbevaring av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse frå vidaregåande opplæring
- b) kontrollere at vitnemåla er gyldig ført i samsvar med gjeldande reglar
- c) gi grunnlag for opptak til høgare utdanning og til høgare yrkesfagleg utdanning
- d) legge til rette for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse

Fylkeskommunar og andre som tilbyr vidaregåande opplæring, skal levere alle vitnemål og resultat frå vidaregåande opplæring til databasen. Slik deling kan skje utan hinder av teieplikt. Departementet kan i forskrift fastsette unntak frå denne plikta.

Databasen kan også innehalde vitnemål og dokumentasjon om kompetanse frå annan opplæring og utdanning når det oppfyller eit eller fleire av formåla i første ledd.

En persons fødselsnummer eller D-nummer, og informasjon som kan identifisere at databasen har opplysningar om personens vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, kan delast automatisk med ein portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14 første ledd. Opplysningar om vitnemål og dokumentasjon av kompetanse kan berre delast når det er bestemt av den registrerte.

Opplysningane i basen kan brukast som grunnlag for analyse, statistikk og forskning.

Unit er behandlingsansvarleg for databasen. Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysningar i databasen.

4.10 Oppsummering – forslag til lov- og forskriftsendringer

4.10.1 Forslag til endringer i opplæringsloven med forskrift

I lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) foreslås følgende endringer:

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 2-2, 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, 9-7, kapittel 9 A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-5, 13-7a, 13-10, 14-1, 14-4, 15-3, 15-4 og § 15-10.

Ny § 3-14 skal lyde:

§ 3-14 *Nasjonal database for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse*

Det skal vere ein nasjonal database som skal

- e) sikre sannferdig informasjon om og oppbevaring av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse frå vidaregåande opplæring
- f) kontrollere at vitnemåla er gyldig ført i samsvar med gjeldande reglar
- g) gi grunnlag for opptak til høgare utdanning og til høgare yrkesfagleg utdanning
- h) legge til rette for deling av vitnemål og dokumentasjon av kompetanse

Fylkeskommunar og andre som tilbyr vidaregåande opplæring, skal levere alle vitnemål og resultat frå vidaregåande opplæring til databasen. Slik deling kan skje utan hinder av teieplikt. Departementet kan i forskrift fastsette unntak frå denne plikta.

Databasen kan også innehalde vitnemål og dokumentasjon om kompetanse frå annan opplæring og utdanning når det oppfyller eit eller fleire av formåla i første ledd.

En persons fødselsnummer eller D-nummer, og informasjon som kan identifisere at databasen har opplysningar om personens vitnemål og dokumentasjon av kompetanse, kan delast automatisk med ein portal for deling av vitnemål og dokumentasjon om oppnådd kompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 4-14 første ledd. Opplysningar om vitnemål og dokumentasjon av kompetanse kan berre delast når det er bestemt av den registrerte.

Opplysningane i basen kan brukast som grunnlag for analyse, statistikk og forskning.

Unit er behandlingsansvarleg for databasen. Departementet kan gi forskrift om behandling og registrering av personopplysningar i databasen.

§ 14-4 skal lyde:

§ 14-4 Informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova. Departementet kan gi forskrift om kva opplysningar Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlinga.

Ny § 15-10 skal lyde:

§ 15-10 Behandling av personopplysningar

Kommunar, fylkeskommunar og lærebedrifter kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettar og pliktar eller utføre myndigheitsoppgåver i eller med heimel i lova her.

Ved skolebytte kan skolar hente inn personopplysningar frå andre skolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringa.

Fylkeskommunar kan hente inn personopplysningar frå grunnskolar, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, som er nødvendig for å gjennomføre inntak til vidaregåande opplæring, forebygge fråvær i opplæringa og følge opp dei som er i målgruppa til oppfølgingstenesta.

Utlevering av personopplysningar etter andre og tredje ledd kan gjerast utan hinder av teieplikt.

Departementet kan gi forskrift om behandlinga, mellom anna om formålet med behandlinga, behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandlast, vidarebehandling og tilgang til personopplysningar.

I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova foreslås følgende endringer:

Kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2 Rapportering og evaluering av opplæringsverksemda

§ 2-1 Rapportering frå kommunen

Skoleeigar skal rapportere følgjande opplysningar til Utdanningsdirektoratet:

- e) opplysningar om grunnskolen, opplæring spesielt organisert for vaksne, musikk- og kulturskoletilbod, skolefritidsordning og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)
- f) informasjon om elevar og vaksne deltakare
- g) informasjon om tilsette kompetanse og ressursar
- h) fagval og organisering av opplæringa for ulike elevgrupper

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til ein enkeltperson, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-2 Rapportering frå fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal, utan hinder av teieplikt, gjere følgjande opplysningar om søkjarar, elevar og deltakarar i vidaregåande opplæring tilgjengelege for Utdanningsdirektoratet:

- d) informasjon om deltaking og deltakarar i vidaregåande opplæring, for eksempel elevstatus, fagval, inngåtte kontraktar, om ungdomsrett, inntak og søkjarar
- e) læringsresultat og gjennomføring, for eksempel karakterar og resultat, avlagde fagprøver, kontakt med oppfølgingstenesta og karakterpoeng
- f) bakgrunnsinformasjon, for eksempel heimfylke, fødselsnummer for identifikasjon, fødselsdato, alder og kjønn

Fylkeskommunen skal også, utan hinder av teieplikt, gjere tilgjengeleg for Utdanningsdirektoratet opplysningar som nemnde i første ledd bokstav b og c om elevar på 10. trinn.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-3 Nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål frå skoleeigar. Skoleeigaren skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal vere frivillig for elevane å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som nemnde i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-4 Nasjonale undersøkingar om arbeids- og læringsmiljøet for lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, arbeids- og læringsmiljø, medverknad til opplæring på arbeidsplassen og det fysiske miljøet. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål frå fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal vere frivillig for lærlingar, praksisbrevkandidatar og lære kandidatatar å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som nemnde i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-5 Nasjonale prøver

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale prøver som skal gi kunnskap om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og engelsk. Informasjonen frå prøvane skal gi grunnlag for undervegsvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivå i skolesystemet. Det er obligatorisk for elevane å delta i slike prøver.

Skoleeigaren skal sørge for at prøver etter første ledd blir gjennomførte.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå nasjonale prøver når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på..

§ 2-6 Kartleggingsprøver

Utdanningsdirektoratet fastset kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i lesing og rekning. Skoleeigaren skal sørge for at prøvene blir gjennomførte. Det er obligatorisk for elevane å delta i slike prøver.

Utdanningsdirektoratet fastset frivillige kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i engelsk og digitale ferdigheitar. Dersom skoleeigar ønskjer å gjennomføre slike kartleggingsprøver, er det obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå frivillige kartleggingsprøver når det er nødvendig for formål som omtalt i andre ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå slike prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på..

§ 2-7 Internasjonale undersøkingar

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for norsk deltaking i internasjonale undersøkingar, som skal gi kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt

nivå. Undersøkingane er utvalsundersøkingar, og det er obligatorisk deltaking for dei skolane og elevane som blir trekte ut til å vera med.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltakarar i internasjonale undersøkingar når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. opplæringslova § 14-4 andre ledd.

§ 2-8 Fritak frå nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkingar

For elevar som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova, og prøvene klart ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøver og undersøkingar etter §§ 2-5, 2-6 og 2-7. Det same gjeld elevar som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter opplæringslova § 2-8 eller § 3-12, og elevar ved internasjonale eller utanlandske skolar som mottar opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar eller annan jamgod plan. Eleven sjølv eller foreldra kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene.

Internasjonale skolar og utanlandske skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbart urimeleg at elevane skal delta i prøvene.

Utdanningsdirektoratet fastset nærare retningslinjer for gjennomføringa av prøvene.

§ 2-9 Ferdigheitsprøver i symjing

Utdanningsdirektoratet fastset ferdigheitsprøver i symjing som skal gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringa til elevane.

Skolen kan gjere vedtak om å frita ein elev frå å delta i heile eller delar av ferdigheitsprøva dersom det ikkje er mogleg å leggje prøva til rette for eleven. Slik tilrettelegging kan ikkje vere så omfattande at eleven ikkje blir prøvd i kompetansemåla som ligg til grunn for ferdigheitsprøva.

Utdanningsdirektoratet fastset nærmare retningslinjer for gjennomføringa av ferdigheitsprøvene.

Kapittel 22A skal ha følgende tittel:

Kapittel 22A Behandling av personopplysninger

Nye § 22A-2 til 22A-4 skal lyde:

Ny § 22A-2 skal lyde:

§ 22A-2 Krav til tilgangsstyring

Kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for tilgangsstyring slik at dei som arbeider for verksekmda, bare har tilgang til personopplysningar som er omfatta av personopplysningsloven og som behandlas etter lova her, dersom og i den utstrekning som er nødvendig for formål som nemnt i § 15-10. Kommunar og fylkeskommunar skal

sørgje for at den som arbeider for verksemnda, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonstryggleik før vedkommande får tilgang.

§ 22A-3 *Innhenting av opplysningar ved skolebytte*

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i opplæringslova § 15-10 andre ledd kan skolar som er omfatta av opplæringslova innhente følgjande opplysningar om elevar og vaksen deltakarar i forbindelse med skolebytte:

- a. tidlegare gjennomført opplæring, inkludert fagsammensetning
- b. karakterar som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis
- c. fråvær som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis.

Ein skole kan dele dei opplysningane frå vedtak om skolebytte etter opplæringslova § 9 A-12 som den nye skolen treng for å kunne vareta eleven som flyttast og andre elevar på skolen.

Skolene kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven eller foreldra tillet det.

§ 22A-4 *Innhenting av opplysningar ved overgang frå grunnskole til vidaregåande opplæring*

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i opplæringslova § 15-10 tredje ledd kan fylkeskommunar innhente følgjande opplysningar om elevar fra grunnskolar:

- a. om grunnskolen er fullført
- b. halvårskarakter frå 10. trinn
- c. karakterar som føres på vitnemål for grunnskolen
- d. fråvær som førast på vitnemål for grunnskolen.

Skolene kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven tillet det.

§ 22A-5 *Bruk av ikkje-anonyme læringsmiljøundersøking*

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar som ein del av det forebyggjande skolemiljøarbeidet etter opplæringslova § 9 A-3 i tilfeller der slike undersøkingar er hensiktsmessig for å kartleggje læringsmiljøet, finne eigna tiltak for å forbetre relasjonar og sikre alle elever eit trygt og godt skolemiljø.

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram.

Ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar må gjennomførast slik at dei i minst mulig grad grip inn i personvernet til elevane. Undersøkingar etter første ledd kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar der enkeltelevar ikkje kan navngis. Skolane skal på eigna måte kontrollere om opplysningane er riktige før desse leggjast til grunn for val av tiltak.

4.10.2 Forslag til endringer i friskolelova med tilhørende forskrifter

I lov 04.07.2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) foreslås følgende endringer:

§ 6-1 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon for elevtal og om rapportering av elevtal. *Departementet kan gi forskrift om at Utdanningsdirektoratet kan innhente personopplysningar frå fylkeskommunar når det er nødvendig for å kontrollere elevtalsrapporteringa.*

I § 6A-7 skal nytt punkt q lyde:

q) § 7-9 første og femte ledd om behandling av personopplysningar.

§ 7-2 c skal lyde:

§ 7-2 c Informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar, herunder personopplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9, så langt dette er nødvendig for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova. Departementet kan gi forskrift om kva opplysningar Utdanningsdirektoratet kan behandle, og om behandlinga.

Ny § 7-9 skal lyde:

§ 7-9 Behandling av personopplysningar

Friskolar, kommunar og fylkeskommunar kan behandle personopplysningar, inkludert personopplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9 og artikkel 10, når det er nødvendig for å oppfylle rettar og pliktar eller utføre myndighetsoppgaver i eller med heimel i lova her.

Ved skolebytte kan friskolar hente inn personopplysningar frå andre skolar, inkludert personopplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9, som er nødvendig for å oppfylle retten til grunnopplæring og retten til dokumentasjon på opplæringa.

Friskolar som tilbyr vidaregåande opplæring, kan hente inn personopplysningar frå grunnskolar, inkludert personopplysningar som nemnt i personvernforordninga artikkel 9, som er nødvendig for å gjennomføre inntak til vidaregåande opplæring og forebygge fråvær i opplæringa.

Utlevering av personopplysningar etter andre og tredje ledd kan gjøres uten hinder av taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om behandlinga, blant anna om formålet med behandlinga, behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandles, adgangen til vidarebehandling og tilgang til personopplysningar.

I forskrift 14. juli 2006 nr. 932 til friskolelova foreslås følgende endringer:

Kapittel 2 skal lyde:

§ 2-1 Rapportering frå grunnskolar

Grunnskolar skal rapportere følgjande opplysningar til Utdanningsdirektoratet:

- e) opplysningar om grunnskolen
- f) informasjon om elevar og SFO
- g) informasjon om tilsette, kompetanse og ressursar
- h) fagval og organisering av opplæringa for ulike elevgrupper

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til ein enkeltperson, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analyser og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i friskolelova § 7-2 c andre ledd.

§ 2-2 Rapportering frå vidaregåande skolar

Vidaregåande skolar skal, utan hinder av teieplikta, rapportere følgjande opplysningar om elevar i vidaregåande opplæring til Utdanningsdirektoratet:

- d) informasjon om deltaking i vidaregåande opplæring, for eksempel elevstatus, fagval, rettstype og inntak
- e) læringsresultat og gjennomføring, for eksempel karakterar, resultat og karakterpoeng.
- f) bakgrunnsinformasjon, for eksempel heimfylke, fødselsnummer, alder og kjønn.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første ledd, inkludert personopplysningar nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, for å utarbeide statistikk, analysar og til bruk i forskning når det er nødvendig for formål som omtalt i friskolelova § 7-2 c annet ledd.

§ 2-3 Nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale undersøkingar om skole- og læringsmiljøet for elevane. Utdanningsdirektoratet kan godkjenne lokale tilleggsspørsmål frå friskolar. Skolen skal sørge for at undersøkingane blir gjennomførte og følgde opp lokalt. Det skal være frivillig for elevane å delta i slike undersøkingar. Undersøkingane skal ikkje innehalde direkte identifiserbare personopplysningar.

Utdanningsdirektoratet kan behandle opplysningar etter første ledd som indirekte kan knytast til enkeltpersonar når det er nødvendig for kartlegging av tema som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c annet ledd.

§ 2-4 Nasjonale prøver

Utdanningsdirektoratet fastset nasjonale prøver som skal gi skolane kunnskap om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i lesing, rekning og engelsk. Informasjonen frå prøvane skal danne grunnlag for undervegsvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivå i skolesystemet. Det er obligatorisk for elevane å delta.

Skolen skal sørge for at prøver etter første ledd blir gjennomførte.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå nasjonale prøver når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på.

§ 2-5 Kartleggingsprøver

Utdanningsdirektoratet fastset kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i lesing og rekning. Skolen skal sørge for at prøvene blir gjennomførte. Det er obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet fastset frivillige kartleggingsprøver som skal gi kunnskap om kven som treng ekstra oppfølging i engelsk og digitale ferdigheitar. Dersom skolen ønskjer å gjennomføre slike kartleggingsprøver, er det obligatorisk for elevane å delta.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltaking i og om resultat frå frivillige kartleggingsprøver når det er nødvendig for formål som omtalt i andre ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd. Utdanningsdirektoratet kan levere ut resultat frå slike prøver for den enkelte elev til den skolen eleven går på.

§ 2-6 Internasjonale undersøkingar

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for norsk deltaking i internasjonale undersøkingar, som skal gi kunnskapsgrunnlag for å drive skoleutvikling på nasjonalt nivå. Undersøkingane er utvalsundersøkingar, og det er obligatorisk deltaking for dei skolane og elevane som blir trekte ut til å vera med.

Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar om deltakarar i internasjonale undersøkingar når det er nødvendig for formål som omtalt i første ledd, jf. friskolelova § 7-2 c andre ledd.

§ 2-7 Fritak frå nasjonale prøver, kartleggingsprøver og internasjonale undersøkingar

For elevar som får spesialundervisning etter friskolelova § 3-6, og prøvene klart ikkje vil ha mykje å seie for opplæringa til eleven, kan skolen gjere vedtak om å frita eleven frå å delta i prøver og undersøkingar etter §§ 2-4, 2-5 og 2-6. Det same gjeld elevar som har enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter friskolelova § 3-5, og elevar ved internasjonale skolar som mottar opplæring etter læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar eller annan jamgod plan. Eleven sjølv eller foreldra kan likevel bestemme at eleven skal ta prøvene. Klageinstansen i grunnskolen er Fylkesmannen i kvart fylke. Klageinstansen i vidaregåande opplæring er fylkestinget eller den fylkestinget gir mynde.

Skolar som er godkjende på grunnlag av ei anerkjend pedagogisk retning, skal kunne søkje om å leggje prøvene til eit anna trinn enn det som er fastsett, eller søkje fritak frå å delta i prøvene. Slike søknader må grunnvist ut frå læreplanane til friskolen. Søknaden skal sendast til Utdanningsdirektoratet.

Internasjonale skolar kan etter søknad til Utdanningsdirektoratet få fritak dersom det verkar openbert urimeleg at elevane skal delta i prøvene.

Utdanningsdirektoratet fastsett nærmare retningslinjer for gjennomføringa av prøvene.

§ 2-8 *Ferdigheitsprøver i symjing*

Utdanningsdirektoratet fastset ferdigheitsprøver i symjing som skal gi kunnskap om behovet for å styrke svømmeopplæringa til elevane.

Skolen kan gjere vedtak om å frita ein elev frå å delta i heile eller delar av ferdigheitsprøva i symjing dersom det ikkje er mogleg å leggje prøva til rette for eleven. Slik tilrettelegging kan ikkje vere så omfattande at eleven ikkje blir prøvd i kompetansemåla som ligg til grunn for ferdigheitsprøva.

Utdanningsdirektoratet fastset nærmare retningslinjer for gjennomføringa av ferdigheitsprøvene.

Kapittel 7B skal ha følgende tittel:

Kapittel 7B *Behandling av personopplysninger*

Nye § 7B-2 til 7B-4 skal lyde:

§ 7B-2 *Krav til tilgangsstyring*

Friskolar, kommunar og fylkeskommunar skal sørge for tilgangsstyring slik at dei som arbeider for verksemda, berre har tilgang til personopplysningar som er omfatta av personopplysningsloven og som behandlast etter lova her, dersom og i den utstrekning som er nødvendig for formål som nemnt i § 7-9. Friskolar, kommunar og fylkeskommunar skal sørge for at den som arbeider for verksemda, har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonstryggleik før vedkommande får tilgang.

§ 7B-3 *Innhenting av opplysninger ved skolebytte*

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i friskolelova § 7-9 andre ledd kan friskoler innhente følgende opplysninger om elever i forbindelse med skolebytte:

- a. tidlegare gjennomført opplæring, inkludert fagsammensetning
- b. karakterar som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis
- c. fråvær som skal førast på vitnemål eller kompetansebevis.

Kommunen og fylkeskommunen kan dele dei opplysningane frå vedtak om skolebytte etter friskolelova § 2-4, jf. opplæringslova § 9 A-12 som den nye skolen treng for å kunne vareta eleven som flyttast og andre elevar på skolen.

Skolene kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven eller foreldra tillet det.

§ 7B-4 Innhenting av opplysninger ved overgang fra grunnskole til vidaregåande opplæring

I den utstrekning det er nødvendig for formål som nemnt i friskolelova § 7-9 tredje ledd kan friskolar som tilbyr vidaregåande opplæring innhente følgjande opplysningar om elevar fra grunnskolar:

- a. om grunnskolen er fullført
- b. halvårskaraktar frå 10. trinn
- c. karakterar som førast på vitnemål for grunnskolen
- d. fråvær som førast på vitnemål for grunnskolen.

Skolene kan også dele andre opplysningar som er relevante for opplæringa til eleven dersom eleven tillet det.

§ 7B-5 Bruk av ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar som ein del av det forebyggjande skolemiljøarbeidet etter opplæringslova § 9 A-3 i tilfeller der slike undersøkingar er hensiktsmessig for å karleggje læringsmiljøet, finne eigna tiltak for å forbetre relasjonar og sikre alle elevar iet trygt og godt skolemiljø.

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§ 9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram.

Ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar må gjennomførast slik at dei i minst mulig grad grip inn i personvernet til elevane. Undersøkingar etter første ledd kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar der enkeltelever ikkje kan navngis. Skolane skal på eigna måte kontrollere om opplysningane er riktige før desse leggjast til grunn for val av tiltak.

5 Diverse andre skoler

5.1 Folkehøyskoler

Folkehøyskoler er regulert i lov 6. juni 2002 nr. 72 om folkehøyskoler. Folkehøyskolens formål er etter § 1 andre ledd å fremme allmenndanning og folkeopplysning. Typisk for folkehøyskolene er at de ikke har eksamensordning, og at elevene bor i internat under kursoppholdet. Skolene fastsetter egne verdigrunnlag og har pedagogisk frihet. Det er i dag drift ved 81 godkjente folkehøyskoler.

For å kunne ta opp elevar og drive en folkehøyskole er skolen avhengig av å kunne behandle personopplysninger. Slik behandling er i dag basert på samtykke etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 a) og artikkel 9 nr. 2 a). Departementet kan ikke se at det er behov for å lovregulere denne type behandling.

Folkehøgskolene er etter § 6 pålagt å innhente politiattest for ansatte ved skolen. Hjemmel for å behandle personopplysninger, også opplysninger etter personvernforordningen artikkel 10, følger av folkehøgskoleloven § 6.

5.2 Diverse skoler som gir yrkesrettet utdanning

Diverse skoler som gir yrkesrettet utdanning er i dag regulert i lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven). Ved lov 19. juni 2020 nr. 91 ble det vedtatt å flytte reglene om disse skolene fra voksenopplæringsloven kapittel 4 til friskoleloven kapittel 6A. Denne endringen vil tre i kraft 1. januar 2021. Skolene omtales i det følgende som kapittel 6A-skoler.

Kapittel 6A-skolene er skoler som har et tilbud over grunnskolenivå som ligger utenfor det formelle utdanningssystemet. I friskoleloven § 6A-1 er det regler om godkjenning av slike skoler. En godkjenning etter denne bestemmelsen, gir rett til tilskudd. Kapittel 6A-skolene er underlagt mindre regulering enn friskolene, som er en del av det formelle utdanningssystemet. Det er fastsatt regler om blant annet innhold, vurdering, inntak og bortvisning. I tillegg er det i § 6A-7 fastsatt at en del av reglene for friskoler gjelder så langt de passer også for kapittel 6A-skolene. Kapittel 6A-skolene er dessuten underlagt mange tilsvarende regler som friskolene når det gjelder tilskudd og tilskuddsberegning.

Kapittel 6A-skolene vil derfor ha noen av de samme behovene for å behandle personopplysninger som friskolene. Og tilsvarende vil myndighetene behandle personopplysninger om elevene på disse skolene i forbindelse med klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning.

Departementet forslår derfor at den generelle bestemmelsen om behandling av personopplysninger som foreslås for friskoler, også omfatter kapittel 6A-skolene, se forslag til ny bokstav q i friskoleloven § 6A-7⁶². Dermed klargjøres det at reglene i friskoleloven kapittel 6A kan utgjøre et supplerende grunnlag for disse skolenes behandling av personopplysninger.

Kapittel 6A-skolene vil ikke ha samme behov for å kunne dele opplysninger seg i mellom. Departementet foreslår dermed ikke regler om deling ved skolebytte og overganger for slike skoler.

Når det gjelder klage, tilsyn og tilskuddsforvaltning, så viser vi til vurderingene i punkt 4.8. Kapittel 6A-skolen er i forskrift også underlagt regler om rapportering av elevtall tilsvarende det som er fastsatt i økonomiforskrift til friskoleloven. Departementet vil derfor vurdere om det skal foreslås enkelte klargjøringer i disse forskriftsreglene tilsvarende det som foreslås for økonomiforskrift til friskoleloven (se punkt 4.8.3.). Det foreslås derimot ikke en særlig hjemmel for å innhente personopplysninger fra fylkeskommunen for kapittel 6A-skoler slik som for friskoler da kapittel 6A-skolene ikke har behov for opplysninger om elevens rettighetsstatus for å beregne og kontrollere tilskuddet.

⁶² Det vises her til bestemmelser som vil tre i kraft 1. januar 2021, jf. Prop. 96 L (2019–2020).

5.3 Studieforbund

Behandling av personopplysninger for studieforbund regulert i voksenopplæringsloven, ble drøftet i Prop. 96 L (2019-2020), punkt 11.2 om tilsyn. Vi viser til denne omtalen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i dette høringsnotatet er i all hovedsak ment å tydeliggjøre og konkretisere eksisterende plikter for de berørte.

Forslaget til nye bestemmelser om tilgangsstyring og kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet (ny § 2 i forskrift til barnehageloven, ny § 22 A-2 i forskrift til opplæringsloven og ny § 7B-2 i forskrift til friskoleloven) er presiseringer av krav etter dagens personvernregelverket. Departementet vil påpeke at hva som er "nødvendig" kunnskap må vurderes konkret. Vi viser til omtale i punkt 3.2.5 og 4.3.

Forslaget om å lovregulere en nasjonal vitnemålsdatabase og en plikt for videregående skoler til å rapportere vitnemål digitalt til denne databasen vil ikke gi særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Databasen er i drift i dag, og de fleste skoler rapporterer allerede inn slike vitnemål. Departementet kan i forskrift fastsette unntak fraplikten, og denne adgangen vil bli brukt i de tilfeller der skoler, i praksis private, eventuelt vil få administrative utfordringer med å kunne oppfylle rapporteringsplikten. Forskriftshjemmelen kan også bli brukt dersom kostnadene ved å ta i mot slike vitnemål og legge dem inn i databasen blir uforholdsmessige.

Endringene i regelverket som gjelder Utdanningsdirektoratet er i hovedsak i samsvar med dagens praksis. Unit har ansvaret for nasjonal vitnemålsdatabase. Lovforslaget tilrettelegger for videreutvikling og utvidelse av denne databasen. Tempoet vil tilpasses direktoratets budsjettammer.

Departementet vurderer forslagene til ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning.