



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 20/03201-2
Arkivkode: 0
Mårten Brandsnes
Saksbehandler: Faret,
Deres referanse:
Dato: 14.01.2021

Høringssvar – Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter – behandling av personopplysninger

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat i ovennevnte sak, hvor KS har fått utsatt høringsfrist til 18. januar 2021.

I det følgende fremgår våre svar på høringsforslagene, ordnet etter de ulike temaene som departementet har vurdert.

Generelle bestemmelser om behandling av personopplysninger

Departementet foreslår uttrykkelige hjemler for behandling av personopplysninger i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Vi er positive til intensjonen om å øke fokuset på behandling av personopplysninger i oppvekst- og utdanningssektoren. Herunder støtter vi departementets vurderinger om at barns personopplysninger har et særlig vern etter personvernforordningen, noe som taler for at det bør fastsettes klarere og tydeligere supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger enn i dag.

De foreslåtte bestemmelsene i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven anser vi som en kurant lovgivningsteknisk måte å tydeliggjøre at lovverket tjener som supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Dette er en tilnærming som etter vår oppfatning er å foretrekke, fremfor en henvisning til personvernregelverket i den enkelte rettighets- og pliktbestemmelse i hver enkelt lov. Departementets forslag vil på denne måten bidra til å unngå unødvendig utvidelse av et allerede omfattende lovverk.

Vi mener også at forutsetningene er til stede for at de generelle bestemmelsene blir mest mulig likelydende i hver enkelt lov, slik forslagene nå er utformet.

Forslagene til generelle bestemmelser om behandling av personopplysninger er ikke ment å gi rettslig grunnlag for behandling utover det som følger av de konkrete rettslige forpliktelsene i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Vi mener dette bør fremgå eksplisitt av barnehageloven § 47 a, opplæringsloven § 15-10 og friskoleloven § 7-9.

Sett fra kommunenes og fylkeskommunenes side, vil det ofte være mulig å påvise hvilket formål og hvilke personopplysninger som må behandles på grunnlag av konkrete rettigheter og plikter i lovverket, sett fra kommunenes og fylkeskommunenes side. Det er imidlertid ikke alltid like enkelt for den enkelte elev eller elevens foresatte å ta stilling til formålet for behandlingen, og hvilke personopplysninger det vil være nødvendig å behandle i enkelte situasjoner. Tilsvarende vil kunne gjelde for foresatte til barn i barnehagen. I lys av at det i enkelte situasjoner kan oppstå uklarheter ville det, av rent pedagogiske hensyn, være å foretrekke at det ble utformet en liste over hvilke formål personopplysninger kan bli behandlet på grunnlag av, og/eller hvilke personopplysningskategorier som kan behandles i ulike sammenhenger. Vi er imidlertid av den oppfatning at en slik liste, enten i lov eller forskrift, ville kunne oppfattes som uttømmende og bidra ytterligere til uavklarte problemstillinger. Av den grunn er vi enig med departementet i at en slik oversikt og veiledning best hører hjemme i egnet veiledningsmateriell, og ikke som en integrert del av regelverket.

Anvendelsen av rettigheter og plikter i personvernregelverket innen oppvekst- og utdanningssektoren er komplekst og det er behov for god veiledning for hvordan reglene i lovverket skal oppfylles bedre. Vi etterlyser veiledningsmateriell fra departementet på dette området, og ber om at dette prioriteres snarlig.

Krav til personopplysningssikkerheten

Vi er positive til at det i forskrift skal stilles krav til kompetanse om personvern og informasjonssikkerhet og tilgangsstyring for de som skal behandle personopplysningene i sektoren – slik at det blir stilt krav om tjenstlig behov for tilgang til opplysningene. Departementet er tydelig på at kravene til kompetanse og tilgangsstyring er presiseringer av kravene i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Imidlertid mener vi at angivelsen av hvilke aktører som er omfattet av forslaget til forskriftsbestemmelsen i § 22A-2 kan oppfattes som for snever. Organer som foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) og samarbeidsutvalget (SU) vil ofte måtte håndtere personopplysninger som er nødvendige for å utføre deres funksjoner, men uten at de nødvendigvis kan sies å utføre arbeid for «verksemda», slik forslaget legger opp til. Dette er uansett viktige eksempler på aktører som kommunen bør ha ansvar for å sørge for at har nødvendig kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet, samt sørge for tilgang til opplysninger som gjør dem i stand til å utføre sine funksjoner.

De foreslåtte reglene vil, etter vår oppfatning, medføre store økonomiske konsekvenser for videreutvikling av systemer, men også utgifter knyttet til opplæring av ansatte i sektoren. Det vil i tillegg kunne ta tid å innføre slike systemer, slik det skisseres, og forutsetter bedre tilgangsstyring i bl.a. den nasjonale fellestjenesten Feide, slik at denne løsningen også fanger opp andre roller innen oppvekst- og utdanningssektoren enn de som er tilgjengelige i dag.

En ytterligere effekt av disse regelpresiseringene vil kunne være at ulike digitale læremidler og skybaserte tjenester som barnehager og skoler benytter, ikke kan tas i bruk over lengre tid fordi leverandørene ikke har tilpasset løsningene for dette. Vi mener derfor at departementet bør vurdere om det er adgang til en bestemt overgangsperiode, som legger til rette for at leverandører og den øvrige digitale infrastrukturen, samt barnehage- og skoleeiere, kan tilpasse seg disse endrede og mer spesifiserte kravene på en tilstrekkelig forsvarlig måte.

Departementet konkluderer med at det ikke er behov for generelle bestemmelser om personopplysningssikkerhet, men vi stiller spørsmål ved om problemstillingen er tilstrekkelig utredet. I utgangspunktet er det ulemper forbundet med å gjenta krav som allerede følger av annet regelverk, men hensynet til at det er tale om barns personopplysninger bør veie tungt i denne vurderingen. Vi mener

derfor at hensynet til barnas personvern, isolert sett, kan tale for en eksplisitt regulering i sektorlovgivningen.

For øvrig mener vi at «nødvendighetskriteriet», både i de generelle bestemmelsene om behandling av personopplysninger og i reglene om skolebytte, har fått for stor plass. I den forbindelse viser vi bl.a. til at dagens opplæringslov § 15-8 om skolens samarbeid med andre relevante kommunale tjenester også oppstiller et *forholdsmessighetskrav*. Vi anbefaler at det vurderes om et krav om *forholdsmessighet* også skal fremgå av de foreslåtte lovbestemmelsene.

Deling av opplysninger mellom barnehager, mellom barnehage og skoler, og mellom skoler

Det er vesentlig å ivareta likebehandling av barn og foreldre. Ved bytte av barnehage eller skole bør det være de samme bestemmelsene som gjelder, enten det er flytting mellom kommunenes egne barnehager og skoler eller fra/til privat eier, eller til annen kommune/fylkeskommune. Vi stiller oss positive til å lov- og forskriftsfeste hva som kan overføres av opplysninger ved barnehage- og skolebytte, da dette kan bidra til å sikre forutsigbarhet og likebehandling. Likevel mener vi det er uklart om de foreslåtte reglene i tilstrekkelig grad bidrar til likebehandling når det gjelder adgangen til deling av opplysninger internt i en kommune, sammenlignet med overføring av opplysninger mellom to skoler i ulike kommuner. Forvaltningslovens regler om adgang til deling av opplysninger internt og uten hinder av taushetsplikten, jf. bl.a. forvaltningsloven § 13 b (1) nr. 3, gir tilsynelatende et annet handlingsrom enn det forslaget til § 22A-3 legger opp til. Vi ber om at forholdet til taushetspliktreglene blir avklart av departementet.

Vi støtter kravet om tillatelse til å dele personopplysninger ved bytte av barnehage eller skole og ved overgang mellom barnehage og skole mv., utover den listen med opplysninger som uansett kan deles. Vurderingene som er gjort rundt bruken av begrepet «*tillatelse*», i stedet for «*samtykke*», kan imidlertid være egnet til å skape uklarheter i barnehage- og skolesektoren. Vi mener bl.a. at det er uklart om tillatelsen skal baseres på samme vilkår som gjelder for samtykke i personvernforordningen art. 4 nr. 1 pkt. 11, hvor det må være tale om en «*frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring*».

Videre savner vi en drøfting av hvordan en oppstått situasjon skal håndteres dersom barnehagen eller skolen mener at det er av stor viktighet for barnet/eleven at opplysninger overføres ved skolebytte for å ivareta barnas rettigheter, samtidig som foreldrene eller eleven ikke gir tillatelse til slik overføring. Tilsvarende kan det skape usikkerhet knyttet til praktiseringen dersom eleven ikke gir tillatelse, men foreldrene gir tillatelse til overføring. Det kan etter vår mening i særskilte tilfeller oppstå situasjoner og enkelttilfeller hvor hensynet til det enkelte barnets/elevens beste tilsier at informasjon bør deles, uten tillatelse. Vi savner adressering av denne problemstillingen i høringsnotatet, og ber departementet vurdere problemstillingen nærmere.

I tillegg savner vi en vurdering av om det skal gjelde en aldersgrense for når foreldre kan samtykke – eller gi tillatelse – på vegne av barnet. Barn gis flere steder i lovverket en uttrykkelig rett til å være med på å påvirke avgjørelser fra de er 7 år. Enkelte andre deler av lovverket angir en 12-årsgrense for når barns meninger skal tillegges stor eller betydelig vekt. I utdanningssektoren særskilt er det en 15-årsgrense som gir barnet rett til å velge utdanning. De ulike regelsettene medfører at barn i ulike sammenhenger vil ha større grad av selvbestemmelse, etter hvert som barnet blir eldre. Vi kan ikke se at dette er hensyntatt i de vurderingene departementet har gjort. Barnets alder og modenhet kan medføre at det bør vektlegges i større grad hva barnet selv mener, særlig når det gjelder hensynet til at barn og unge skal kunne starte med «blanke ark» ved overgang fra barnehage til skole, fra én skole til en annen skole mv. Det er uklart om dette er vektlagt tilstrekkelig i departementets vurderinger.

Når det gjelder behov for utveksling av opplysninger mellom barnehagemyndigheter er det i liten grad nødvendig å regulere dette særskilt, da det følger av de øvrige forslagene at det er anledning til dette.

Behandling av opplysninger ved fjernundervisning

Departementets vurdering av om det er behov for en egen særbestemmelse som hjemler bruk av robot i fjernundervisning, fremstår som smal og noe lettvt. Personvernet for øvrige elever og lærere synes ikke å være problematisert i tilstrekkelig grad når det gjelder personvernrisikoen som er forbundet med at kamera og mikrofon er aktivisert gjennom hele undervisningssituasjonen. Fra vårt ståsted fremstår det som uklart at bruk av robot i fjernundervisningen ikke vil kreve samtykke fra øvrige berørte elever, deres foresatte og lærere, slik departementet legger til grunn. Vi antar at det også hersker en del uklarheter i måten skolene praktiserer denne typen fjernundervisning på, og at dette legger til rette for at praksis kan ha etablert seg på ulike måter med stor risiko for ulik ivaretagelse av personvernet.

Det er ikke dermed gitt at det bør utarbeides en særbestemmelse for fjernundervisning. Spesielt av hensynet til personvernssikkerheten vil de foreslåtte kravene til tilgangsstyring og nødvendig kompetanse om personvern være sentrale. Vi anbefaler at bruk av fjernundervisning likevel sees nærmere på fremover, eventuelt i form av utarbeidelse av egnet veiledningsmateriell. KS kan bidra inn i dette arbeidet.

Vi savner ellers omtale av andre typer digitale læringsmidler og løsninger i undervisningssituasjoner, så som bruk av VR-briller, GPS-sporing og «*Internet of Things*» i stort. Dette er faktorer som har gjort et svært raskt inntog i skolesektoren, og som må vurderes nærmere, på samme måte som bruk av robot, og som også kan være egnet for utarbeidelse av veiledningsmateriell.

Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljø saker

Det har i 2020 vært reist noe usikkerhet knyttet til bruk av slike undersøkelser, på grunn av personvernregelverket. Særlig gjelder dette Datatilsynets vurderinger i den såkalte Spekter-saken, som nå er ferdigbehandlet av Personvernemnda. På grunn av avklaringer fra Personvernemnda er det grunn til å tro at opplæringsloven §§ 9 A-3, 9 A-4 og 9 A-5 gir grunnlag for bruk av ikke-anonyme skolemiljøundersøkelser. Vi er imidlertid særlig skeptiske til bruk av denne typen undersøkelser, på grunn av utfordringene bruken av undersøkelsene gir i tilknytning til saksbehandlingen, ivaretagelsen av den enkelte elevs personvern og mulighet for kontradiksjon.

Det kan være grunn til å støtte at ikke-anonymiserte læringsmiljøundersøkelser kan benyttes i det forebyggende skolemiljøarbeidet, men da uten at det åpnes for at andre elever navngis i spørsmål om negative relasjoner.

Når det gjelder muligheten for å navngi enkeltelever i læringsmiljøundersøkelser i oppfølging av en konkret mistanke, er vi bekymret for om personvernet er tilstrekkelig ivare tatt for elevene, også for de elevene som blir navngitt. Vi har kjennskap til saker der elever opplever seg mobbet eller på annen måte plaget av andre elever, der navngivning har medført at sistnevnte elever ikke lenger opplever å være i et godt og trygt skolemiljø. Dette har igjen medført behov for at det blir utarbeidet tiltaksplan for disse elevene. Noe av årsaken til dette har vært at det ikke kunne opplyses hvem som hadde navngitt eleven, av hensyn til personvernet.

Vi er av den oppfatning – dersom slike undersøkelser skal benyttes – at det er svært viktig at det på egnet måte foretas en kontroll av riktigheten av opplysningene før disse legges til grunn for valg av tiltak, slik

forslaget legger opp til. Det er ikke nærmere konkretisert hva disse tiltakene skal gå ut på, men departementet påpeker som eksempel at det kan gjennomføres samtale med den eleven som er navngitt, for å ivareta hensynet til kontradiksjon. I slike tilfeller kan det være nødvendig, for at retten til kontradiksjon skal være reell, at den navngitte eleven får vite hvem som har navngitt vedkommende.

På grunn av hensynet til kontradiksjon og personvernet, mener vi at det ikke bør benyttes ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser som tiltak i en aktivitetsplan, jf. opplæringsloven § 9 A-4. Informasjon om konkrete elevers rolle i et utrygt skolemiljø, bør innhentes på andre måter som ivaretar begge hensyn. Dersom det åpnes for bruk av denne typen undersøkelser, er det vår oppfatning at det bør reguleres at elever som navngis skal ha en reell mulighet til kontradiksjon.

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD

Annet

Vi støtter departementets vurdering av ikke å gå inn på forholdet mellom offentlighetsloven og personopplysningsloven, i relasjon til hvilke opplysninger som fremgår av klasselister som kan være underlagt taushetsplikt. Inntil videre er det grunn til å avvente at Justis- og beredskapsdepartementet skal gjøre sine nærmere vurderinger av dette knyttet til evalueringen av offentlighetsloven.

For øvrig vil vi påpeke at kommuner arbeider aktivt og systematisk med rekruttering av barn til barnehagen, i tråd med statlige bevilgede midler som skal bidra til å øke barnehagedeltakelsen. Informasjons- og rekrutteringsarbeidet forutsetter at kommunen avklarer hvilke barn som på det aktuelle tidspunktet ikke går i barnehagen. For å gjennomføre dette kan det være aktuelt å sammenkoble opplysninger fra folkeregisteret opp mot kommunens eget barnehageregister. Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger et behandlingsgrunnlag for en slik sammenkobling av opplysninger for å rekruttere nye barnehagebarn, og ber om at dette tydeliggjøres i loven.

I forslag til ny § 48 hjemles det at private barnehager skal rapportere tjenestedata og regnskapsdata til kommunen. Det er en nyttig og nødvendig presisering. Samtidig er det ikke vurdert i tilstrekkelig grad om kommunene kan bruke disse opplysningene. Vi mener dette med fordel kunne vært utdypet, både med tanke på formuleringer i forskriftsteksten § 3 som regulerer Utdanningsdirektoratets bruk. Kommunene bruker tjenestedata blant annet i tilskuddsforvaltning, som kun er drøftet ut fra et statlig perspektiv i avsnitt 3.4. i høringsnotatet. Det er positivt at det stadfestes at tjenestedata fra barnehager kan brukes til slike myndighetsoppgaver, men det kunne med fordel ha fremkommet av høringsnotatet at dette også gjelder for kommunene som barnehagemyndigheter. Vi mener det også må avklares om kommunene bør gis hjemmel til å benytte tjenestedata for å utarbeide statistikk, analyser og til bruk i forskning.

Departementet skriver at det etter hvert kan være aktuelt å regulere ytterligere forhold i forskrift enn det som fremgår av forslaget. Kommunene bør da involveres.

Økonomiske og administrative kostnader

Vi mener at departementet underestimerer de økonomiske og administrative kostnadene. Slik vi ser det, vil det påløpe kostnader knyttet til kompetanseutvikling, i relasjon til nye presiserte krav om kunnskap om personvern og informasjonssikkerhet i barnehager og skoler. Det vil også påløpe økte økonomiske og administrative kostnader til teknisk utvikling for å imøtekomme presiserte krav til tilgangsstyring.

Helge Eide
Områdedirektør (Interessepolitikk)

Tor Allstrin
Områdedirektør (Advokatene)