

Kunnskapsdepartementet
Sendt digitalt**Deres referanse:** 24/5055**Vår referanse:****Dato:** 08.01.2025**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2025-001

HØRINGSUTTALELSE

Høringsuttalelse – lov og forskriftsendringer for å kunne opprette individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag om å føre en omfattende og samordnet statistikk over ressursbruk og resultater i barnehagen og grunnskolen.

Etter hva NIM forstår, vil registeret som Kunnskapsdepartementet foreslår å opprette, kunne bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for tjenestene til barn i barnehager og skoler. Dette vil igjen kunne styrke oppfyllelsen av barns rettigheter, fordi et godt kunnskapsgrunnlag ofte er en forutsetning for optimal realisering av barns rettigheter.

Retten til utdanning følger av FNs barnekonvensjon artikkel 28 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter (ØSK) artikkel 13. Innsamling av tilstrekkelige data bidrar til å sørge for at statens tiltak for å realisere denne rettigheten er effektive, noe blant annet ØSK-komiteen har påpekt.¹ Barnekomiteen har vist til behovet for datainnsamling i flere sammenhenger, og har blant annet anbefalt Norge å styrke innsatsen på dette området.²

¹ CESCR General Comment No. 1: Reporting by States Parties, avsnitt 7: “In this regard, the Committee wishes to note that the Covenant attaches particular importance to the concept of “progressive realization” of the relevant rights and, for that reason, the Committee urges States parties to include in their periodic reports information which shows the progress over time, with respect to the effective realization of the relevant rights. By the same token, it is clear that qualitative, as well as quantitative, data are required in order for an adequate assessment of the situation to be made.”

² CRC/C/NOR/CO/5-6, 2018, avsnitt 9: “The Committee, while welcoming the availability of disaggregated data on a significant number of issues, encourages the State party to increase its efforts to ensure that its data-collection system allows for the collection of disaggregated data related to all areas of the Convention.”

Også i sammenheng med retten til helse og barns rettigheter i det digitale miljøet har barnekomiteen påpekt at oppdaterte data og forskning er særlig viktig, både for utvikling og implementering av politikk, og for å vurdere effekten av tiltakene staten iverksetter og hvordan barns rettigheter påvirkes.³ Samtidig understreker komiteen at slik innsamling og forskning må respektere barns personvern og møte «the highest ethical standards».

NIM mener at myndighetenes registrering og lagring av informasjon om alle i barnehager og grunnskolen samtidig utgjør et markant inngrep i barnets rett til privatliv.⁴ Mulighetene til å koble disse opplysningene opp mot andre registre forsterker inngrepet. Spørsmålet er om et slikt inngrep vil kunne være i strid med retten til privatliv. Dette drøftes nedenfor.

Forslaget vil innebære en vid innsamling av store mengder informasjon fra barn. Dette aktualiserer retten til privatliv, ikke bare på et individnivå, men også på et samfunnsnivå. I et samfunn der staten har tilgang til all informasjon om borgerne, vil dette kunne utfordre tillitten mellom borgere og stat.

1.1 Departementets forslag

Lovforslaget innebærer at man skal føre mer omfattende og samordnet statistikk over ressursbruk og resultater i barnehagen og grunnskolen. Det legges opp til to registre, ett for barnehager og ett for grunnskolen. For å få mer detaljerte data om effekten av ulike tiltak i utdanningssektoren, ønsker Kunnskapsdepartementet å føre statistikk med oversikt over utdanningsløpet til hver enkelt elev fra barnehage og ut grunnskolen. Opplysningene departementet ønsker å samle inn er gjengitt på s. 50-51 i høringsnotatet. Dette gjelder blant annet informasjon om spesialpedagogikk, fravær og hvorvidt eleven er minoritetsspråklig.

For å begrense personverninngrepet foreslår departementet å bruke en pseudonymordning. Hver enkelt elev skal registreres med personnummer, som igjen skal pseudonymiseres, jf. s. 65 i høringsnotatet flg. Nøkkelen til hvilket pseudonym som tilhører hvilket personnummer skal lagres av en separat enhet innad i utdanningsdirektoratet. Det skal også være to forskjellige pseudonymer for barnehage- og grunnskoleregistrene.

³ CRC General Comment No. 15, 2013, avsnitt 109 og CRC General Comment No. 25, 2021, avsnitt 30.

⁴ Slik denne rettigheten er forankret i Grunnloven § 102, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 og FNs barnekonvensjon artikkel 16. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har en rekke ganger slått fast at myndighetenes lagring av data som har forbindelse med enkeltpersoners privatliv er omfattet av privatlivsvernet. Se for eksempel EMDs dom Rotaru v. Romania (28341/95) avsnitt 44 og Leander v. Sweden (9248/81) avsnitt 48).

Dataene foreslås lagret i 10 år etter avsluttet grunnskoleopplæring, jf. s. 72 i høringsnotatet.

Departementet har vurdert om det skal være mulig å reservere seg mot å bli innført i registrene, men har landet på at dette ikke skal være mulig, jf. høringsnotatet s. 69 flg. Departementet forkaster også muligheten til å reservere seg mot registrering av enkeltopplysninger med begrunnelsen om at dette kan gå ut over kvaliteten på datasettene.

1.2 Lovforslagets enkelte deler

EMD har i en rekke saker som omhandler innsamling, lagring og behandling av personopplysninger, lagt til grunn at systemene som skal iverksettes må være forholdsmessige sett hen til formålet. Forholdsmessighetsavveiningen munner ofte ut i et spørsmål om myndighetene har funnet en «rimelig balanse» mellom formålet (behovet for inngrepet) på den ene siden og individets rettigheter på den andre. Inn under vurderingen om myndighetene har funnet en rimelig balanse, er det i slike saker sentralt hvorvidt systemet og regelverket inneholder gode kontrollmekanismer og rettssikkerhetsgarantier for å minske risikoen for misbruk/vilkårlighet/formålsutglidning.

1.2.1 Formålsutglidning

Formålet med registrene er å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av landets barnehager og skoler. Behovet for registrene blir beskrevet grundig i kapittel 2 i høringsnotatet. Selv om formålene er vidt formulerte vil gjennomføringen kunne styrke barns rett til utdanning, jf. BK art. 28, og ØSK art. 13. Forslaget åpner opp for at registrene kan brukes til «statistikk, analyse og forskning». Etter NIMs syn kunne departementet forklart grundigere hva som ligger i disse begrepene, og særlig hva som ligger i begrepet «analyse», og om dette for eksempel også omfatter bruk av kunstig intelligens.

Departementet skriver at det ikke vil være lovlig å bruke opplysningene i registrene til andre formål, og at personopplysningene ikke kan benyttes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte.⁵ Etter NIMs syn er det likevel ikke helt god sammenheng mellom dette og det departementet skriver på side 68 i høringsnotatet hvor det fremgår: «Videre vil Utdanningsdirektoratet utlevere personopplysninger fra registrene til andre offentlige myndigheter som har lovbestemt krav på å få slike utlevert. Dette gjelder først og fremst NAV, som har hjemmel til dette i arbeidsmarkedsloven § 19.» En utlevering til andre offentlige organer, slik som NAV, vil i utgangspunktet bryte med

⁵ Se høringsnotatet s. 97.

formålet til registrene og utgjøre en formålsutglidning. Flere offentlige myndigheter har hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger til sitt eget formål. Det synes å være en tendens at flere offentlige myndigheter får slike hjemler.

NIM frykter at utstrakt tilgang til opplysningene i registrene, kan medføre at formålene med registrene uthules og at opplysningene vil kunne bli brukt som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger. NIM anbefaler at departementet vurderer nærmere om loven bør inneholde et forbud mot utlevering til andre offentlige myndigheter, eller lovfeste ytterligere vilkår som hindrer at opplysningene brukes i strid med formålene til registrene. Departementet kan vurdere å se til helseregisterloven § 19 a hvor tilgjengeliggjøring av helseopplysninger i helseregistre kan skje når «opplysningene skal brukes til et uttrykkelig angitt formål som er innenfor registerets formål».

1.2.2 Lagringstid

Departementet har foreslått at opplysningene skal slettes fra registrene 10 år etter fullført grunnskoleutdanning. NIM kan imidlertid ikke lese ut fra høringsnotatet om den samme lagringstiden gjelder for statistisk sentralbyrå eller forskere som får tilgang til denne informasjonen. Dette bør omtales nærmere.

1.2.3 Kunstig intelligens

Departementet åpner for at analyse av opplysningene i registrene kan skje ved bruk av kunstig intelligens, uten at dette foreslås lovfestet konkret.⁶ Det er ikke nærmere spesifisert hva slags analyseverktøy som kan benyttes, eller hvordan disse skal innrettes. Departementet skriver at det er Utdanningsdirektoratet som vil være ansvarlig for å påse at vilkårene for utlevering og sammenstilling av opplysninger er oppfylt, og at forskerne som skal ha tilgang til opplysningene, må gjøre en personvernkonsekvensutredning når de søker om utlevering og sammenstilling av data fra registrene. En iboende risiko ved automatiserte analyseverktøy er diskriminering og forutinntatthet.⁷

NIM savner i lys av dette en nærmere omtale i høringsnotatet som beskriver analyseverktøyene, hvordan disse tenkes brukt, herunder hvilke mekanismer som er tenkt iverksatt for å forhindre og redusere diskriminering, misvisende resultater eller andre uønskede utfall ved bruk av slike verktøy, herunder falsk og villedende informasjon.

⁶ Høringsnotatet s. 83.

⁷ Dette er eksempelvis lagt til grunn i [Nasjonal strategi for kunstig intelligens](#).

1.2.4 Samisk språk

Departementet skriver at de ikke ønsker å inkludere opplæring i og på samisk i registrene. Innsamling, oppdeling og systematisering av statistiske data om urfolk vil etter NIMs syn styrke oppfyllelsen av stateres menneskerettighetsforpliktelser. I 2020 lanserte NIM rapporten «En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge», hvor vi fremmet flere anbefalinger knyttet til samisk statistikk. En detaljert vurdering av gjeldende menneskerettighetsforpliktelser på dette området finnes også i brev fra NIM til Sametinget datert 12. april 2024 om videreutvikling av samisk statistikk.⁸ I dag samles det inn for lite informasjon om samisk språkbruk i skolen, som gjør det vanskelig å forberede politikk for det samiske samfunnet. NIM har vært i samtaler med Sametinget, som ønsker at samisk språk skal inkluderes i disse registrene. NIM støtter dette, og ber departementet om å inkludere nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk i registrene.

NIM stiller seg til disposisjon for videre diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

Vidar Strømme

Fagdirektør

Anders Broderstad

Rådgiver

⁸ <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/04/NIM-brev-om-videreutvikling-av-samisk-statistikk.pdf>