

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven, privatskoleloven og folkehøyskoleloven

1. Innledning	3
2. Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket.....	3
2.1. Bakgrunn for forslaget.....	3
2.2. Gjeldende rett	3
2.3. Departementets vurderinger og forslag.....	4
2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	5
2.5. Forslag til lovtekster	5
2.6. Merknader til lovforslagene	6
3. Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring	6
3.1. Bakgrunn.....	7
3.2. Gjeldende rett	7
3.3. Departementets vurderinger	8
3.4. Departementets forslag	10
3.5. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	10
3.6. Forslag til lovtekst	10
3.7. Merknader til lovforlaget.....	10
4. Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel	11
4.1. Bakgrunn.....	11
4.2. Gjeldende rett	11
4.3. Departementets vurderinger	12
4.4. Departementets forslag	14
4.5. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	14
4.6. Forslag til lovtekst	14
4.7. Merknader til lovforslagene	15
5. Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen.....	15
5.1. Bakgrunn.....	16
5.2. Dagens bruk av personopplysninger hos Utdanningsdirektoratet	16
5.3. Gjeldende rett	19
5.4. Departementets vurderinger	23

5.5.	Private skoler	33
5.6.	Oppsummering av departementets forslag	33
5.7.	Økonomiske og administrative konsekvenser	33
5.8.	Forslag til lovtekst	33
5.9.	Merknader til lovforslaget	34
6.	Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser	36
6.1.	Bakgrunn	36
6.2.	Gjeldende rett	38
6.3.	Departementets vurderinger	42
6.4.	Oppsummering av departementets forslag	50
6.5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	51
6.6.	Forslag til lovtekst	51
6.7.	Merknader til lovforslaget	52
7.	Innføre krav om politiattest ved tilsetning i folkehøyskole (folkehøyskoleloven)	53
7.1.	Bakgrunn	53
7.2.	Gjeldende rett	54
7.3.	Departementets vurderinger	54
7.4.	Departementets forslag	55
7.5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	55
7.6.	Forslag til lovtekst	55
7.7.	Merknader til lovforslaget	55

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger her frem et høringsnotat med forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova), lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) og lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøgskoler (folkehøgskoleloven).

Høringsnotatet inneholder følgende forslag til endringer:

- Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket.
- Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring.
- Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel.
- Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen.
- Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser.
- Krav om politiattest ved tilsetting i folkehøgskole.

Det tas sikte på at forslagene kan tre i kraft 1. august 2014.

2. Presisere kravet om forsvarlig system for å følge opp lovverket

2.1. Bakgrunn for forslaget

I meld. St. 20 (2012-2013), *På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen*, står det at departementet, for å få til en bedre etterlevelse av lovverket, tar sikte på å sende på høring et forslag om presisering av opplæringslovens og privatskolelovens krav til forsvarlig system for å følge opp lovverket.

2.2. Gjeldende rett

Det følger av opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 at skoleeierne og styrene for de private skolene skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt, og for å følge opp resultatet av slike vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger. Dette innebærer krav om internkontroll, selv om ordet internkontroll ikke er brukt. Reguleringsformen forutsetter skjønn. Det er dessuten et krav om at skoleeierne og styrene for de private skolene skal utarbeide en årlig tilstandsrapport, noe som også er et ledd i oppfølgingen av lovverket. En står ellers relativt fritt til å tilpasse systemet til lokale forhold, så langt det er forsvarlig og egnet til å følge opp lovverket. Opplæringslovens og privatskolelovens regulering av forsvarlige system for å følge opp lovverket har ikke noen ytterligere mer detaljert forskrift med nærmere krav til internkontrollen slik man har det innenfor mange andre sektorer.

For å få en god etterlevelse av lovverket må bl.a. ansvarsforholdene knyttet til oppfølgingen av det være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivåer i organisasjonen. Dette omfatter også ansvaret for rapportering oppover i organisasjonen dersom et ansvarsnivå, for eksempel rektornivået, kommer til at det ikke er mulig å etterleve lovverket innenfor de rammefaktorer vedkommende nivå har til rådighet. Dette vil gjelde uansett størrelsen på organisasjonen. Departementet legger til grunn at disse forutsetningene, knyttet til klargjøring og oppfatning av ansvar i organisasjonen og rapportering oppover, ligger i kravet til forsvarlig system i dag, selv om dette ikke framgår eksplisitt av lovens ordlyd.

2.3. Departementets vurderinger og forslag

Sentralt i styringen av grunnopplæringen står opplæringsloven, privatskoleloven og tilhørende forskrifter som også omfatter læreplanverket. Dette lovverket skal ivareta en viktig funksjon i styringen og dersom det ikke følges godt nok opp, vil det fort kunne gå utover kvaliteten på opplæringen. For øvrig er etterlevelsen av lovverket viktig i seg selv. For å få til god etterlevelse av lovverket, er det avgjørende at skoleeierens internkontroll med oppfølgingen av det fungerer tilfredsstillende. Det er gjennom en rekke tilsyn blitt avdekket at det generelt er en relativt stor utfordring knyttet til oppfølgingen av lovverket. For å bidra til økt bevissthet, synliggjøring og ansvarliggjøring, foreslår departementet at de ovennevnte kravene som nå innfortolkes som del av gjeldende rett knyttet til oppfølgingen av lovverket, om intern klargjøring og oppfattelse av ansvarsforholdene i organisasjonen og rapportering oppover, skrives direkte inn i lovteksten i opplæringsloven og privatskoleloven (se omtalen av gjeldende rett 2. avsnitt).

Departementet foreslår dessuten, at det utover det som i dag følger av gjeldende rett, i tillegg tas inn et krav i lovteksten i de samme lovene om at det skal være dokumentert dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke har mulighet til å følge opp lovverket innenfor de rammer som står til rådighet. Krav om dokumentering må antas å bidra ytterligere til ansvarliggjøring i organisasjonen knyttet til oppfølgingen av lovverket og det vil gjøre det lettere for kontroll- og tilsynsmyndighetene å finne ut om rapporterte saker er blitt fulgt opp på en fullgod måte. Kravet om dokumentering er ikke ment å gjelde dersom det etter en nærmere avklaring oppnås enighet mellom det nivået som rapporterer og det nivået som mottar rapporteringen om at det likevel er mulig å følge opp lovverket innen de rammer som står til rådighet. I denne forbindelse er saklighet viktig og ingen må utsettes for noen form for utilbørlig press. For øvrig legges det ikke opp til omfattende formelle krav til en slik dokumentasjon som her omtales. Det vil være tilstrekkelig med en kortfattet datert angivelse av hva saken gjelder. I en del sammenhenger kan det uavhengig av det foreslåtte dokumenteringskravet være nødvendig å sende en skriftlig rapport oppover til neste styringsnivå som beskriver saken nærmere med tilhørende vurdering, slik det også er i dag. En slik skriftlig rapport vil selvfølgelig også kunne tilfredsstille det dokumentasjonskravet som her foreslås innført i loven, selv om rapporten omfatter mer enn det som følger av det foreslåtte dokumentasjonskravet isolert. Dokumentasjonen (og også rapporteringen for øvrig dersom denne er skriftlig) vil være omfattet av arkivloven.

Departementet antar at behovet for den typen rapportering og dokumentasjon som det her er tale om vil kunne reduseres til et minimum ved god lokal planlegging og forsvarlige og tillitvekkende beslutningsprosesser. Det vil alltid kunne være en viss fare for både underrapportering og overrapportering, og svaret på denne utfordringen er at det er et lederansvar å sørge for at underliggende nivåer har den kompetanse og bevissthet som skal til for at den omtalte rapporteringen skal bli mest mulig treffsikker. At et ansvarsnivå rapporterer oppover, betyr ikke uten videre at vedkommende nivå får medhold av nivået over, men det kan bidra til at det tas stilling til om lovverket brytes eller ei.

Departementet foreslår for øvrig at det blir presisert i lovteksten at systemet og oppfølgingspraksisen (internkontrollen), skal være tilpasset de risikoforholdene en står overfor, selv om det må legges til grunn at dette gjelder i dag også. Dessuten foreslås visse rent tekniske og redaksjonelle endringer.

2.4.Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om klargjøring av ansvar for oppfølging av lovverket (herunder også rapporteringsansvaret) innebærer ingen endring av rettstilstanden og det får følgelig i seg selv ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget om lovfesting av dokumentering av eventuell rapportering fra et underordnet ansvarsnivå til ansvarsnivået over, er nytt i forhold til det som følger av gjeldende rett. Dette forslaget vil kunne føre til noen nye dokumenter, men vil etter alt å dømme likevel ikke få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Med mindre man lokalt legger opp til praksis knyttet til oppfølgingen av lovverket som ikke er forsvarlig og tillitvekkende, vil behovet for rapportering med tilhørende dokumentering være relativt begrenset. Kravet til dokumentering er heller ikke særlig krevende å oppfylle.

2.5.Forslag til lovtekster

Opplæringsloven § 13-10 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha forsvarlig system og praksis for å følge opp opplæringsloven og forskriftene til loven som er tilpasset de risikoforhold en står overfor. Dette innebærer også at:

- *ansvarsforholdene for oppfølgingen skal være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen, herunder også rapporteringsansvaret oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer ansvarsnivået har til rådighet.*
- *det skal dokumenteres dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer som står til rådighet.*

Som ein del av oppfølgingsansvaret skal resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd følgjast opp på forsvarleg måte. Det skal dessutan utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Privatskoleloven § 5-2 nytt tredje ledd skal lyde:

Styret skal ha forsvarlig system og praksis for å følge opp gjeldande lover, forskrifter og føresetnaden for godkjenninga som er tilpasset de risikoforhold en står overfor. Dette innebærer også at:

- *ansvarsforholdene for oppfølgingen skal være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen, herunder også rapporteringsansvaret oppover dersom et ansvarsnivå kommer til det ikke er mulig å oppfylle lov, forskrift og forutsetningen for godkjenningen innen de rammefaktorer ansvarsnivået har til rådighet*
- *det skal dokumenteres dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke er mulig å oppfylle lov, forskrift og forutsetningen for godkjenningen innen de rammefaktorer som står til rådighet*

Som ein del av oppfølgingsansvaret skal resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 tredje ledd følgjast opp på forsvarleg måte. Det skal dessutan utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

2.6.Merknader til lovforslagene

Til opplæringsloven § 13-10 andre ledd

Andre ledd er endret ved at det er presisert i lovteksten at kravet om forsvarlig system og praksis for å følge opp lovverket også innebærer at ansvarsforholdene for oppfølgingen av opplæringsloven og forskriftene til loven skal være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen, herunder også rapporteringsansvaret oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer ansvarsnivået har til rådighet. Dette innebærer bare en eksplisitt synliggjøring av gjeldende rett og ingen realitetsendring. I tillegg blir det fastsatt at det skal dokumenteres dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke er mulig å oppfylle lov og forskrift innen de rammefaktorer som står til rådighet, noe som innebærer en realitetsendring. Se ellers premisser og forutsetninger som er omtalt under punkt 2.3. De angitte kravene utgjør viktige elementer i et forsvarlig system og praksis for å følge opp lovverket, men utgjør ikke en uttømmende opplisting av hva som vil kunne være nødvendig for å ha forsvarlig system og praksis lokalt. Det blir dessuten klargjort at systemet og praksisen for oppfølgingen av lovverket skal være tilpasset de risikoforhold en står overfor, noe som ikke innebærer en realitetsendring. Alle de nevnte presiseringer har kun å gjøre med oppfølgingen av kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven. Ut over dette utgjør leddet en ren videreføring av tidligere bestemmelse. Det er foretatt enkelte retts tekniske og redaksjonelle justeringer.

Til privatskoleloven § 5-2 tredje ledd

Tredje ledd er endret ved at det er presisert i lovteksten at kravet om forsvarlig system og praksis for å følge opp lovverket og forutsetningen for godkjenningen av skolen også innebærer at ansvarsforholdene for oppfølgingen skal være klargjort og oppfattet av de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen, herunder også rapporteringsansvaret oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle lov, forskrift og forutsetningen for godkjenningen av skolen innen de rammefaktorer ansvarsnivået har til rådighet. Dette innebærer bare en eksplisitt synliggjøring av gjeldende rett og ingen realitetsendring. I tillegg blir det fastsatt at det skal dokumenteres dersom et ansvarsnivå har rapportert oppover at det ikke er mulig å oppfylle lov, forskrift og forutsetningen for godkjenningen innen de rammefaktorer som står til rådighet, noe som innebærer en realitetsendring. Se ellers premisser og forutsetninger som er omtalt under punkt 2.3. De angitte kravene utgjør viktige elementer i et forsvarlig system og praksis for å følge opp lovverket, men utgjør ikke en uttømmende opplisting av hva som vil kunne være nødvendig for å ha forsvarlig system og praksis lokalt. Det blir dessuten klargjort at systemet og praksisen for oppfølgingen av lovverket og forutsetningen for godkjenningen skal være tilpasset de risikoforhold en står overfor, noe som ikke innebærer en realitetsendring. Ut over dette utgjør leddet en ren videreføring av tidligere bestemmelse. Alle de nevnte presiseringer har kun å gjøre med oppfølgingen av kravene i privatskoleloven, forskriftene til loven og forutsetningen for godkjenningen. Det er foretatt enkelte retts tekniske og redaksjonelle justeringer.

3. Fjerne kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring

Forslaget innebærer å forenkle saksbehandlingsreglene for vedtak om ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring.

3.1. Bakgrunn

Elever i videregående opplæring med et annet morsmål enn norsk eller samisk, kan ha behov for ekstra tid til å gjennomføre videregående opplæring. Noen av disse elevene har for eksempel kommet til Norge sent i opplæringsløpet og har derfor vanskeligheter med å bruke norsk som opplæringspråk. Opplæringsloven § 3-1 gir elever som har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12, rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene. Hvorvidt en elev har rett til særskilt språkopplæring avgjøres ved en språkkartlegging av fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 3-12. Om eleven har rett på ekstra tid i videregående opplæring avgjøres av fylkeskommunen etter at det har blitt foretatt en sakkyndig vurdering av elevens behov, jf. § 3-1 femte ledd. Det følger av opplæringsloven § 5-6 at det er PP-tjenesten som skal utarbeide den sakkyndige vurderingen.

I forbindelse med at lovforslag om innføringstilbud var på høring høsten 2011 fikk departementet innspill fra flere høringsinstanser om at saksbehandlingsreglene for vedtak om ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring bør endres. I 2012 ble innføringstilbud lovfestet i opplæringsloven § 3-12 femte ledd. Innføringstilbud innebærer at nyankomne elever får opplæring i særskilt organisert tilbud i inntil to år. Formålet med innføringstilbud er at elevene skal lære norsk godt nok til å kunne delta i ordinær opplæring.

Departementet ba Utdanningsdirektoratet 1. november 2012 om å innhente erfaringer fra fylkeskommunene om bruk av sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ved vedtak om utvidet tid i videregående opplæring for denne elevgruppen. Det ble undersøkt hvorvidt fylkeskommunene anser dagens ordning som hensiktsmessig og hvordan ordningen praktiseres. 17 fylkeskommuner kom med tilbakemelding og de fleste ga uttrykk for at dagens ordning med sakkyndig vurdering ikke er hensiktsmessig, og at det er tilstrekkelig at dette vurderes av fylkeskommunen.

3.2. Gjeldende rett

Rett til utvidet tid i videregående opplæring er regulert i opplæringsloven § 3-1 femte ledd. Bestemmelsen gir elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12, rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra dersom eleven har behov for ekstra tid.

Den ekstra opplæringstiden kommer i tillegg til de tre årene eleven har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Retten til utvidet tid i videregående opplæring innebærer heltids opplæring i inntil to år ekstra. Ekstra tid kan benyttes tidlig i løpet, for eksempel ved at Vg1 tas over to år, eller det kan tas på slutten dersom det viser seg at eleven har behov for mer tid for å fullføre.

Opplæringsloven § 3-1 femte ledd lyder:

”Elev som etter reglane i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak om utvida opplæringstid, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei særlege behova eleven har. Retten gjeld også for elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskild språkopplæring etter § 3-12.”

Hvorvidt en elev har rett til særskilt språkopplæring avgjøres ved en språkkartlegging av fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 3-12. Før fylkeskommunen fatter vedtak om utvidet opplæringstid etter § 3-1, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten av

elevens behov for mer tid i videregående opplæring. Det er ikke et vilkår at eleven har kommet til Norge sent i skoleløpet. Det avgjørende for retten er elevens konkrete behov for utvidet tid, noe som avgjøres ut fra en vurdering av elevens behov for språkopplæring og utbytte av ekstra tid. Dette undersøkes og fastsettes i den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige vurderingen må konkludere med at eleven vil ha utbytte av å få utvidet tid for at fylkeskommunen skal kunne fatte vedtak om ekstra tid i videregående opplæring.

3.3. Departementets vurderinger

Elever som har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12, har rett til inntil to år ekstra i videregående opplæring når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene til den enkelte, jf. § 3-1 femte ledd. Før fylkeskommunen fatter vedtak om utvidet opplæringstid må det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene eleven har for å bruke mer tid i videregående opplæring. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om det er nødvendig og hensiktsmessig med en slik sakkyndig vurdering for denne elevgruppen. For disse elevene vil behovet være knyttet til språkopplæring og er således basert på en annen type vurdering enn PP-tjenesten ellers gjør. Språkkartleggingen som her blir sentral, gjøres av fylkeskommunen.

I undersøkelsen som direktoratet utførte for departementet, omtalt i punkt 3.1 foran, mener de fleste fylkeskommunene at den sakkyndige vurderingen, i tillegg til fylkeskommunens språkkartlegging/vurdering, er unødvendig. Det vises blant annet til at dagens ordning fører til at det blir en uryddig saksgang hvor en stor del av utredningen må skje i skolen, og at det blir mye formaliteter, rapportskriving og klientifisering av elever som i utgangspunktet ikke trenger bistand fra PP-tjenesten. Videre pekes det på at PP-tjenesten sjelden kjenner elevene fra før og at det er vanskelig for PP-tjenesten å utøve sin sakkyndighet på en god måte. Fylkeskommunene har god kjennskap til de minoritetsspråklige elevene og har blant annet fulgt de gjennom kartlegging, planlegging, gjennomføring og evaluering av særskilt språkopplæring og annen opplæring. På bakgrunn av dette er det flere fylker som mener at fylkeskommunene vil være i bedre stand til å dokumentere behovet for utvidet tid enn PP-tjenesten. Etter departementets vurdering er dette viktige synspunkter og vurderinger. Dersom sakkyndig vurdering ikke er egnet i denne type saker og vurderingene gjøres like godt eller bedre av fylkeskommunen, vil en sakkyndig vurdering kun være unødvendig tids- og ressursbruk. Dersom denne oppgaven blir lagt til fylkeskommunen vil det frigjøre kapasitet hos PP-tjenesten og medføre kortere saksbehandlingstid både i denne type saker og andre saker.

Departementet mener vedtak om utvidet tid for denne elevgruppen vil bli fattet på et forsvarlig og riktig grunnlag selv om PP-tjenesten ikke er med i vurderingen av om eleven har behov for ekstra tid. Vedtakene vil fremdeles bli truffet av fylkeskommunen på bakgrunn av en grundig vurdering av elevenes språkkunnskaper. I tillegg mener departementet at fylkeskommunens kompetanse og oppgaver i språkkartleggingen og opplæringen av eleven, gjør de egnet og kompetent til å vurdere om eleven har behov for ekstra tid i videregående opplæring. Det kan være en viss fare for at andre behov som eleven har, ikke blir oppdaget dersom PP-tjenesten ikke er med i vurderingen. Dette kan etter departementets syn ikke være et avgjørende argument for å opprettholde dagens ordning. Ved mistanke om at eleven har andre behov, skal skolen kontakte PP-tjenesten. Dagens ordning er ikke til for å fange opp andre behov som eleven kan ha, selv om det kan skje i enkelttilfeller. Departementet understreker at det bare er i tilfeller der utvidet tid er språklig begrunnet, jf. § 3-12, at sakkyndig vurdering ikke er nødvendig. Dersom det er en mer sammensatt begrunnelse for at eleven trenger ekstra tid i videregående opplæring, for eksempel at eleven har behov for spesialundervisning i tillegg til særskilt språkopplæring, må PP-tjenesten utarbeide en

sakkyndig vurdering etter reglene for spesialundervisning. Departementet vil videre fremheve at lovforslaget ikke innebærer noen endringer i elevenes rettigheter til utvidet tid. Det er bare saksbehandlingsreglene som foreslås endret. Rettigheten til utvidet tid består uendret, forslaget innebærer at det legges til rette for en bedre og raskere oppfyllelse av rettigheten.

Departementet vil peke på at for nyankomne minoritetsspråklige elever som følger eller skal følge et innføringstilbud, er det særlig aktuelt og nødvendig å få utvidet tid i videregående opplæring. Elever i innføringstilbud bruker av sin rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Det betyr at elevene ikke automatisk har rett til ett eller to år ekstra i videregående opplæring. Dersom en elev velger å gå i et innføringstilbud vil det normalt være det mest hensiktsmessige at det gis utvidet tid til dette. For disse elevene er det viktig at vedtak om ekstra tid fattes raskt. En sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten kan medføre forlenget saksbehandlingstid, noe som vil være uheldig for de elevene det gjelder.

I vedtaket om innføringstilbud kan det gjøres avvik fra læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å ivareta elevens behov, jf. opplæringsloven § 3-12 femte ledd. Det er bare i perioden eleven går i innføringstilbud at det kan gjøres avvik fra læreplanverket på denne bakgrunn. Det er ikke nødvendig å fatte vedtak om spesialundervisning med forutgående sakkyndig vurdering for å gjøre avvik etter § 3-12. I forarbeidene til denne bestemmelsen, Prop. 84 L (2011-2012), er begrunnelsen for dette at fylkeskommunen ”må gjøre nødvendige vurderingar i framkant av vedtaket om særskild språkopplæring, jf. saksbehandlingsreglane i forvaltningslova om utgreiings – og grunnlivingsplikt. Elevene skal kartleggjast undervegs i opplæringa, og det er denne kartlegginga som ligg til grunn for kva slags språkopplæring eleven har behov for, og kva for avvik frå læreplanverket som er nødvendige for å vareta eleven sitt behov”¹.

Ettersom fylkeskommunen både fatter vedtak om særskilt språkopplæring og innføringstilbud, herunder vurderer og avgjør om det skal gjøres avvik fra læreplanverket, fremstår det som lite hensiktsmessig at det må foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før fylkeskommunen kan fatte vedtak om utvidet tid. Her vil det etter departementets mening være mest hensiktsmessig og effektivt at fylkeskommunen også vurderer om eleven har behov for utvidet tid. Departementet kan ikke se at det foreligger noen tungtveiende grunner for at PP-tjenesten skal vurdere og utarbeide en sakkyndig vurdering i disse tilfellene.

For elever med vedtak om særskilt språkopplæring, men som ikke går i innføringstilbud, kan situasjonen være noe annerledes. De går ikke i et mer fastsatt tilbud hvor det er lagt opp til å bruke lenger tid, og de har heller ikke avvik fra læreplanen. Antakelig vil elever der det av ulike grunner ikke er besluttet innføringstilbud, oftere være elever med ikke fullt så store språkutfordringer. Også mange av disse elevene vil imidlertid på grunn av språkutfordringer kunne ha behov for lenger tid. Hvorvidt sakkyndig vurdering er mer hensiktsmessig her enn for elever i innføringstilbud, kan det stilles spørsmål ved. Etter departementets vurdering er det imidlertid neppe grunn til å ha ulike saksbehandlingsregler for disse to gruppene, ettersom også disse elevene får utvidet tid basert på en vurdering av behovet for språkopplæring og utbyttet av utvidet tid.

Den foreslåtte lovendringen vil medføre en endring av saksbehandlingsreglene for utvidet tid for elever med vedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12. Endringen

¹ Jf. Prop. 84 L(2011-2012) s. 37

innebærer at det er fylkeskommunen som undersøker og vurderer elevens behov for ekstra tid i videregående opplæring, herunder om eleven vil ha utbytte av å få utvidet tid. På bakgrunn av denne vurderingen kan fylkeskommunen fatte vedtak om utvidet tid etter opplæringsloven § 3-1 femte ledd, jf. § 3-12.

Den foreslåtte endringen i § 3-1 femte ledd gjelder tilsvarende for private skoler. Det er ikke nødvendig å gjøre endringer i privatskoleloven, da det følger av privatskoleloven § 3-3 fjerde ledd at opplæringsloven § 3-1 femte ledd gjelder så langt det passer for elever ved private videregående skoler.

3.4. Departementets forslag

Departementet foreslår at opplæringsloven § 3-1 femte ledd endres. Kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra tid i videregående opplæring tas bort for elever som har rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12.

3.5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer å forenkle saksbehandlingsreglene for utvidet tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12. Forslaget fører til at fylkeskommunen kan treffe vedtak om utvidet tid for disse elevene uten at det foreligger en sakkyndig vurdering, noe som innebærer mindre administrasjon hos PP-tjenesten og fylkeskommunen. Dette fører etter departementets syn til en bedre utnyttelse av ressursene innenfor fylkeskommunenes gjeldende budsjettammer. Forslaget vil derfor etter departementets vurdering, ikke innebære økte økonomiske kostnader for fylkeskommunene.

3.6. Forslag til lovtekst

Opplæringsloven § 3-1 femte ledd skal lyde (endringer i kursiv):

Elev som etter reglane i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak om utvida opplæringstid, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei særlege behova eleven har. Retten gjeld også for elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskild språkopplæring etter § 3-12. *For elevar med rett til særskild språkopplæring etter § 3-12, gjeld ikkje kravet om sakkunnig vurdering.*

3.7. Merknader til lovforlaget

Til § 3-1 femte ledd

Saksbehandlingsreglene ved vedtak om inntil to år ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring etter § 3-12 endres. Det presiseres i femte ledd siste punktum, at kravet om sakkyndig vurdering ikke gjelder for elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12. Dette innebærer en endring av gjeldende rett.

For elever som har rett til spesialundervisning i tillegg til særskilt språkopplæring, vil det fortsatt være PP-tjenesten som er sakkyndig instans. Lovforslaget tar ikke sikte på å endre praksisen rundt dette. Lovforslaget gjelder bare for elever med rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-12.

4. Lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel

Forslaget innebærer å endre opplæringsloven slik at fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel følger direkte av loven.

4.1. Bakgrunn

Det er et overordnet prinsipp i norsk straffegjennomføring at domfelte, innenfor de rammene som følger av straffegjennomføringsloven og frihetsberøvelsen, har de samme rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig.

I Norge har alle ifølge opplæringsloven rett til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder også for innsatte i fengsel, og gir dem en rett til opplæring under soning.²

Etter opplæringsloven er det normalt kommunen som er ansvarlig for grunnskoleopplæring mens det er fylkeskommunen som er ansvarlig for videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3a.

Fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring i fengsel følger direkte av opplæringsloven § 13-3 fjerde ledd første punktum. Etter avtale mellom staten og hver enkelt fylkeskommune av 15. juli 1988 har fylkeskommunen også ansvaret for grunnskoleopplæring innenfor kriminalomsorgen i sitt fylke, jf. opplæringsloven § 13-3 fjerde ledd annet punktum³. I praksis har således fylkeskommunen ansvaret for all fengselsopplæring og får tilskudd til dette.

Når det gjelder finansieringen er det etablert en særskilt tilskuddsordning for opplæring i kriminalomsorgen. Tilskuddet baseres på budsjettforslag fra fylkeskommunene, og gjeldende kriterier for tildeling er beskrevet i retningslinjer for forvaltning av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen under statsbudsjettets kap. 225 post 68. Retningslinjene ble fastsatt i 2002, og senest revidert av Kunnskapsdepartementet i juni 2011.

Det er et overordnet mål og et viktig prinsipp at det er samsvar mellom regelverk og gjeldende praksis. Ved en lovfesting av fylkeskommunens ansvar ikke bare for videregående opplæring, men også for grunnskoleopplæring i fengsel, vil ansvarsforholdet mellom kommune og fylkeskommune tydeliggjøres og bli i samsvar med praksis. En lovfesting av fylkeskommunens ansvar vil samtidig føre til at retten til grunnskoleopplæring i fengsel eksplisitt kommer til uttrykk i loven.

4.2. Gjeldende rett

Opplæringsloven har ingen særskilt bestemmelse som hjemler ansvaret for grunnskoleopplæring i fengsel.

Etter opplæringsloven § 2-1 har alle barn og unge rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring. Personer med fullført grunnskole har etter opplæringsloven § 3-1 rett til videregående opplæring. I tillegg har voksne som trenger grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 rett til slik opplæring, forutsatt at de ikke har rett til videregående opplæring etter

² St.meld. nr. 27 (2004-2005) *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen – "Enda en vår"*

³ NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – "...og for øvrig kan man gjøre som man vil"*, pkt. 36.3.5

opplæringsloven § 3-1. Retten gjelder alle som oppfyller lovens vilkår, uten noen øvre aldersgrense.

Norges folkerettslige forpliktelser vedrørende retten til utdanning er blant annet nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll § 2. Der fastslås det at ingen skal nektes rett til utdanning. Retten til utdanning er ytterligere utdypet i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 13 og FNs barnekonvensjon art. 28. Gjennom rekommandasjonen «Opplæring i fengsel»⁴ har Europarådet bl.a. fastslått at alle fanger skal ha tilgang til opplæring.

Det fremgår av straffegjennomføringsloven⁵ § 4 om forvaltningssamarbeid at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.⁶

Av opplæringsloven § 13-1 første ledd følger at det er kommunen som har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. Kommunens ansvar etter bestemmelsen gjelder uavhengig av om eleven er berettiget etter opplæringsloven § 2-1 eller opplæringsloven § 4A-1.

Fylkeskommunen har etter opplæringsloven § 13-3 fjerde ledd første punktum ansvaret for videregående opplæring i fengsel. Av § 13-3 fjerde ledd annet punktum følger at departementet kan pålegge fylkeskommunen ansvaret for ”anna opplæring i fengsel”. Grunnskoleopplæring er slik ”anna opplæring” som fylkeskommunen kan pålegges ansvaret for.

Med virkning fra 1. januar 1989 har departementet via avtale med den enkelte fylkeskommune gitt statlig tilskudd til dekning av nødvendige driftsutgifter ved fengselsundervisningen. Avtalene innebærer en 100 prosent statlig finansiering av tilbudet. Fylkeskommunene har etter avtalen ansvar for både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for innsatte.

4.3. Departementets vurderinger

Departementet er opptatt av at alle som har rett til opplæring etter opplæringsloven får et best mulig tilbud. En tydeliggjøring av hvem som har ansvaret for å gi elevene det tilbudet de har krav på er da sentralt. En klar plassering av opplæringsansvaret vil sikre at det forvaltningsnivået som har ansvaret, får opparbeidet god kompetanse og systemer og rutiner for opplæringstilbudet. Fengselsundervisningen er i praksis basert på forvaltningssamarbeidsmodellen, der offentlige instanser som har ansvaret for ulike tjenester, går inn i fengslet for å yte dem.⁷ Opplæringen innenfor kriminalomsorgen befinner seg således i skjæringspunktet mellom to institusjoner: skole og fengsel. Etter departementets vurdering vil forvaltningssamarbeidet fungere best når ansvaret for skolens bidrag i samarbeidet er klart plassert i loven til ett forvaltningsnivå. Dette forutsetter at det ikke er tvilsomt hvilke oppgaver som ligger til den enkelte part.

⁴ Europarådet 1989

⁵ Lov 2001-05-18 nr 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

⁶ Nærmere om ansvarsfordelingen mellom etatene i rundskriv G-1/2008 ”Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen” utgitt 20.10.2008 av Justis- og politidepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

⁷ St.meld. nr. 27 (2004-2005) *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen – ”Enda en vår”* pkt. 2.3

Som nevnt under pkt. 2.2 er utgangspunktet at kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og at fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring. I noen situasjoner vil det imidlertid være gode grunner til å avvike fra den normale ansvarsfordelingen. Dette gjelder eksempelvis i situasjoner hvor det kan være vanskelig å etablere og/eller fastslå hvilken kommune som er ansvarlig, eller hvis det er stor geografisk avstanden mellom den ansvarlige kommunen og det stedet opplæringen skal gis. På bakgrunn av dette har det blitt gjort unntak for grunnskoleopplæring i barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner, hvor ansvaret for all opplæring er lagt hos fylkeskommunen, jf. §§ 13-2 og 13-3a.⁸ Problemstillingene knyttet til den ansvarlige kommunen gjør seg også gjeldende for fengselsundervisningen. I tillegg er det klart at grunnskoleopplæring utgjør en liten andel av fengselsundervisningen,⁹ og at et kommunalt ansvar for å gi grunnskoleopplæring i fengsel derfor vil kunne fremstå som lite praktisk og lite kostnadseffektivt. Departementets vurdering er derfor at det også for fengselsundervisningen vil være mest hensiktsmessig å legge ansvaret for all undervisning til ett forvaltningsnivå.

Etter gjeldende rett kan departementet i ”særlege tilfelle” pålegge fylkeskommunen ansvaret for ”anna opplæring i fengsel”, jf. § 13-3 fjerde ledd annet punktum. Gjennom avtale med den enkelte fylkeskommune som har fengsel i sitt fylke, pålegger departementet årlig fylkeskommunene ansvaret for grunnskoleopplæring i fengsel.

Dette betyr at fylkeskommunen i realiteten har ansvaret for all fengselsundervisning. Det er imidlertid bare ansvaret for den videregående opplæringen som er særskilt regulert i opplæringsloven. Dette kan gi inntrykk av at fylkeskommunens ansvar for fengselsundervisning er begrenset til videregående opplæring. At ansvaret for grunnskoleopplæring i fengsel ikke er særskilt regulert kan også gi inntrykk av at grunnskoleopplæring ikke er/kan være en del av fengselsundervisningen. På bakgrunn av dette mener departementet det er uheldig at ikke ansvaret for grunnskoleopplæringen i fengsel er lovfestet på samme måte som for videregående opplæring.

Unntakshjemmelen i § 13-3 fjerde ledd annet punktum har hatt til formål å gi hjemmel for å pålegge fylkeskommunen ansvaret for å gi grunnskoleopplæring til innsatte.¹⁰ Når det nå foreslås å lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel, kan departementet ikke se behovet for en slik unntakshjemmel. Departementet foreslår derfor å fjerne unntakshjemmelen i § 13-3 fjerde ledd annet punktum samtidig som fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel lovfestes.

Departementet vil påpeke at fylkeskommunene står fritt til å gi mer opplæring og undervisning enn hva de er pålagt etter opplæringsloven. For øvrig viser departementet til straffegjennomføringsloven § 4 om forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater.

Når det gjelder undervisningslokalene for fengselsundervisningen, vil departementet foreslå at ansvaret for lokalene til fengselsundervisningen følger samme begrensning som i dag gjelder for undervisning i barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner. Dette innebærer at det er fengslets eier som har ansvaret for at opplæringen har egnede lokaler, når opplæringen skjer i institusjonen. Ansvaret omfatter kun selve lokalene og ikke undervisnings- og datautstyr. Lokalene skal være gratis for fylkeskommunen. Departementet foreslår at ansvaret, i likhet

⁸ Ot.prp. nr. 7 (2003-2004) pkt. 3.5

⁹ *Opplæring innanfor kriminalomsorga*, Fylkesmannen i Hordaland (2011), pkt. 5.1.

¹⁰ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 193 og NOU 1995: 18 s. 281

med ansvaret etter opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3a, skal gjelde både lokale til selve opplæringen og nødvendige tilleggslokaler, for eksempel personalrom.¹¹ Hvis opplæringen foregår utenfor institusjonen, for eksempel i en ordinær videregående skole, har institusjonen ikke ansvar for lokalene.

Endringen som foreslås vil ikke innebære at fylkeskommunene blir pålagt nye oppgaver når det gjelder opplæring i fengsel, eller at innsatte i fengsel får nye rettigheter. Departementets forslag vil derimot føre til at fylkeskommunens ansvar for fengselsundervisningen ikke lengre vil være avtalebasert. Et resultat av dette vil være at avtalen mellom staten og den enkelte fylkeskommune bortfaller. Departementet foreslår at fylkeskommunen fremdeles skal kompenseres fullt ut, gjennom tilskudd basert på innrapportering. For at det ikke skal oppstå uklarheter i denne forbindelse foreslås dette inntatt i lovbestemmelsen.

Forslaget vil medføre at avtalen mellom staten og hver enkelt fylkeskommune bortfaller, men vil for øvrig ikke ha noen praktiske konsekvenser. Forslaget vil være en videreføring av det opplæringsansvaret fylkeskommunen har i dag.

4.4. Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse om fylkeskommunens ansvar for grunnskole- og videregående opplæring i fengsel i ny § 13-2a i opplæringsloven kapittel 13 *Ansvar til kommunen, fylkeskommunen og staten.*

Innføringen av den nye bestemmelsen vil innebære at opplæringsloven § 13-3 fjerde ledd fjernes.

4.5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget er en lovfesting av det som er gjeldende praksis på området. Forslaget innebærer mindre administrasjon for fylkeskommunene som har fengsel i sitt fylke, fordi årlig fornyelse av avtale med staten ved Fylkesmannen i Hordaland bortfaller.

Det foreslås ingen endringer i tilskuddsordningen, og fylkeskommunen vil etter forslaget fremdeles kompenseres fullt ut. Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser.

4.6. Forslag til lovtekst

Ny § 13-2a i opplæringsloven skal lyde:

§ 13-2a. Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i fengsel

Fylkeskommunen der fengselet ligg, har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring etter lova her.

Dersom opplæringa skjer i fengselet, skal fengselet sørge for nødvendige lokale til formålet.

Fylkeskommunen der fengselet ligg har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå staten, etter satsar fastsett av departementet.

Opplæringsloven § 13-1 første ledd skal lyde (endringer i kursiv):

¹¹ Ot.prp. nr. 7 (2003–2004) s. 11

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen. Ansvarer gjeld ikkje elevar og andre som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 13-2, 13-2a og § 13-3a.

Departementet foreslår at opplæringsloven § 13-3 justeres slik at fjerde ledd utgår. Fjerde ledd lyder i dag slik:

”Fylkeskommunen har ansvaret for vidaregåande opplæring i fengsel. Departementet kan i særlege tilfelle påleggje fylkeskommunen oppgåver i samband med anna opplæring i fengsel.”

4.7.Merknader til lovforslagene

Til § 13-2a

Første ledd slår fast at fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring for innsatte som har rett til grunnskoleopplæring eller vidaregåande opplæring i medhold av opplæringsloven. Dette ansvaret inkluderer ikkje det økonomiske ansvaret som etter tredje ledd er lagt til staten. Spesialpedagogisk hjelp henviser til opplæringsloven kapittel 5.

Annet ledd slår fast at det er fengslet som har ansvar for at opplæringen har egnede lokaler dersom opplæringen gis i fengslet. Ansvaret omfatter kun lokalene og ikkje undervisnings- og datautstyr. Dersom opplæringen ikkje gis i fengselet, men på en ordinær skole, vil skolen ha ansvaret som ellers.

Tredje ledd fastslår at staten har ansvaret for finansieringen av opplæringen innefor kriminalomsorgen. Fylkeskommunen skal kompenseres fullt ut for opplæringen som gis til rettighetslever. Fylkeskommunen kompenseres gjennom tilskudd basert på innrapportering.

5. Hjemmel for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen

Forslaget går ut på å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for den behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen som Utdanningsdirektoratet i dag foretar. Denne behandlingen utfører direktoratet på vegne av Kunnskapsdepartementet. Det foreslås ikkje nye registre eller en hjemmel som innebærer innhenting av nye opplysningstyper sammenlignet med idag, kun tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget for dagens behandling av personopplysninger.

I dag behandles det primært personopplysninger fra vidaregåande opplæring, mens fra grunnskolen behandles kun resultatopplysninger fra 10. klasse og resultatopplysninger fra nasjonale prøver. Det behandles data fra både offentlige og private skoler, og også data fra oppfølgingstjenesten. Formålet med dagens behandling er å gi nasjonale utdanningsmyndigheter et godt kunnskapsgrunnlag blant annet gjennom statistikk og forskning. Kunnskapsgrunnlaget brukes for å administrere, styre og finansiere grunnopplæringen, og dermed bidra til bedre kvaliteten i grunnopplæringen. Det er altså ikkje den enkelte person som er av interesse, men mulighet for å følge individer over tid for å få viktig kunnskap om trender i og tilstanden i sektoren. Siktemålet med dette forslaget er å sørge for at dagens behandling er tydelig beskrevet i opplæringsloven.

5.1. Bakgrunn

I oktober 2008 sendte Kunnskapsdepartementet på høring et forslag om å etablere et sentralt individbasert, pseudonymt elevregister i skolesektoren. Høringsforslaget ble av flere av høringsinstansene møtt med kritikk for manglende utredning av behovet for et slikt register og av forslaget personvernkonsekvenser. Det ble da foreslått å utvide dagens innsamling til å omfatte hele grunnopplæringen.

På bakgrunn av en ny vurdering etter gjennomgang av høringsinnspillene har departementet kommet frem til at forslaget om å innhente nye personopplysninger fra hele grunnopplæringen ikke følges opp videre i denne omgang. Forslaget som nå fremmes er mindre omfattende enn forslaget som var på høring i 2008, og departementet mener at det slik gir en bedre balanse mellom behovet for informasjon og ivaretagelse av den enkeltes personvern.

Datatilsynet har stilt spørsmål ved hvorvidt gjeldende bruk av personopplysninger i regi av Utdanningsdirektoratet har et tilfredsstillende rettslig grunnlag. Høringsforslaget fra 2008 gjaldt også dette. Den delen av 2008-forslaget som gjaldt behandling av personopplysninger fra videregående opplæring, herunder karakterinformasjon og opplysninger om fagstatus fra 10. klasse og opplysninger fra oppfølgingstjenesten, baserte seg på gjeldende praksis og anses allerede hjemlet i opplæringsloven. Tilsvarende gjelder resultater fra nasjonale prøver som gjennomføres på 5., 8. og 9. trinn. Høringsnotatet fra 2008 var dessverre noe uklart og bidro til at flere høringsinstanser ikke oppfattet at det eneste nye i forslaget var utvidelse av behandlingen til å omfatte personopplysninger fra oppstart i grunnskolen.

På bakgrunn av innsigelser og uklarheter i høringen i 2008, samt at departementet nå vil begrense forslaget, sendes et forslag til lovendring på ny høringsrunde. Dette forslaget skal kun tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for den behandling av personopplysninger som Utdanningsdirektoratet gjør per i dag.

I denne sammenheng er det også naturlig å se på det rettslige grunnlaget for fylkeskommunenes felles inntakssystem (Vigo) fordi dette er Utdanningsdirektoratets hoveddatakilde. Datatilsynet har på bakgrunn av kontroll med to fylkeskommuner, pekt på det som etter tilsynets oppfatning, er mangler ved hjemmelsgrunnlaget for inntakssystemet til videregående opplæring. Departementet mener at dette systemet er en forutsetning for at fylkeskommunene skal kunne oppfylle sine lovpålagte oppgaver knyttet til plikten av videregående opplæring. Det er viktig at det ikke er tvil om at inntakssystemets rettslige grunnlag. Departementet mener derfor at det må slås fast at fylkeskommunene skal kunne videreføre dette systemet og fortsette sitt etablerte, systematiserte og profesjonaliserte arbeid med inntak til videregående opplæring. Det vil som ledd i denne høringsrunden fremmes et eget forslag om Vigos rettslige grunnlag, se kapittel 6.

5.2. Dagens bruk av personopplysninger hos Utdanningsdirektoratet

Behandlingen i dag omfatter personopplysninger fra videregående opplæring, herunder fødselsnummer, navn, resultater, utdanningsprogram, fag og fagstatus, trinn, fylke, skole. Opplysninger samles inn både om ordinære elever, lærlinger, lære kandidater, privatister/praksiskandidater og voksne. For elever som mottar spesialundervisning får man gjennom opplysningen *fagstatus* også informasjon om hvilke fag eleven har spesialundervisning i og omfanget av undervisningen i den grad den avviker fra det ordinære timetallet i dette faget. Dette innhenter Utdanningsdirektoratet i dag direkte fra fylkeskommunenes inntakssystem til videregående opplæring (Vigo). For ungdom som er tilmeldt oppfølgingstjenesten registreres tilmeldingsårsak og hvilken oppfølging

ungdommen får. Ungdom tilmeldt oppfølgingstjenesten er de som ikke har søkt om plass i videregående opplæring, har takket nei til tildelt plass eller ikke møter opp ved skolestart. Disse opplysningene hentes inn fra fylkeskommunens saksbehandlingssystem for oppfølgingstjenesten via Utdanningsdirektoratets Innsamlingsportal, de hentes altså ikke fra Vigo.

På grunnskolenivå samles opplysninger i dag primært inn i Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) på aggregert nivå. Det er kun resultater fra nasjonale prøver som samles inn på individnivå fra prøveadministrasjonssystemet PAS og halvårsvurdering, standpunkt- og eksamenskarakterer og fagstatus for elever i 10. klasse. Sistnevnte hentes fra Vigo der det registreres i forbindelse med inntaket til videregående opplæring.

Disse dataene returneres også til den enkelte skoleeier etter kvalitetssikring i direktoratet, hvilket er en forutsetning for at skoleeier skal kunne følge opp deler av sitt ansvar etter § 13-10, særlig oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger. Tilskuddsmottakere må også rapportere enkelte personopplysninger til direktoratet som tilskuddsforvalter. For øvrig utleveres det etter konkrete vurderinger av hjemmelsgrunnlaget enkelte personopplysninger til forskning. Med hjemmel i statistikkloven innhenter dessuten SSB data direkte fra Utdanningsdirektoratet.

5.2.1. Formål

Formålet med dagens behandling av personentydige opplysninger i Utdanningsdirektoratet er å gi statlige utdanningsmyndigheter et godt kunnskapsgrunnlag og å administrere forvaltningen av enkelte tilskuddsordninger i grunnopplæringen. Departementet vil i dette punktet forklare hvorfor det er nødvendig å innhente personopplysninger i denne sammenheng og gi eksempler på hvordan opplysningene benyttes i dag.

Statlige utdanningsmyndigheters styring av grunnopplæringen kjennetegnes av stor grad av desentralisering til skoleiernivå når det gjelder finansiering, organisering og oppgaveløsning. Staten fastsetter rammene og målene for opplæringen, mens det er skoleeierne som har ansvar for gjennomføringen.

Dette innebærer at staten har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om hvordan opplæringen til elevene/mottakerne av opplæring gjennomføres. For mange formål vil utvalgsundersøkelser og løpende statistikkproduksjon på ulike aggregerte nivå være tilstrekkelig for å ivareta dette kunnskapsbehovet. For enkelte formål er det imidlertid nødvendig med personentydige opplysninger for å ivareta statens behov for et godt kunnskapsgrunnlag, enten gjennom produksjon av løpende statistikk eller i forbindelse med forskningsoppdrag. Behovet for personentydige opplysninger er ikke begrunnet i noe ønske om å få økt kunnskap om den enkelte, men nødvendig for å kunne følge individer over tid for dermed å få informasjon over effekten av undervisningen og ulike nasjonale tiltak over tid.

Statlige utdanningsmyndigheter har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om tilstanden og måloppnåelsen i sektoren. I St. meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* ble sentrale sider ved samfunnsmandatet for grunnopplæringen oppsummert gjennom tre sektormål.

- Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.

- Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.
- Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring.

For å vurdere graden av måloppnåelse for sektormålene er det i enkelte tilfeller nødvendig med personentydige opplysninger. Indikatorer som følger elever gjennom opplæringsløpet krever slike opplysninger fordi elevene må kunne identifiseres entydig på flere tidspunkter i opplæringsløpet.

For eksempel er det bare mulig å måle elevenes gjennomføring av videregående opplæring med kompetansebevis dersom de kan identifiseres entydig på individnivå. Som minimum må elevene identifiseres ved oppstart og avslutning av opplæring, men kunnskapsgrunnet blir vesentlig bedre dersom elevene kan følges gjennom hele det videregående opplæringsløpet. Et annet eksempel er informasjon om elevenes fagvalg i videregående opplæring. Informasjon om valg av studieforberedende eller yrkesforberedende utdanningsprogram, fagvalg på Vg2 og Vg3 og valg av lærefag er viktig for å vurdere tilstanden i sektoren, men også som grunnlag for vurderinger av i hvilken grad elevene og lærlingene oppnår kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.

For produksjon av indikatorer som kopler sammen flere opplysninger på et gitt tidspunkt er det også nødvendig med personentydige opplysninger. Et eksempel er informasjon om måloppnåelse for ulike elevgrupper. For å kunne etablere denne informasjonen er det nødvendig med koplinger av ulike dataregistre på individnivå..

Det andre hovedformålet med dagens behandling av personentydige opplysninger er knyttet til kontroll med statens tilskudsforvaltning. Elevtallsrapporteringen for privatskolene gir grunnlag for beregning av statstilskudd, samt tilsyn for vurdering av hvorvidt skolene driver i henhold til gitt godkjenning. Data benyttes også i forbindelse med justering av rammetilskuddet til fylkeskommunen. Private skoler mottar tilskudd basert på elevtall, og fylkeskommunene får fratrukk i rammefinansiering tilsvarende antall elever som går i private skoler. For å sikre at utbetalingene skjer til den fylkeskommune eller privatskole der eleven faktisk får opplæring, er det nødvendig å kunne kontrollere datasett opp i mot hverandre for å fastslå hvorvidt det er den enkelte privatskole eller en fylkeskommune som skal få betalt. Denne kontrollen er avhengig av kobling av personentydige opplysninger innhentet fra private skoler og fra fylkeskommunene. Uten slike opplysninger vil det ikke være mulig for staten å beregne tilskuddene eller føre kontroll med at midlene brukes etter hensikten.

5.2.2. Rettslig grunnlag

Som gjennomgått under beskrivelse av formålet, skjer dagens bruk av personopplysninger hovedsakelig for å gi statlige utdanningsmyndigheter et bedre kunnskapsgrunnlag for å bedre kunne vurdere hvordan kvaliteten i grunnopplæringen kan forbedres og hvilke tiltak som har effekt. Departementet understreker at opplysningene ikke benyttes for å iverksette tiltak rettet mot den enkelte registrerte og at opplysningene behandles i samsvar med gjeldende bestemmelser om krav til tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Dagens innsamling av personopplysninger fra videregående opplæring og rapporteringen av aggregerte data til GSI er hjemlet i opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2 med tilhørende forskrifter som gir hjemmel til å gi nærmere forskrifter om innsamling og behandling av data fra grunnopplæringen, herunder rapporteringsplikt for skoleeiere, se beskrivelsen under gjeldende rett. Datatilsynet har i flere sammenhenger stilt spørsmål ved

hvorvidt dette hjemmelsgrunnlaget er tilfredsstillende med henvisning til at sentralisert behandling av personopplysninger med et omfattende omfang og innhold hva gjelder registrerte personer og personopplysninger, må skje med klar hjemmel i lov. Det foreligger imidlertid ingen formelle dokumenter fra Datatilsynet som peker på at det rettslige grunnlaget er mangelfullt. Departementet har likevel kommet til at det er et behov for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget.

5.3. Gjeldende rett

5.3.1. Personopplysningsloven og krav om behandlingsgrunnlag

Personopplysninger er etter personopplysningsloven § 2 nr. 1 alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Behandling av personopplysninger er definert i personopplysningsloven § 2 som enhver bruk av personopplysninger. Termen *behandling* omfatter med andre ord innsamling, registrering, utlevering, sammenstilling med mer.

Etter personopplysningsloven § 11, som oppstiller grunnkrav til behandling av personopplysninger, må behandlingen av personopplysninger baseres på et rettslig grunnlag, et såkalt behandlingsgrunnlag, etter personopplysningsloven § 8, og eventuelt etter § 9 om sensitive personopplysninger også skal behandles. Hva som er å anse som sensitive personopplysninger er definert uttømmende i personopplysningsloven § 2 nr. 8. Bestemmelsen inneholder i tillegg fire andre vilkår som alle må være oppfylt for at en behandling av personopplysninger skal være lovlig.

Av personopplysningsloven § 8 fremgår at behandling av personopplysninger bare kan skje om den er basert på ett av de alternative behandlingsgrunnlag - samtykke fra den registrerte, behandlingen er fastsatt ved lov, eller dersom ett eller flere av nødvendighetsgrunnene angitt i bokstav a til f er oppfylt. Lignende vilkår finnes i personopplysningsloven § 9.

Lovskravet i henholdsvis § 8 og § 9 er ikke statisk, men vil avhenge av hvor inngripende den enkelte behandling er. Jo mer inngripende behandlingen anses å være, jo tydeligere bør den også fremgå av lovhjemmelen. I det følgende vil gjeldende bestemmelser i opplæringsloven og privatskoleloven gjennomgås og vurderes opp i mot dette lovskravet.

5.3.2. Opplæringsloven og privatskoleloven

Lovbestemmelsene som er utgangspunktet for dagens innsamling og behandling av opplysninger fra grunnopplæringens område er opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.

Opplæringsloven § 14-4 lyder:

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.

Privatskoleloven § 7-2 tredje ledd lyder:

Departementet kan gi forskrift som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemda og dei som mottar opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda.

Opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2 er tilpasset strukturen i henholdsvis opplæringsloven og privatskoleloven og er av den grunn noe forskjellig i ordlyden selv om de innholdsmessig er identiske. Forskriftshjemmelen i opplæringsloven fremgikk tidligere av opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd, men ble ved lovendring i 2011 flyttet til § 14-4.

Lovbestemmelsene gir hjemmel til å gi nærmere forskrifter om innsamling og behandling av data fra grunnopplæringen. Formålet med bestemmelsene om innsamling, rapportering og behandling av personopplysningene følger av formuleringen ”*av betydning for evaluering av opplæringsverksemda*”. Det nærmere innholdet i denne formuleringen fremgår ikke av lovteksten. Hvilke opplysninger, evalueringer og forhold som anses å være av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten må derfor tolkes i lys av merknadene i lovforarbeidene der formålet presiseres nærmere.

Bestemmelsene ble vedtatt med bakgrunn i Stortingets beslutning om etablering av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. I den forbindelse ble det understreket at det er behov for innhenting og bruk av personopplysninger fra grunnopplæringen, med sikte på å nå målet om utvikling av kvaliteten i grunnopplæringen. Forarbeidene til bestemmelsen understreker at kvalitetsforbedring i skolen forutsetter at både lærestedene og de ansvarlige myndighetene har kunnskap om hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende, jf. Ot.prp. nr. 80 (2002-2003). Stortinget slutter seg til dette i Innst. O. nr. 127 (2002-2003). Dette spesifiseres videre ved at det står at personopplysninger skal samles inn og behandles med sikte på å legge til rette for analyser, statistikk og forskning som gjør det mulig å skaffe kunnskap om hvilke forhold som påvirker kvaliteten, herunder hvilke av de iverksatte tiltak som fungerer etter formålet, for på den måten legge til rette for tiltak og kontroll som skal benyttes i styring av sektoren. Innstillingen peker samtidig på at slik behandling reiser viktige forskningsetiske problemstillinger som det må tas hensyn til, herunder de registrertes personvern. Stortingets intensjon om et godt kunnskapsgrunnlag som kan brukes i kvalitetsutvikling og samtidig legge til rette for styring og forskning, krever sentral lagring av opplysningene. Dette har fra vedtagelse av nevnte bestemmelse vært en underliggende forutsetning.

Oppfølgingstjenesten

Etter opplæringsloven § 3-6 plikter fylkeskommunen å ha en oppfølgingstjeneste. Ved innføring av Reform-94 og retten til videregående opplæring ble det lovfestet rett til oppfølging av ungdom som ikke er i opplæring eller i arbeid. Målet er å sikre at ungdom med rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid, følges opp. Formålet med oppfølgingstjenesten er å sørge for at all ungdom som hører til målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller annen sysselsetting. Tilbud som blir formidlet gjennom oppfølgingstjenesten skal først og fremst ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå innenfor videregående opplæring. Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgingstjenesten blant annet sørge for å ha oversikt over målgruppen og at det blir tatt kontakt med hver enkelt ungdom. Tjenesten må ha oversikt over aktuelle tilbud for målgruppen og følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom oppfølgingstjenesten. Ungdom som ikke tar imot tilbud og som ikke er i arbeid eller utdanning, skal kontaktes og få tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av retten til videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens oppgaver er regulert i opplæringsloven § 3-6 og forskrift til opplæringsloven kapittel 13.

Forskriften § 13-1 beskriver tjenestens formål, mens forskriften § 13-2 definerer målgruppen for tjenesten. Etter forskriften § 13-2 er fylkeskommunen forpliktet til å ha et register som gir oversikt over all ungdom som tilhører målgruppen.

Forskriftsbestemmelser om rapportering

Forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd er benyttet til å nedfelle plikter for skoleeier til å rapportere statistikk og andre opplysninger i § 2-3, § 2-3 og § 2-4 i både forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven. Forskriftsbestemmelsene i de to lovene har identisk innhold.

Forskrift til opplæringsloven § 2-2 lyder slik:

§ 2-2. Rapportering frå kommunen og fylkeskommunen

Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa.

Etter § 2-2 må skoleeier, for å kunne oppfylle rapporteringsplikten, etablere administrative systemer og fra sine skoler, innhente statiske og andre opplysninger, i betydningen personopplysninger, som er nødvendig for å vurdere tilstanden i og utviklingen av opplæringssektoren. Rapporteringsplikten vil også kunne omfatte rapportering fra fylkeskommunens oversikt over elever i oppfølgingstjenesten jf. forskriften § 13-2. Etter § 2-4 omfatter rapporteringsplikten i § 2-2 også opplysninger fra nasjonale prøver.

§ 2-3 gir hjemmel for Elevundersøkelsen og lignende undersøkelser. Rapportering fra disse undersøkelsene skjer også med hjemmel i § 2-2. Besvarelsene skjer på individnivå, men er ikke knyttet til navn, fødselsnummer eller lignende personentydige informasjon. Disse opplysningene kan altså ikke kobles til annen informasjon på individnivå.

Etter opplæringsloven § 13-10 har skoleeiere blant annet et ansvar for å ha et forsvarlig system for å følge opp resultatet fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Nasjonale kvalitetsvurderinger blir gjennomført med hjemmel i og på bakgrunn av opplysninger som er rapport med hjemmel i opplæringsloven § 14-4. For at den enkelte skoleeier skal kunne oppfylle sitt ansvar etter § 13-10, returneres innrapporterte opplysninger til skoleeier, på aggregert nivå, etter kvalitetssikring i Utdanningsdirektoratet.

5.3.3. Tilskuddsforvaltning

På vegne av departementet forvalter Utdanningsdirektoratet flere tilskuddsordninger. I forbindelse med dette arbeidet samles det inn personopplysninger. Det rettslige grunnlaget for dette er vilkår for den enkelte tilskuddsordning fastsatt av departementet etter krav i økonomireglementet for staten.

Det er fastsatt et felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten som har som formål å sikre at:

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Regelverket har flere nivåer og *Reglement for økonomistyring i staten* utgjør det øverste nivået i regelverket og er fastsatt ved kongelig resolusjon. *Bestemmelser om økonomistyring i staten* utgjør neste nivå og er fastsatt av Finansdepartementet i medhold av reglementet § 3. Her er det gitt nærmere bestemmelser knyttet til forvaltning av tilskuddsordninger, stønadsordninger til privatpersoner og forvaltning av garantiordninger.

§ 8 i Reglement for økonomistyring i staten lyder slik:

§ 8 Tilskudd og garantier

Departementene skal for den enkelte tilskuddsordning, herunder stønadsordning til privatpersoner, beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.

I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd.

Departementene skal i tilknytning til garantifullmakt i medhold av bevilgningsreglementet § 6 første ledd, formulere mål og øvrige forhold som nevnt ovenfor for tilskudd. Det skal utarbeides regler om garantivilkår og andre forutsetninger som skal stilles for garantitilsagn.

Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet oppstilt tildelingskriterier for de ulike ordningene. Flere av tilskuddene er knyttet til elevtall og departementet har derfor fastsatt at det er nødvendig med elevlister for å kunne kontrollere om kriteriene er oppfylt.

Utdanningsdirektoratet forvalter eksempelvis tilskuddet til lærlinger med særskilte behov.

Departementet har fastsatt at det i søknaden skal legges ved dokumentasjon som beskriver lærlingens særskilte behov for å vise at lærlingen det søkes om tilskudd for, fører til merutgifter for lærebedriften utover hva det ordinære tilskuddet til lærebedrifter dekker.

5.3.4. Behandlingsgrunnlag for direktoratets behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen

Direktoratet har gjennom tildelingsbrevet fra departementet ansvar for at det foreligger kunnskap om grunnopplæringen som er relevant for politikkkutformingen og for sektoren. Direktoratet har også ansvar for å forvalte de statlige tilskuddsordningene på grunnopplæringsområdet. Kunnskapsutviklingen skal sees i sammenheng med nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen og direktoratet skal også etablere system for utvikling av kvalitet i fag og yrkesopplæringen. Direktoratet skal i denne sammenheng utvikle, analysere, følge opp og formidle nasjonal statistikk, og skal dessuten initiere, iverksette, kvalitetssikre og følge opp evaluerings- og forskningsoppdrag på grunnopplæringsområdet. Departementet har på den bakgrunn besluttet at skoleeiere skal oppfylle denne rapporteringsplikten til Utdanningsdirektoratet.

Som gjennomgått over har både private og offentlige skoleeiere en plikt, nedfelt med hjemmel i lov, til å rapportere data, både opplysninger på aggregert nivå og personopplysninger, til Utdanningsdirektoratet som ansvarlig for utarbeidelse av nasjonal statistikk for grunnopplæringen.

Opplysningene som rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet registreres og behandles videre der i tråd med de oppgitte formålene. Også denne behandlingen må ha et behandlingsgrunnlag jf. tidligere nevnte krav i personopplysningsloven. Ved fastsettelse av rapporteringsbestemmelsene ble det, som gjennomgått over, forutsatt at nasjonale myndigheter, herunder Utdanningsdirektoratet, skal kunne behandle de data som rapporteres inn, blant annet for å utarbeide nasjonal statistikk. Dette fremgår spesielt av Ot. prp. nr. 80 (2002-2003) som er forarbeidene til gjeldende § 14-4. Lovbestemmelsens ordlyd har imidlertid et fokus på rapporteringsplikten slik at hjemmelsgrunnlaget for den videre sentrale

behandlingen av opplysningene ikke fremgår eksplisitt av lovteksten, kun forutsetningsvis av forarbeidene.

Sentral registrering av personetydige data, innebærer en behandling som i større grad påvirker de registrertes personvern. Lovskravet etter personopplysningsloven er basert på legalitetsprinsippets tankesett om at inngrep overfor borgene skal være basert på tydelige lovhjemler. Datatilsynet har derfor gitt uttrykk for at gjeldende regulering ikke er tilfredsstillende ut i fra lovskravet i personopplysningsloven § 8 og § 9.

Departementet vil understreke at det hele tiden har vært en forutsetning at de rapporterte dataene skal kunne registreres og oppbevares. Bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven som gjennomgått over, er utformet for å hjemle også dette. Departementet er av den oppfatning at dette også er tilkjennegjort i forarbeidene til de aktuelle bestemmelsene som gjengitt over. Lovgiver har således også tidligere tatt stilling til at denne behandlingen er nødvendig og derfor kan gjennomføres og at rapportering fra skoleeiere skjer uten den registrertes samtykke.

Gjeldende bestemmelser retter seg mot skoleeiers rapporteringsplikt. Det fremgår ikke av lovens ordlyd at de innrapporterte opplysningene kan benyttes av nasjonale myndigheter, slik det opprinnelig var forutsatt, i arbeidet med å øke kvaliteten i grunnopplæringen, herunder gi kunnskap om hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende som bruken av ulike tilskuddsordninger

5.3.5. Behandling av personopplysninger i andre nordiske land

Det pågår behandling av en rekke personopplysninger fra hele grunnopplæringen også i våre nordiske naboland, med unntak av Finland, som har begrenset dette til personopplysninger fra videregående opplæring. I de øvrige nordiske land samles det inn data både på institusjonsnivå og på individnivå. I Sverige behandles det også personopplysninger om læreren.

5.4. Departementets vurderinger

Departementet vil understreke at statlige utdanningsmyndigheter har behov for å bruke personopplysninger for å få et godt kunnskapsgrunnlag og for å administrere forvaltningen av enkelte tilskuddsordninger i grunnopplæringen. Fordi den sentrale behandlingen av personopplysninger ikke fremgår av lovens ordlyd, er departementet enig i at det kan stilles spørsmål ved om dagens regulering gir et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag etter personopplysningslovens bestemmelser. Departementet vil nedenfor kort drøfte andre mulige behandlingsgrunnlag og hvorfor det foreslås en tydeligere lovfesting.

Det fremgår av stortingsbehandlingen av gjeldende bestemmelser i opplæringsloven og privatskoleloven at det forventes at departementet ved bruk av forskriftshjemmelen for rapportering av individbaserte data skal legge frem en vurdering av personvernet. Etter departementets vurdering er det også naturlig å foreta en overordnet vurdering av personvernet i forbindelse med at reguleringen av den sentrale behandlingen vurderes. Departementet mener at behandling av personopplysninger må sørges for at personvern hensyn ivaretas på en best mulig måte. Departementet vil nedenfor sammenfatte hvorfor det fortsatt er behov for denne informasjonen, gi et bilde av hvilke personopplysningstyper det dreier seg og drøfte iverksettelsen av ulike personverntiltak, som regler om informasjon og sletting, for å ivareta de registrertes personvern.

5.4.1. Sentrale myndigheters behov for personentydig informasjon

Formålet med dagens behandling av personentydige opplysninger er som tidligere nevnt å gi statlige utdanningsmyndigheter et godt kunnskapsgrunnlag og å administrere forvaltningen av enkelte tilskuddsordninger i grunnopplæringen.

Staten fastsetter rammene og målene for opplæringen, mens det er skoleeierne som har ansvar for gjennomføringen av opplæringen til elevene. For at staten skal kunne følge sitt ansvar, herunder vurdere endringer og behov for tiltak, er det nødvendig med et godt kunnskapsgrunnlag om hvordan opplæringen til elevene/mottakerne av opplæring gjennomføres. For enkelte formål er det nødvendig med personentydige opplysninger for å ivareta statens behov for et godt kunnskapsgrunnlag.

Det fremgår av de siste forarbeidene til dagens bestemmelse, se Ot. prp. nr. 80 (2002-2003) og Innst. O. nr. 127 (2002-2003), at opplysningene som rapporteres inn hovedsakelig skal behandles med sikte på å legge til rette for analyser, statistikk og forskning som gjør det mulig å skaffe kunnskap om hvilke forhold som påvirker kvaliteten og virker kvalitetsfremmende, for på den måten legge til rette for styring og utvikling av sektoren. Statens økonomireglement stiller krav om retningslinjer og kontroll overfor den enkelte tilskuddsmottaker, tilpasset den enkelte tilskuddsordning og departementet mener at for kontroll av tilskuddsordninger knyttet til elevtall er personopplysninger nødvendig. Dette formålet fremgår ikke av gjeldende bestemmelses forarbeider, men er hjemlet i økonomireglementet for staten som beskrevet under gjeldende rett. Utdanningsdirektoratet som tilskuddsforvalter bruker personopplysninger for administrasjon og utbetaling av ulike tilskudd. For eksempel gir elevtallsrapporteringen fra privatskolene grunnlag for beregning av statstilskudd. Data benyttes også i forbindelse med justering av rammetilskuddet til fylkeskommunen.

5.4.2. Personopplysningslovens krav om behandlingsgrunnlag

Sentral behandling av personentydige opplysninger krever et behandlingsgrunnlag, se personopplysningsloven § 11 bokstav a jf. §§ 8 og 9. Personopplysningsloven §§ 8 og 9 angir ulike alternative behandlingsgrunnlag. Departementet har også vurdert hvorvidt det kunne være aktuelt å innhente samtykke fra de registrerte. Nødvendighetsgrunnene i personopplysningsloven §§ 8 og 9 anses ikke aktuelle for dette formålet og omhandles derfor ikke videre.

Behandling av personopplysninger basert på samtykke, regnes som det mest personvernvennlige behandlingsgrunnlaget, nettopp fordi det gir den enkelte kontroll med egne personopplysninger. Det er likevel slik at samtykke ikke alltid er like egnet som rettslig grunnlag. Dersom samtykke skal være behandlingsgrunnlag, innebærer det at hver enkelt elev/annen registrert eller foresatte, må samtykke til den behandling av personopplysninger som skal skje om vedkommende. For å tilfredsstille kravene i personopplysningsloven til et gyldig behandlingsgrunnlag, må samtykket være frivillig, informert og uttrykkelig jf. personopplysningsloven § 2 nr. 7.

Det er en utfordring å oppnå et fullstendig datagrunnlag dersom de skal baseres på samtykke. Frivillig deltakelse kan føre til systematiske skjevheter i registeret. Skjevhet betyr at utvalget systematisk enten vil gi for høye eller for lave anslag. I en fulltelling eksisterer det ikke utvalgsusikkerhet. Hovedargumentet mot samtykke er derfor at man risikerer at datagrunnlaget kan gi gale svar på viktige spørsmål, og dermed bidra til feil vurderinger og u hensiktsmessige prioriteringer. Erfaring fra gjennomføring av ulike helseforskningsprosjekter viser at deltakelsen i samtykkebaserte registre ofte blir skjev – det

samme vil sannsynligvis gjelde for utdanningssektoren. Det er en vesentlig risiko for at vi får et register hvor for eksempel sårbare elevgrupper systematisk er underregistrert. Det blir dermed vanskeligere å vurdere tilstanden og utviklingen i sektoren på riktig grunnlag.

Et register som er basert på samtykke vil således i liten grad fungere som grunnlag for statens styring av grunnopplæringen fordi det er stor risiko for feilinformasjon om sektoren.

Departementet mener at personentydige opplysninger gjør at staten kan få et bedre grunnlag for å oppfylle sitt ansvar for ivaretagelsen av retten til grunnopplæring gjennom styring, utforming og forvaltning av ulike statlige virkemidler. I sum er departementet av den oppfatning at samfunnet som helhet, men også den enkelte, oppnår så store fordeler med den sentrale registrering at det må veie tyngre enn hensynet til den enkeltes personvern. Den enkeltes personvern vil kunne ivaretas tilstrekkelig på andre måter ved å begrense opplysningsmengden som registreres til de opplysningstyper som samles inn i dag, ved strenge sikkerhetstiltak, herunder kryptering av direkte personidentifiserende kjennetegn, tilgangsbegrensning og rett til reservasjon, innsyn og informasjon. Det er avgjørende at samfunnet, herunder barn og foreldre/foresatte, har tillit til at den sentrale behandlingen av personopplysninger skjer i forsvarlige former og at det faktisk at skolene vil måtte rapportere personopplysninger om sine elever derfor ikke rokker ved de foresattes forhold og tillit til skolen.

5.4.3. Forholdet til menneskerettighetene

EMK artikkel 8 gir enhver rett til respekt for privatliv og familieliv. Bestemmelsen lyder:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Departementet mener at en tydeliggjøring av dagens lovhjemler vil styrke hjemmelsgrunnlaget for den pågående sentrale behandlingen av personopplysninger fra grunnopplæringen og at denne styrkingen vil overholde lovskravet i EMK artikkel 8 nr. 2 bokstav a. Retten til grunnopplæring og skoleplikten i grunnskolen er for det første av de mest grunnleggende elementene i det offentlige velferdstilbudet og statlige utdanningsmyndigheter har ett legitimt behov for informasjon om hvordan retten ivaretas. Rett til opplæring er lovfestet i opplæringsloven og også nedfelt i FNs barnekonvensjon og er en del av menneskerettighetene. Med sentral behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen vil man i tillegg få en nasjonal og overordnet oversikt over hvorvidt, i hvilket omfang og til dels hvordan retten til opplæring overholdes i Norge. Informasjonen skal brukes til utvikling av kvalitet i grunnopplæring gjennom kunnskapsbasert styring av sektoren. Dette må etter departementets vurdering anses som et legitimt formål jf. artikkel 8 nr. 2.

Det siste vilkåret er at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Etter praksis fra EMD kreves det at inngrepet må være begrunnet i et tvingende sosialt behov. Statene har en skjønnsmargin i denne sammenheng og kan til en viss grad selv avgjøre hvorvidt det er et slikt behov. Det er departementets oppfatning at begrunnelsen for hvorfor sentral og

personentydig behandling av opplysninger fra grunnopplæringen er nødvendig tilfredsstillende vilkåret om at tiltaket må være nødvendig i et demokratisk samfunn.

Med utgangspunkt i vurderingen over, mener departementets at den sentrale behandlingen av opplysninger fra grunnopplæringen ikke er i strid med menneskerettighetene, verken EMK artikkel 8 eller barnekonvensjonens spesialbestemmelser, men de samme bestemmelser stiller i likhet med personopplysningsloven krav om et tydelig rettslig grunnlag. For å sikre at statlige utdanningsmyndigheters behov for et godt kunnskapsgrunnlag og et tilfredsstillende grunnlag for forvaltningen av tilskuddsordninger i grunnopplæringen foreslår departementet at lovhjemmelen for denne behandlingen nå tydeliggjøres.

5.4.4. Om den registrerte og behandlingens innhold

For å oppfylle formålene som beskrevet i punkt 5.4.1, behandler direktoratet i dag opplysninger innenfor ulike opplysningskategorier som vil gjennomgå i det følgende. Gjennomgangen nedenfor gjøres for å gi høringsinstansene et korrekt bilde av dagens behandling av personopplysninger knyttet til fødselsnummer. Samtidig viser gjennomgangen hvilke opplysningstyper det i dag er behov for og som således bør omtales i forskrift. Departementet vil videre fremheve at dette gir en ytre ramme for omfanget av den sentrale behandlingen, og at omfanget av hvilke personopplysninger som vil kunne behandles, dessuten begrenses av de gjeldende formål for behandlingen.

Individopplysninger

Departementet vil fremheve at det ikke er hvem den enkelte registrerte er (eleven, lærlingen, lærekandidaten, privatisten, praksiskandidaten, den voksne, søkeren eller ungdom tilmeldt oppfølgingstjenesten) som er det viktige for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger, men muligheten til å knytte sammen ulike opplysninger om den enkelte og slik kunne følge utviklingen i grunnopplæringen over tid ved å sette denne informasjonen i en større sammenheng. For å kunne gjøre dette trenger man et personentydig register basert på fødselsnummer.

For å kunne presentere statistikken både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, er det dessuten nødvendig med informasjon om den registrertes tilhørighet når det gjelder fylkeskommune, kommune, skole og trinn.

Fagopplysninger

I videregående opplæring er det større valgmuligheter hva gjelder fag enn i grunnskolen, og fag- og timefordeling er knyttet opp til utdanningsprogrammene. Fagopplysninger gir blant annet verdifull informasjon om hvor mange elever som følger det enkelte fag, hvilke fagkombinasjoner som er vanlige, om eleven har spesialundervisning eller om en elev har fritak fra obligatoriske fag. Fag- og elevstatus forteller blant annet om en elev følger vanlig læreplan, har individuell opplæringsplan (IOP), er fritatt for fag eller har sluttet. For voksne registreres også om eleven er tatt opp på grunnlag av realkompetansevurdering.

Resultatopplysninger

Det utarbeides i dag statistikk og indikatorer basert på karakterer og nasjonale prøver, til bruk både lokalt og nasjonalt. Karakterer fra 10. trinn og fra videregående opplæring innhentes fra Vigo. I prøveadministrasjons- og gjennomføringssystemene (PAS/PGS) er det personentydig elevinformasjon som benyttes for gjennomføring av eksamen og nasjonale prøver. Resultater fra eksamen og nasjonale prøver overføres etter prøvegjennomføring til Utdanningsdirektoratets statistikkssystem slik at det kan utarbeides statistikk, analyser og

forskning også med utgangspunkt i disse dataene. Utdanningsdirektoratet vil slik få informasjon om hvilke elever som ikke er registrert i PAS/PGS og følgelig ikke har deltatt i nasjonale prøver.

Fraværsopplysninger

Utdanningsdirektoratet behandler i dag opplysninger om antall dager og timer fravær fra 10. trinn og videregående opplæring. Opplysningene er nødvendig for utarbeidelse av nasjonal statistikk og analyser for å bedre forstå sammenhengen mellom fravær og frafall i videregående opplæring og dermed kunne iverksette tilpassede tiltak.

Opplysningene innhentes i dag fra Vigo sentralbase. Fraværsopplysninger fra 10. trinn er ikke nødvendig for å gjennomføre inntak til videregående opplæring. Departementet mener imidlertid at det må være opp til fylkeskommunene om de også her ønsker å benytte seg av Vigo IKS som databehandler for å oppfylle rapporteringsplikten til Utdanningsdirektoratet, forutsatt at personopplysningslovens bestemmelser ellers overholdes.

5.4.5. Om den registrertes rettigheter

Den registrerte er gjennom personopplysningsloven gitt flere rettigheter for å ivareta kontrollen med egne personopplysninger. Dette er blant annet en rett til informasjon, innsyn, retting og sletting. Departementet vil nedenfor gjøre en vurdering av hvorvidt disse rettighetene trenger en ytterligere regulering eller om personopplysningslovens bestemmelser vil ivareta de registrertes behov på en tilfredsstillende måte.

Rett til informasjon

Utdanningsdirektoratet vil ikke innhente informasjon fra den registrerte selv, men samle inn personopplysninger fra andre kilder. Informasjonsplikten reguleres da av personopplysningsloven § 20. Formålet med informasjonsplikten er å utjevne informasjonsubalansen; det at en behandlingsansvarlig vet mye om den registrerte uten at vedkommende selv har kunnskap om dette.

Det er etter departementets oppfatning viktig at alle de registrerte får god informasjon om den behandling av personopplysninger som skjer i Utdanningsdirektoratet. Informasjonsplikten er i utgangspunktet individuell, men dersom det er uforholdsmessig vanskelig kan informasjonen gis kollektivt. Etter personopplysningsloven § 20 andre ledd er den behandlingsansvarlige unntatt fra informasjonsplikten dersom innsamlingen er hjemlet i lov. Gjennom lovgivning har behandlingen gjennomgått en grundig demokratisk vurdering og informasjon anses da ikke like påkrevet.

Med bakgrunn i informasjonspliktens formål, mener departementet at det av hensyn til de registrertes personvern, er viktig med åpenhet og informasjon om den sentrale behandlingen av personopplysninger. Det vil bidra til å ivareta de registrertes tillit til at sentrale utdanningsmyndigheter behandler de aktuelle personopplysninger på en tilfredsstillende måte og man vil samtidig oppnå forståelse for viktigheten av behandlingen. Informasjon er også en forutsetning for at den enkelte skal få benyttet seg av den innsynsrett som er nedfelt i personopplysningsloven § 18. Departementet mener at det er en forutsetning at de registrerte får informasjon i samsvar med personopplysningsloven § 20. Departementet er av den oppfatning at unntaket fra informasjonsplikten når innsamlingen er hjemlet i lov ikke bør komme til anvendelse her. Det betyr at det i det minste foreligger en kollektiv informasjonsplikt overfor de registrerte. Informasjonsplikten må oppfylles av departementet eller det organ som får delegert behandlingsansvar. I dag er dette lagt til

Utdanningsdirektoratet. Det er etter departementets vurdering ikke nødvendig å regulere dette spesielt i opplæringsloven.

Rett til innsyn

Etter personopplysningsloven § 18 har den registrerte rett til innsyn i egne personopplysninger. Denne rettigheten vil også gjelde for den behandlingen som skjer hos Utdanningsdirektoratet. Direktoratet må også utarbeide tilfredsstillende rutiner for å sikre at innsynsbegjæringer bli håndtert på en forsvarlig måte. Departementet mener at det ikke er nødvendig at retten til innsyn også fremgår av opplæringsloven all den tid hovedregelen etter personopplysningsloven følges.

Rett til retting

Etter personopplysningsloven § 27 har den registrerte rett til retting av egne personopplysninger. Denne rettigheten vil også gjelde for den behandlingen som skjer hos Utdanningsdirektoratet. Direktoratet må også utarbeide tilfredsstillende rutiner for å sikre at retting kan utføres. Personopplysningsloven vil gjelde også her, departementet mener derfor at det ikke er nødvendig at retten til retting også fremgår av opplæringsloven.

Rett til sletting

Personopplysningsloven § 28 krever at personopplysninger skal slettes når videre oppbevaring ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med innsamlingen. Dersom annen lovgivning krever videre oppbevaring etter den tid, er slettepåbudet gjennom Datatilsynets forvaltningspraksis frem til nå tolket slik at sletting innebærer at opplysningene ikke lenger vil være tilgjengelig for det opprinnelige formålet, kun for det formålet som hjemler videre oppbevaring. Arkivloven vil være en slik lov i dette tilfellet. For å hindre at offentlige arkiver skal gå tapt, skal alle statlige arkiv avleveres til Arkivverket, jf. arkivloven § 10. Det er i tillegg etablert et generelt forbud mot å slette arkivmateriale.

Formålet med behandlingen er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for styring, forskning og administrasjon av grunnopplæringen. Formålene i seg selv tilsier at personopplysninger skal oppbevares over en viss tid. Det er blant annet viktig å kunne følge elever over tid for å sammenligne årskull, følge trender i elevens valg av fag og andel elever med spesialundervisning for å nevne noe. Utdanningssektoren endrer seg over tid, det kommer nye utdanningsreformer som blant annet kan innebære nye læreplaner. Dette gjør at data over tid kan ha en noe begrenset informasjonsnytte for styring og administrasjon. Det er likevel vanskelig å sette en eksakt angivelse for når opplysningene mister noe av sin verdi for disse formålene.

Av hensyn til den enkeltes personvern og for å oppnå formålene, foreslår departementet at alle opplysninger skal slettes senest 10 år etter utgått rett til videregående opplæring for ungdom, jf. opplæringsloven § 3-1, og for voksne elever, jf. opplæringsloven kapittel 4A, senest 10 år etter siste registrering. Med registrering forstås her tilføring av nye opplysninger om den registrerte uavhengig av på hvordan dette skjer teknisk. Med bakgrunn i arkivlovens regler, vil opplysningene da avleveres til Riksarkivet og vil kunne brukes videre til forskning. Opplysningene som lagres i Riksarkivet kan ikke utleveres til styringsformål eller administrasjon. Slettereglene er viktige og etter departementets vurdering er det naturlig at slettereglene fremgår av selve lovbestemmelsen.

5.4.6. Spesielt om rett til reservasjon

Det er i dag ikke reservasjonsrett knyttet til direktoratets behandling av personopplysninger. I forbindelse med behandlingen av bestemmelsene som i dag hjemler direktoratets behandling av personopplysninger påpekte Stortinget at man ved vedtakelse av forskrift om rapporteringsplikt for skoleeier, også burde vurdere spørsmålet om reservasjonsrett for de registrerte. Det er etter departementets oppfatning mer naturlig at en reservasjonsrett knyttes til den sentrale behandlingen av personopplysninger og ikke til enkeltstående rapporteringsplikter. Dersom en reservasjonsrett er knyttet til den sentrale behandlingen, vil man, avhengig av utformingen av reservasjonsretten, ikke kunne innrapportere de opplysninger en person har reservert seg mot eller innrapportere noen opplysninger om en person som har reservert seg. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å vurdere innføring av en reservasjonsrett samtidig med at det rettslige grunnlaget for behandlingen i direktoratet foreslås tydeliggjort.

En reservasjonsrett vil kunne styrke personvernet ved at den bidrar til at råderett over egne personopplysninger ivaretas bedre enn de registrerte har mulighet til per i dag. For at en slik reservasjonsrett skal fungere etter sin hensikt, altså styrke personvernet, må det informeres om reservasjonsretten og hva den eventuelt innebærer. Det er for eksempel viktig at den registrerte ikke må begrunne hvorfor en slik reservasjonsrett benyttes.

En reservasjonsrett kan utformes på ulike måter. I helseforskningsloven er pasientene for eksempel gitt anledning til å reservere seg mot forskning på eget biologisk materiale samlet inn i helsetjenesten, jf. helseforskningsloven § 28 andre ledd. Det er opprettet et reservasjonsregister for å ivareta denne retten og Folkehelseinstituttet har det administrative ansvaret for dette registeret. Dersom slikt materiale benyttes, må forskere fjerne alle som er registrert i dette reservasjonsregisteret fra utvalget de ønsker å forske på. Dette gjøres ved at forskerens datafil kontrolleres mot Reservasjonsregisteret hos Folkehelseinstituttet.

På Island er det gitt reservasjonsrett i deres sentrale helseregister. Pasienter gis en rett til å reservere seg mot denne registreringen. Reservasjonsretten er differensiert slik at den kan omfatte alle opplysningene i pasientjournalen eller nærmere bestemte opplysninger. Opplysninger som anses nødvendig for at «sundhetsmyndigheter» skal kunne utarbeide «helbredsrapporter» og annen statistisk registrering er unntatt fra reservasjonsretten.

Ved å bygge på en reservasjonsrett etter modell av det islandske helseregisteret, vil en reservasjonsrett kunne knyttes til utvalgte opplysninger. En annen mulighet er imidlertid at man reserverer seg for at opplysningene brukes til et bestemt formål som etter helseforskningsloven.

En reservasjonsrett er åpenbart et viktig personvernverkemiddel ved at den gir den registrerte tilbake noe av kontrollen med egne personopplysninger. Det er likevel også noen ankepunkter knyttet til å innføre en slik rett, særlig muligheten for skjevhet i utvalget. Det er vanskelig å forutsi hvordan en eventuell reservasjonsrett vil slå ut. Direktoratet behandler i lite omfang sensitive personopplysninger, men registrerer et fåtall opplysninger av mer følsom karakter - om spesialundervisning, fravær og karakterer. Registrering av slike personopplysninger kan oppleves sosialt belastende, men en reservasjonsrett begrenset til disse opplysningene, vil kunne resultere i at registrerte med høyt fravær eller registrerte som mottar spesialundervisning i større grad enn andre reserverer seg. Det vil etter departementets oppfatning være uheldig da det er viktig med kunnskap på dette området for å kunne vurdere behovet for nasjonale tiltak.

Skjevheter i datamaterialet kan igjen føre til at analyse og forskning gir uriktige konklusjoner og dermed gi utdanningsmyndighetene gal styringsinformasjon. Dersom erfaringen fra reservasjonsregisteret etter helseforskningsloven kan legges til grunn, vil en reservasjonsrett ikke medføre stor fare for at registeret ikke blir komplett i nasjonal målestokk å regne. En reservasjon kan likevel få større utslag for Utdanningsdirektoratets behandling enn i andre tilfeller – i og med at direktoratet også skal presentere statistikk på fylke- og skolenivå, vil en reservasjon i enkelte tilfeller kunne gi et feilaktig bilde. Det vil påvirke nøkkelinformasjon, som karakterstatistikk og antall/andel elever som har fått innvilget spesialundervisning. Det vil videre også gjøre gjennomføringsindikatorerne mindre pålitelige, som sier noe om andelen elever som gjennomfører videregående opplæring på normert tid.

Departementet kjenner ikke til at det finnes reservasjonsrett knyttet til skole- eller elevregistre i de andre nordiske landene. Etter departementets vurdering må likevel hensynet til den enkeltes personvern i denne sammenheng veie tungt og avveies mot eventuelle ulemper det ellers medfører for behandlingen. Departementet er derfor åpen for å innføre reservasjonsrett og har inntatt et forslag der dette er inkludert. For også å ivareta hovedformålet med selve behandlingen, nettopp å kunne presentere nasjonal og lokal statistikk over tid, foreslås det primært at en slik reservasjonsrett er begrenset til å gjelde utlevering av opplysningene til bruk i forskning. Dette vil innebære at alle i målgruppen for behandlingen vil være registrert hos Utdanningsdirektoratet. Det bes om høringsinstansenes syn på dette forslaget, men det er også ønskelig med høringsinstansenes syn på fordeler og ulemper med en videre reservasjonsrett som gir de registrerte rett til å reservere seg om selve registreringen hos Utdanningsdirektoratet som sådan.

For at en reservasjonsrett skal være reell, må det legges til rette for bruk av den. I den sammenheng kan det være en administrativ utfordring at hovedvekten av de registrerte vil være under myndighetsalder på et eventuelt reservasjonstidspunkt. Det er et spørsmål om eleven selv skal ta avgjørelsen eller skal retten forvaltes av de foresatte. Departementet vil i den sammenheng påpeke at elever som har fylt 15 år selv søker om videregående opplæring, jf. opplæringsloven og barneloven og departementet mener derfor at disse også selv bør kunne ta stilling til om de vil reservere seg. For opplysninger knyttet til nasjonale prøver fra 5. og 8. klasse, må reservasjonsretten påberopes av de foresatte.

Departementet er av den oppfatning at reservasjonsretten er viktig for den registrertes personvern. For å sikre denne foreslås det at også reservasjonsretten reguleres i opplæringsloven.

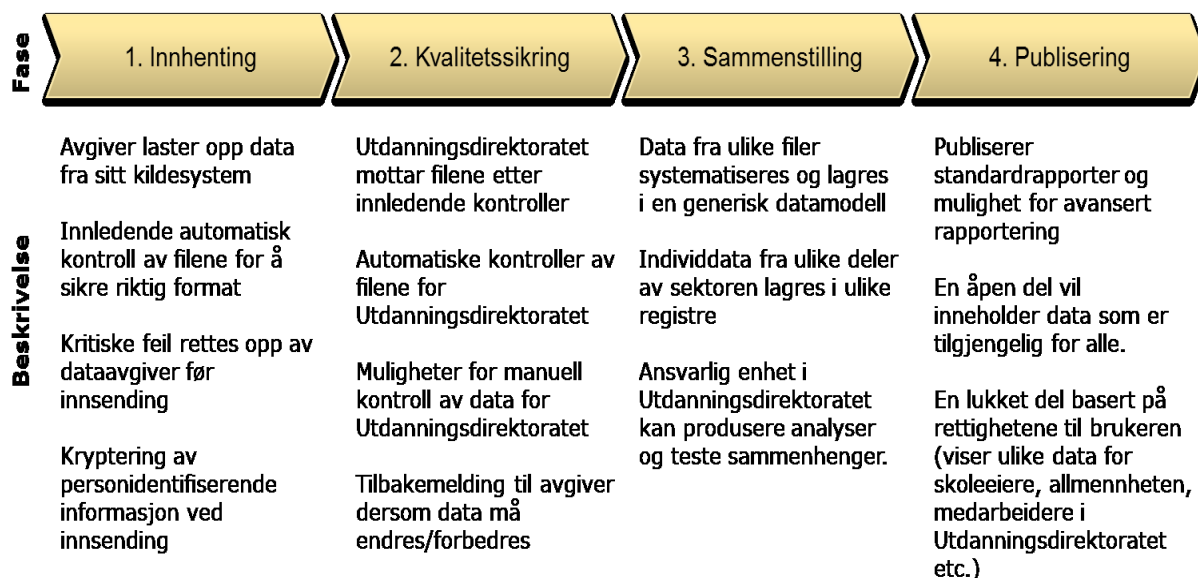
5.4.7. Om sikkerhet og systemarkitektur

Departementet vil peke på at behandlingen av opplysninger i dag er underlagt strenge interne regler og rutiner, og det arbeides med å innføre forbedrede sikkerhetsløsninger og etablere gode tekniske/fysiske løsninger som sikrer at ikke opplysninger kommer på avveie. Stortinget påpekte i sin behandling av § 14-4 fjerde ledd at det var nødvendig med god sikkerhet for behandling av denne type personopplysninger. Departementet vil her vise til at personopplysningene er godt beskyttet i samsvar med kravene personopplysningsloven § 13 om tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

Utdanningsdirektoratet har det siste året arbeidet med innføring av et nytt statistikkssystem, hvilket også innebærer et økt informasjonssikkerhetsnivå. Direktoratet sikter på at en løsning med intern kryptering/pseudonymisering kan tre i kraft fra 2014.

Utdanningsdirektoratets statistikkssystem skal håndtere innhenting, kvalitetssikring, sammenstilling, utlevering og publisering av data fra grunnopplæringen. Systemet samler på en sikker og forsvarlig måte relevante opplysninger om bl.a. elever, fag og resultater fra ulike kilder i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæring og oppfølgingstjenesten.

Under følger en kort beskrivelse av arbeidsprosessen for dataavgivere (kilder), Utdanningsdirektoratet og andre brukere av statistikkssystemet.



Gjennom dette systemet samler Utdanningsdirektoratet inn både aggregerte data og individdata. *Aggregerte data* er data som omhandler grupper av personer som for eksempel klasser eller skoler. *Anonymiserte individdata* er data som Utdanningsdirektoratet mottar per individ, men det er ingen personentydige opplysninger som direkte og entydig peker på hvem dataene omhandler. Dette er indirekte identifiserbare personopplysninger. *Direkte identifiserbare personopplysninger eller personentydige opplysninger* er derimot data på individnivå hvor det også er inkludert informasjon som entydig viser hvilken person dataene omhandler. Det er viktig å merke seg at det ikke vil være mulig å sammenstille data fra alle de ulike avgiverne for å få se all informasjon om et enkeltindivid, ettersom noen data er på individnivå mens andre er på aggregert nivå.

Intern kryptering

Filene som kommer på individnivå og inneholder direkte personidentifiserende opplysninger vil bli kryptert når data lastes opp. Mottaksdatabasen splitter den innkommende filen inn i to tabeller: Datatabell og koblingstabell. Koblingstabellen inneholder personidentifikasjon (fødselsnummer) og blir her umiddelbart kryptert. Dataene fra disse tabellene sendes videre til kontrollstasjon A (*kontroll for avgiver*) hvor datatabellen og koblingstabellen blir satt sammen. Fødselsnummeret er fortsatt kryptert.

I kontrollstasjon A gjennomgår datasettet et sett med automatiserte kontroller som er predefinert av Utdanningsdirektoratet. Fødselsnummeret kan her kun dekrypteres av dataavgiver. En avgiver kan med sin private nøkkel dekryptere sine innleverte data og se fødselsnummeret, men har ikke tilgang til data levert av andre avgivere.

Når avgiver godkjenner innlevering blir fødselsnumrene rekryptert for den videre dataflyten. Det vil si at systemet opererer med ulike referansenummer på individnivå i kontrollstasjon A og i kontrollstasjon B (kun for avdeling for statistikk i Utdanningsdirektoratet).

Fordi avgiver har mulighet til å få tilgang til fødselsnumre i kontrollstasjon A vil direktoratet bruke kontrollstasjon A for å kommunisere med avgiver dersom data må forbedres, men direktoratet har ikke direkte tilgang til dataene i denne kontrollstasjonen.

Dataene har frem til nå vært fysisk adskilt fra Utdanningsdirektoratet. Etter kontrollstasjon B opereres det med et annet referansenummer (kryptert fødselsnummer) enn i kontrollstasjon A.

Data lagres i ulike registre, med kryptert fødselsnummer, for å gjøre det vanskeligere for inntrengere å hente ut personopplysninger på tvers av registrene. Hvert enkelt register vil kryptere fødselsnummeret med en unik id. Aggregerte data vil være lagret i et eget register.

For å kunne koble data på individnivå på tvers av registrene må data fra de enkelte registrene dekrypteres, og disse krypteringsnøkklene blir håndtert av en annen organisatorisk enhet i Utdanningsdirektoratet enn den enheten som bestiller koblingen. Det er førstnevnte enhet som kan beslutte at en sammenkobling av register kan foregå. Teknisk vil det kun være systemadministrator hos driftsleverandør som har kjennskap til hvor krypteringsnøkklene er lagret. Hver gang det blir gjennomført en kobling av register logges det slik at man i ettertid kan spore hvem som har dekryptert dataene.

Siden dataene er kryptert i to omganger vil det ikke være nødvendig å ha tilgang til de faktiske personopplysningene ved kobling av registrene. Det er tilstrekkelig å koble dataene med den krypterte versjonen av fødselsnummeret som da gir en unik id på tvers av registre.

Departementet mener at denne sikkerhetsløsningen oppfyller personopplysningslovens krav til tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Uavhengig av dette mener departementet at behandlingen av personopplysninger hos de nasjonale utdanningsmyndighetene må følge de til enhver tid gjeldene regler for informasjonssikkerhet for behandling av personopplysninger. Departementet foreslår derfor ikke spesialbestemmelser om informasjonssikkerhet knyttet til denne behandlingen.

5.4.8. Forskriftshjemmel

For ytterligere å synliggjøre og sikre de registrertes personvern gjennom krav til den behandlingen av personopplysninger som i dag skjer i regi av Utdanningsdirektoratet, mener departementet at det er behov for en forskriftshjemmel. Det er avgjørende at behandlingen av opplysningene som samles inn skjer på en måte som ivaretar de registrertes personvern. Departementet mener derfor at det må være adgang til å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om innholdet i og nærmere rammer for den sentrale behandlingen av opplysningene. Dersom det viser seg å være behov for det, kan man i forskrift for eksempel regulere spesifikke utleveringsbestemmelser. Dersom det ikke lages slike forskriftsbestemmelser vil utlevering måtte skje etter reglene i personopplysningsloven om behandlingsgrunnlag. Det betyr at utleveringen må være hjemlet i lov, det er for eksempel aktuelt med den utlevering av personopplysninger som i dag skjer til SSB, der er det ikke behov for spesiell regulering. Utlevering til forskning kan også skje på bakgrunn av samtykke fra de registrerte. Det vil da være forsker som må vise til at samtykke er innhentet og at det i den sammenheng er gitt tilfredsstillende informasjon som viser at data skal kunne hentes fra departementet eller det organ departementet har delegert behandlingsansvaret til. Ellers må

det vurderes hvorvidt enkelte av de såkalte nødvendighetsgrunnene er oppfylt jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9.

5.5.Private skoler

Direktoratet behandler i dag tilsvarende informasjon fra private skoler som fra offentlige. Stortinget uttalte i forbindelse med stortingsbehandlingen av dagens regelverk på området at det er viktig at nasjonale myndigheter har tilsvarende oversikt over tilstanden og kvaliteten på opplæringen i private som i offentlige skoler. Private skoler mottar dessuten tilskudd basert på elevtall, og fylkeskommunene får fratrukk i rammefinansiering tilsvarende antall elever som går i private skoler.

Det vises for øvrig til gjennomgangen under gjeldende rett. Departementet foreslår derfor at det tydeliggjøres at hjemmelen i opplæringsloven også omfatter opplysninger som er innrapportert fra private skoler og med hjemmel i privatskoleloven/tilsvarende presisering av det rettslige grunnlag fremgår av privatskoleloven. Det foreslås også at det inntas en henvisning til opplæringsloven i privatskoleloven § 7-2 der rapporteringsplikten er nedfelt.

5.6.Oppsummering av departementets forslag

For å sikre at statlige utdanningsmyndigheters behov for et godt kunnskapsgrunnlag og et tilfredsstillende grunnlag for forvaltningen av tilskuddsordninger i grunnopplæringen foreslår departementet at denne behandlingen får en tydeligere lovhjemmel sammenlignet med dagens rettslige grunnlag. En tydelig lovhjemmel foreslås også for å vise at det er åpenhet om denne bruken av personopplysninger. En slik lovhjemmel vil også sette rammer for hvilke personopplysninger som kan behandles i denne sammenheng og er slik med på å ivareta de registrertes personvern.

Av personvern hensyn har departementet valgt å gå bort fra det tidligere forslaget om at registreringen skal gjelde hele grunnopplæringen. Dette innebærer at vi fortsatt vil ha et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til videregående opplæring enn grunnskolen.

Departementet mener det er viktig å innføre personverntiltak som gjør behandlingen mindre inngripende, og foreslår derfor at det skal innføres en reservasjonsrett for utlevering av opplysningene til forskning. Med samme utgangspunkt foreslår departementet at alle opplysninger skal slettes senest 10 år etter utgått rett til videregående opplæring for ungdom

Det foreslås også en forskriftshjemmel slik at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser for behandlingen, for eksempel regler om hvilke personopplysninger som kan samles inn og konkrete bestemmelser for utlevering.

5.7.Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ingen nye rettigheter eller plikter. Forslaget går ut på å presisere gjeldende rett. Rapporteringsplikten for skoleeierne er uendret. Departementet legger derfor til grunn at dersom enkelte fylkeskommuner får merutgifter som følge av endringer i praksis rundt innrapporteringen som følge av forbedret informasjonssikkerhet, så må dette dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

5.8.Forslag til lovtekst

Opplæringsloven § 14-4 skal lyde (endringer i kursiv):

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.

Departementet kan for formål nevnt i tredje ledd behandle navn, fødselsnummer, andre direkte personidentifiserende kjennetegn og personopplysninger som rapporteres etter første ledd og etter privatskoleloven § 7-2 tredje ledd. Fra grunnskolen er behandlingen begrenset til fagstatus, resultater fra nasjonale prøver og karakterer fra 10. trinn.

Hovedformålet med denne behandlingen er å danne grunnlag for kvalitetsutvikling, styring og administrasjon av grunnopplæring, herunder administrasjon av tilskuddsordninger for grunnopplæringen. I tillegg har behandlingen til formål å bidra til utdanningsforskning og forskning der utdanningsindikatorer er av betydning.

Lovpålagt taushetsplikt er ikke til hinder for rapportering til departementet etter denne bestemmelsen.

De registrerte skal i forkant av rapporteringen få adgang til å reservere seg mot utlevering av deres personopplysninger til forskning. Det skal opprettes et elektronisk register med oversikt over de registrerte som har reservert seg mot at deres personopplysninger benyttes til forskning.

Opplysninger skal slettes senest 10 år etter utgått rett til videregående opplæring for ungdom, jf. opplæringsloven § 3-1, og for voksne elever, jf. opplæringsloven kapittel 4A, senest 10 år etter siste registrering.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om behandlingen etter andre og tredje ledd, herunder spesifisere hvilke opplysninger som skal samles inn og behandles fra grunnskolen og videregående opplæring.

Privatskoleloven § 7-2 nytt fjerde ledd (kursivert) skal lyde:

[...]

Departementet kan gi forskrift som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemda og dei som mottar opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda.

Opplysninger som rapporteres etter tredje ledd kan behandles av departementet med hjemmel i opplæringsloven § 14-4.

5.9.Merknader til lovforslaget

Opplæringsloven

Til § 14-4 nytt andre ledd:

Bestemmelsen tydeliggjør at departementet kan behandle de personopplysninger som private og offentlige skoleeiere har plikt til å rapportere etter forskrifter fastsatt med hjemmel i opplæringsloven § 14-4 og privatskoleloven § 7-2.

Det heter at departementet for formålene nevnt i tredje ledd kan behandle navn, fødselsnummer, andre direkte personidentifiserende kjennetegn og personopplysninger som rapporteres etter første ledd og etter privatskoleloven § 7-2 tredje ledd. I dette ligger det en nødvendighetsvurdering tilsvarende den som i dag fremgår av grunnvilkårene i personopplysningsloven § 11. I den grad det ikke er nødvendig å behandle enkelte opplysninger, for eksempel opplysninger om navn, vil nødvendighetsvilkåret etter personopplysningsloven ikke være oppfylt. Det er for øvrig inntatt en særskilt begrensning knyttet til personopplysninger fra grunnskolen for å sikre at behandlingen ikke utvides sammenlignet med i dag uten at dette skjer gjennom lovendring og derav en konkret

vurdering av behovet. Med karakterer forstås halvårsvurdering, standpunkt- og eksamenskarakterer.

Med andre personidentifiserbare kjennetegn menes for eksempel DUF-nummer, B-nummer eller lignende.

Oppgaven med sentral behandling ivaretas i dag av Utdanningsdirektoratet og det vil være naturlig at direktoratet fortsatt får delegert myndighet til å foreta denne behandlingen, alternativt at det fastsettes i forskrift at direktoratet skal være behandlingsansvarlig. Se merknader til bestemmelsens femte ledd.

Til § 14-4 nytt tredje ledd:

Data som samles inn med bakgrunn i skoleeieres rapporteringsplikt, skal behandles av nasjonale utdanningsmyndigheter med sikte på å legge til rette for analyser, statistikk og forskning som gjør det mulig å skaffe kunnskap om hvilke forhold som påvirker kvaliteten, herunder hvilke av de iverksatte tiltak som fungerer etter formålet, for på den måten legge til rette for tiltak og kontroll som skal benyttes i styring av sektoren. Dataene kan også benyttes til kontrollformål som ledd i forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene til grunnopplæringen.

Til § 14-4 nytt fjerde ledd:

Rapporteringsplikten skal oppfylles uavhengig av lovpålagt taushetsplikt. Det betyr imidlertid ikke at opplysningene ikke fortsatt er taushetsbelagte etter gjeldende bestemmelser i forvaltningsloven. Mottaker av opplysningene vil med andre ord også ha taushetsplikt knyttet til de aktuelle opplysningene om vilkårene i forvaltningsloven § 13 ellers er oppfylt.

Til § 14-4 nytt femte ledd:

For å gi den registrerte mer kontroll med hvordan personopplysningene kan benyttes skal den registrerte kunne reservere seg mot at opplysningene brukes i forskning.

Til § 14-4 nytt sjette ledd:

For å oppnå formålene foreslår departementet at alle opplysninger skal slettes senest 10 år etter utgått rett til videregående opplæring for ungdom, jf. opplæringsloven § 3-1, og for voksne elever, jf. opplæringsloven kapittel 4A, senest 10 år etter siste registrering. Med bakgrunn i arkivlovens regler, vil opplysningene da avleveres til Riksarkivet og vil kunne brukes videre til forskning. Opplysningene som lagres i Riksarkivet kan ikke utleveres til styringsformål eller administrasjon. Slettereglene er viktige og etter departementets vurdering er naturlig at slettereglene fremgår av selve lovbestemmelsen.

Til § 14-4 nytt syvende ledd:

Departementet får her hjemmel til å vedta nærmere forskriftsbestemmelser om behandlingen. Det er særlig av betydning at det kan lages forskriftsbestemmelser som angir mer konkret hvilke opplysningstyper som samles inn. Det kan også være aktuelt å fastslå i forskrift hvilket organ som skal ivareta behandlingsansvaret, men det er ikke nødvendig.

Privatskoleloven

Til nytt fjerde ledd § 7-2:

Dette leddet tar inn en henvisning til § 14-4 for å vise at hjemmelsgrunnlaget for den sentrale behandlingen av de innrapporterte opplysningene også gjelder statistikk, personopplysninger og annen informasjon som er rapportert etter privatskoleloven § 7-2.

6. Fylkeskommunens behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser

Forslaget går ut på å presisere det rettslige grunnlaget for fylkeskommunenes behandling av personopplysninger i forbindelse med inntak til videregående opplæring. Hensikten er å tydeliggjøre at fylkeskommunene kan behandle de nødvendige personopplysninger både lokalt og i et felles inntakssystem, slik det gjøres i dag.

Formålet med dagens behandling er å administrere og dimensjonere inntaket til alle trinn i videregående opplæring, herunder administrere fag- og yrkesopplæringen og formidle læreplasser.

6.1.Bakgrunn

Dagens behandling av personopplysninger ved inntak til videregående opplæring

Omtrent 97 % av alle elever i grunnskolen søker seg til videregående opplæring, samtidig er det et uttrykt nasjonalt mål at så mange som mulig starter opp og gjennomfører videregående opplæring. Dette målet korresponderer med retten til videregående opplæring og det er avgjørende at man med så stor grad av sikkerhet som mulig vet at man når frem til alle i målgruppen for videregående opplæring. Søknadsprosessen bør derfor gjøres så enkel som mulig for søkerne.

Inntaksreglene til videregående opplæring er omfattende og detaljerte. Inntaket er rettighetsstyrt og ulike grupper søkere har ulike rettigheter. Rettighetsreglene legger føringer for inntaket og oppstiller dermed et behov for detaljert informasjon om søkers utdanningshistorikk og resultater. Forskrift til opplæringsloven kapittel 6 og kapittel 6A gir detaljerte regler om inntaksrekkefølge mellom elever med opplæringsrett fra eget fylke, mellom elever fra eget fylke og annet fylke, mellom søkere med ungdomsrett og søkere med voksenrett, søkere uten rett, formidling av læreplasser osv. Karakterer er i tråd med forskriftsbestemmelsene om inntak en viktig faktor i inntaksprosessen. I tillegg er søkers status med hensyn til opplæringsrett også en viktig faktor i inntaket da søkere uten opplæringsrett blir rangert etter søkere med slik rett. Søkers status fremkommer gjennom en analyse av søkers utdanningshistorikk.

Fylkeskommunene skal i den grad det er mulig tilby flest mulig plasser i samsvar med søkerens ønsker. I praksis brukes i dag halvårskarakter fra 10. trinn sammen med søknadsopplysninger til å forutsi fordelingen av elever og slik dimensjonere et skoletilbud som er så mye som mulig tilpasset søkerens behov.

Hver fylkeskommune behandler i dag personopplysninger i forbindelse med det årlige inntaket til videregående opplæring. Opplysninger behandles over tid og brukes i forbindelse med førstegangsinnntak til videregående opplæring etter grunnskolen, mellom hvert trinn i videregående opplæring, ved formidling av læreplasser, ved vurdering av voksnes rett til videregående opplæring og som det første utgangspunktet for oppfølging fra Oppfølgingstjenesten. Opplysningene behandles i et IT-system kalt Vigo, som er søke-, inntaks- og administrasjonssystem for videregående opplæring, inkludert fagopplæringen.

Muligheten til å søke videregående opplæring på tvers av fylker, fordi ungdomsretten kan utvides og avbrytes og det faktum at retten til opplæring også gjelder voksne, tilsier at det er nødvendig at fylkeskommunene kan se denne informasjonen i sammenheng, oppbevare disse opplysningene over tid og at fylkeskommunene på bakgrunn av en søknad kan ha tilgang til opplysninger som opprinnelig stammer fra andre fylkeskommuner. Disse hensynene ivaretas primært gjennom Vigo sentralbase.

Vigo er eid av alle fylkeskommunene og Oslo kommune, og er organisert slik at hver fylkeskommune har sitt eget, atskilte område i Vigo databasen for behandling av opplysninger blant annet knyttet til inntak til og administrasjon av videregående opplæring, herunder formidling av læreplaner, i dette fylket. Opplysninger fra den lokale delen av Vigo overføres til Vigo sentralbase.

Om Vigo sentralbase

På bakgrunn av samtykke fra den enkelte elev i 10. klasse overfører kommunene, via opplastingsportalen i Vigo, deres fødselsnummer til fylkeskommunene slik at den enkelte potensielle søker får en brukertilgang i Vigo. Opplysningene lastes først inn til Vigo lokalt, men blir så overført til Vigo sentralbasen i månedsskifte november/desember før det skal foretas en samlet kontroll mot folkeregistret for å bli kvitt dubletter og få påført korrekt navn og adresse i folkeregistret.

Når halvårskarakterer (halvårsvurdering) er fastsatt, overføres også dette fra kommunene til fylkeskommunene. Tidspunktet for når dette skjer varierer noe fra fylkeskommune til fylkeskommune, men det skjer ikke før januar og senest i forbindelse med utløpet av den generelle søknadsfristen 1. mars. Også denne overføringen skal i dag skje på bakgrunn av samtykke fra den enkelte potensielle søker. Dette samtykket avgis gjerne samtidig med samtykket som gis i forbindelse med opprettelse av brukertilgang i Vigo. Etter at rutiner med innhenting av samtykke ble innført, er det ingen fylkeskommuner som så langt har opplevd at potensielle søkere ikke samtykker til dette. Elevene har på dette tidspunktet ikke alltid bestemt seg for hva de skal gjøre til høsten og ønsker å ha alle muligheter åpne. Også halvårskarakterene lastes inn via opplastingsportalen i Vigo lokalt før de overføres til Vigo sentralbase.

Søknadsfunksjonen i Vigo sentralbase åpner i løpet av første uken i januar i søknadsåret. Elevene søker sentralt og overføres deretter lokalt gjennom en synkronisering som skjer en gang i døgnet. Opplysninger overføres til oppfølgingstjenesten flere ganger i forbindelse med inntaksprosessen, blant annet rett etter søkestopp 1. mars, inntak i juli og ved ajourhold i august/september. Rutinene varierer noe fra fylke til fylke.

Vigo sentralbase inneholder altså opplysninger om den enkelte potensielle søker, den enkelte elev/lærling/lærekandidat/voksne osv, deres karakterer og opplæringshistorikk, herunder påbegynt og fullført opplæring, læretid, kompetanse og lignende.

Om Vigo IKS – interkommunalt selskap

Vigo IKS er organisert som et interkommunalt selskap jf. kommuneloven, med 19 deltakere, inkludert alle fylkeskommunene og Oslo kommune. Hver deltaker har en eierandel på 1/19 i selskapet. Selskapet har et representantskap, et styre og en daglig leder.

Datatilsynets kontroll med Vigo

Datatilsynet hadde i 2011 kontroll med behandlingen av personopplysninger om søkere til videregående opplæring i to fylkeskommuner. På bakgrunn av disse kontrollene utstedte tilsynet 1. august 2011 vedtak om pålegg om at:

- Personopplysninger ikke kunne overføres fra kommune til fylkeskommune uten samtykke
- Fylkeskommunenes inntakssystem, VIGO, ikke hadde et tilfredsstillende

behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 8 og § 9.

Sakene ble påklaget 29. september 2011, men er p.t. ikke ferdigbehandlet i Datatilsynet eller oversendt til Personvernemnda for videre klagebehandling.

Departementet er av den oppfatning at etableringen av et felles inntakssystem (VIGO) er en naturlig følge av fylkeskommunenes plikt etter opplæringsloven til å tilby videregående opplæring, dimensjonere og administrere inntaket, herunder formidle læreplasser, og er et verktøy som er nødvendig for fylkeskommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte plikter og tilhørende utøvelse av offentlig myndighet. Dette er også anført av de to fylkeskommunene i tidligere omtalte klagesak. Departementet er enig med Datatilsynet at det ikke fremgår klart av opplæringsloven at det behandles personopplysninger i et felles inntaks- og administrasjonssystem, men mener i utgangspunktet at det kan stilles spørsmål ved om hvor tydelig man skal regulere en behandling av personopplysninger som er en nødvendig forutsetning for og konsekvens av fylkeskommunens lovpålagte oppgaver knyttet til videregående opplæring, herunder fag- og yrkesopplæringen, og oppfølgingstjeneste.

Departementet er uansett opptatt av at fylkeskommunes arbeid på dette området kan videreføres og har forutsigbare rammebetingelser. Departementet foreslår derfor at fylkeskommunenes inntaks- og administrasjonssystem, som er en omfattende, sentral behandling av personopplysninger, får en klar hjemmel i lov og ikke baseres på de alternative rettslige grunnlagene i personopplysningsloven § 8 første ledd bokstav a-f og § 9 første ledd bokstav a-h.

Det er for øvrig naturlig å se dette i sammenheng med at det nå også foreslås en klargjøring av det rettslige grunnlaget for dagens behandling i Utdanningsdirektoratet av personopplysninger fra grunnopplæringen. De data som behandles i Utdanningsdirektoratet innhentes i dag hovedsakelig via fylkeskommunenes inntakssystem VIGO. Det er også derfor viktig at fylkeskommunenes felles inntaks- og administrasjonssystem har et tilfredsstillende rettslig grunnlag slik at hjemmelsrekken for direktoratets behandling er ubrutt.

6.2. Gjeldende rett

6.2.1. Personopplysningsloven

Personopplysninger er etter personopplysningsloven § 2 nr. 1 alle opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Behandling av personopplysninger er definert i personopplysningsloven § 2 som enhver bruk av personopplysninger. Termen behandling omfatter med andre ord innsamling, registrering, utlevering, sammenstilling med mer.

Etter personopplysningsloven § 11, som oppstiller grunnkrav til behandling av personopplysninger, må behandlingen av personopplysninger baseres på et rettslig grunnlag, et såkalt behandlingsgrunnlag, etter personopplysningsloven § 8, og eventuelt etter § 9 om sensitive personopplysninger også skal behandles. Hva som er å anse som sensitive personopplysninger er definert uttømmende i personopplysningsloven § 2 nr. 8.

Bestemmelsen inneholder i tillegg fire andre vilkår som alle må være oppfylt for at en behandling av personopplysninger skal være lovlig.

Av personopplysningsloven § 8 fremgår at behandling av personopplysninger bare kan skje om den er basert på ett av de alternative behandlingsgrunnlag - samtykke fra den registrerte, behandlingen er fastsatt ved lov, eller dersom ett eller flere av nødvendighetsgrunnene angitt i bokstav a til f er oppfylt. Lignende vilkår finnes i personopplysningsloven § 9.

Lovskravet i henholdsvis § 8 og § 9 er ikke statisk, men vil avhenge av hvor inngripende den enkelte behandling er. Jo mer inngripende behandlingen anses å være, jo tydeligere bør den også fremgå av lovhjemmelen. I det følgende vil gjeldende bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven gjennomgå. Gjennomgangen vil vise at fylkeskommunenes oppgaver er detaljregulerte i henholdsvis opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven, og at det for å oppfylle disse oppgavene og pliktene er nødvendig med både en lokal og en sentral behandling av personopplysninger som innhentes i tilknytning til inntak til videregående opplæring og i forbindelse med oppfølgingstjenestens oppgaver.

6.2.2. Opplæringsloven

Fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring og for oppfølgingstjenesten

Etter opplæringsloven § 3-1 og § 13-3 har fylkeskommunene ansvaret for å tilby videregående opplæring til ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring. Fylkeskommunen har dessuten en plikt etter § 13-3 femte ledd til å planlegge og bygge ut tilbudet om videregående opplæring med bakgrunn i søkeres ønsker og samfunnets behov. Med hjemmel i opplæringsloven § 3-1 har departementet fastsatt mer detaljerte regler i kapittel 6 i forskrift til opplæringsloven – om inntak til videregående opplæring, opplæring av voksne og formidling av lærlinger og lære kandidater med flere til bedrifter.

Opplæringsloven § 13-3 lyder slik:

§ 13-3. Plikt for fylkeskommunen til å sørge for videregående opplæring

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal gi tilbud til søkjarar utan rett etter § 3-1 eller § 4A-3.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om kven som skal reknast som busett i fylkeskommunen. Departementet kan gi forskrifter om at heimfylket i rimeleg grad har ansvaret for å refundere utgifter i samband med videregående opplæring i eit anna fylke.

Departementet kan påleggje fylkeskommunen å setje i gang videregående opplæringstilbod som omfattar søkjarar frå andre fylke.

Fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring i fengsel. Departementet kan i særlege tilfelle påleggje fylkeskommunen oppgåver i samband med anna opplæring i fengsel.

Fylkeskommunen skal planleggje og byggje ut det videregående opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper, og under omsyn til ansvaret sitt for opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjonar og behovet for spesialundervisning.

Offentlege videregående skolar skal vere fylkeskommunale. I særlege tilfelle kan staten eller ein kommune drive videregående skolar. Kommunen må ha godkjenning frå departementet.

Fylkeskommunenes ansvar for å tilby videregående opplæring til voksne som ikke har fullført videregående opplæring tidligere fremgår av § 4A-3 jf. § 13-3 andre ledd. Ansvarer gjelder fra og med det året vedkommende fyller 25 år.

Etter opplæringsloven § 3-6 er fylkeskommunen dessuten pålagt å tilby personer som er under 22 år og som ikke har skoleplass eller arbeid, en oppfølgingstjeneste, jf. opplæringsloven § 3-6. Det er den fylkeskommunen der den enkelte er folkeregistrert som bosatt pr 1. januar i søknadsåret, som er ansvarlig for å oppfylle den enkeltes rettigheter til henholdsvis opplæring eller oppfølgingstjeneste. Forskrift til opplæringsloven § 13-3 pålegger alle fylkeskommuner å ha oversikt over elevene i målgruppen jf. forskriften § 13-2. Målgruppen omfatter alle elever med rett til opplæring etter opplæringsloven § 3-1 som ikke har søkt eller tatt i mot tilbud om slik opplæring, som har avbrutt slik opplæring, ikke er i arbeid eller har tapt retten til slik opplæring grunnet vedtak om bortvisning eller vedtak om heving av lærerkontrakt. Dette innebærer at fylkeskommunene må få informasjon fra kommunene innad i fylket om alle avgangselevne i grunnskolen, uavhengig av om disse søker videregående opplæring nettopp for å kunne se målgruppen i sammenheng med søkergruppen. Dette omfatter også tilflyttede elever i samme aldersgruppe.

Rett til videregående opplæring

Hvem som har rett til videregående opplæring fremgår av opplæringsloven § 3-1. Etter denne bestemmelsen har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring rett til tre års heltids videregående opplæring (ungdomsrett). Retten må etter § 3-1 tredje ledd tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, eller seks år dersom opplæringen helt eller delvis skjer ute i bedrift, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.

Med hjemmel i opplæringsloven § 3-1 tredje ledd kan fylkeskommunen etter søknad gi eleven/lærlingen/lærekandidaten tillatelse til å utsette eller avbryte opplæringen uten at retten tar slutt. Etter fjerde ledd kan elever som søker om å få skifte utdanningsprogram, få utvidet retten med inntil 1 år. Elever med særlige behov kan på nærmere bestemte vilkår få utvidet retten med inntil to år jf. § 3-1 femte ledd. For å vite hvor mye de har brukt av ungdomsretten registrerer fylkeskommunene disse opplysningene og oppbevarer dem over tid. Enkelte elever er i systemet i opp til 8 år før videregående opplæring er fullført, mens andre kommer tilbake 10 år etter at de først startet.

Ungdom som har fylt 15 år søker selv om inntak til videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 første ledd. Det innebærer at det er eleven selv og ikke foresatte/foreldre som avgjør spørsmål om utdanningsvalg.

Rett til ett av tre utdanningsprogram

Etter opplæringsloven § 3-1 sjettede ledd og forskrift til opplæringsloven § 6-13 har søkere med ungdomsrett rett til ett av tre utdanningsprogram. Det følger av forskriften at søkere med ungdomsrett skal føre opp tre utdanningsønsker på videregående trinn 1 i prioritert rekkefølge. Det skal så langt det er mulig tas hensyn til elevenes prioriteringer i søknaden, jf. forskriften § 6-25.

Dersom det er flere søkere enn plasser på videregående trinn 1, skal elevplassene fordeles etter poengsum regnet ut på grunnlag av karakterene fra grunnskolen og slik at søker med høyere poengsum går foran søkere med lavere poengsum, jf. forskriften § 6-13. Dersom flere elever står likt i konkurransen om siste plass, skal dette avgjøres ved loddtrekning. Det vises i

den forbindelse til fylkeskommunens plikt etter § 13-3 femte ledd til å planlegge og bygge ut tilbudet om videregående opplæring med bakgrunn i søkeres ønsker og samfunnets behov.

Inntak til videregående trinn 2 og trinn 3

Søkere til videregående trinn 2 (Vg2) og trinn 3 (Vg 3) har rett til inntak på et utdanningsprogram som bygger på det utdanningsprogrammet de har gjennomført i trinn 1 (Vg 1). For å kunne gå videre til Vg 2 og Vg 3 må søkeren ha bestått de fagene som det blir bygd videre på i det neste trinnet, jf. forskriften § 6-22 og § 6-23. Fylkeskommunene må derfor ha informasjon om søkerens gjennomførte utdanningsprogram. Dersom det er flere søkere enn plasser skal elevplassene fordeles på grunnlag av karakterpoeng utregna etter nærmere bestemte regler og slik at søkere med høyere poengsum går foran søkere med lavere poengsum. Dersom flere elever står likt, avgjøres dette ved loddtrekning.

Inntak på spesielle vilkår

Elever uten karaktergrunnlag fra grunnskolen, dvs. som mangler vurdering med karakter i mer enn halvparten av fagene, blir tatt inn etter individuell vurdering, jf. forskriften § 6-17. For disse regner inntaksprogrammet i Vigo ikke ut karakterpoeng. Plassering på utdanningsprogram og skole, skjer på grunnlag av en skjønsmessig vurdering i fylkeskommunen. Inntaksforskriften fastsetter også at ungdom med rett til videregående opplæring går foran voksne med rett til videregående opplæring og at voksne med rett går foran voksne uten rett ved inntaket, jf. forskriften § 6-28

Rett til dokumentasjon

Forskrift til opplæringsloven regulerer retten til dokumentasjon av videregående opplæring. Det er ulike regler for vitnemål, kompetansebevis og fagbrev, se § 3-38, jf § 3-42 (vitnemål), § 3-45 (kompetansebevis) og § 3 -67 (fagbrev).

Forskriften § 3-47 stiller krav til vitnemålets innhold. Vitnemålet skal inneholde karakterer i alle fag og avlagte eksamener, samt påføres fravær. Forskriften § 3-39 pålegger fylkeskommunen som skoleeier å ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. Bestemmelsen fastslår at fravær, halvårsvurderinger med karakter, standpunktkarakter og eksamenskarakterer samt karakterer til fag- og svenneprøve/kompetanseprøve for lærekandidater, skal føres inn i de systemene som skoleeier bruker. Informasjon om karakterer og fravær oppbevares med hjemmel i disse bestemmelsene for å kunne oppfylle dokumentasjonskravet.

6.2.3. Behandlingsgrunnlaget for fylkeskommunenes inntakssystem

Gjennomgangen over viser at regelverket om rett til opplæring og inntak til videregående opplæring nødvendiggjør at fylkeskommunen har detaljert informasjon om søkere og deltakere i videregående opplæring.

Felles forvaltningssystem for videregående opplæring

Fylkeskommunen er forpliktet gjennom lov og forskrift til å ha en oversikt over alle i målgruppen for oppfølgingstjenesten og skal også ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. Dette innebærer at kommuner og private grunnskoler må overføre informasjon om elevene på avgangstrinnet til fylkeskommunen. For øvrig stiller opplæringsloven § 13-10 krav om at skoleeier har et forsvarlig system for å oppfylle de krav som er fastlagt gjennom opplæringslov med forskrifter.

Utover dette er det ingen bestemmelser som sier noe om at fylkeskommunene må eller kan ha et lokalt eller felles inntakssystem

Førstegangssøknad til videregående opplæring

For å gjennomføre inntaket til videregående opplæring og for å gjennomføre de lovpålagte plikter til å ha en oppfølgingstjeneste innhenter fylkeskommunene fødselsnummeret til elever i 10. trinn på grunnskolen. For administrasjon, dimensjonering og gjennomføring av inntak til videregående opplæring og formidling av læreplasser er det i tillegg til fødselsnummeret nødvendig med karakteropplysninger, herunder halvårskarakterer og sluttvurderinger. Karakteropplysninger fra grunnskolen er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 nr. 1. Det har derfor vært et spørsmål om kommunene kan overføre disse opplysningene til fylkeskommunene. Disse personopplysningene innhentes derfor i dag basert på samtykke fra elevene, hvilket opphever taushetsplikten og oppfyller samtidig kravet om behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a jf. § 8 og § 9 j. Det innhentes som nevnt et samtykke før jul i forbindelse med at potensielle søkere til hovedopptaket får opprettet en bruker i Vigo web basert på deres fødselsnummer. Fødselsnummeret innhentes fra kommunene. Det er i praksis derfor disse som må sørge for at det foreligger samtykke basert på tilfredsstillende informasjon, men det er naturlig at fylkeskommunen som tilrettelegger for dette all den tid det er fylkeskommunen som trenger informasjonen. Departementet vil også peke på at utleveringen trolig også kan hjemles i unntaket fra taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13b nr. 3 som gir adgang til utveksling av ellers taushetsbelagt informasjon innen en etat, også når etaten består av ulike forvaltningsorganer, i den grad det trengs for en hensiktsmessig arbeidsdeling. Departementet viser imidlertid til at fylkeskommunene nå har valgt en praksis med samtykke fra den enkelte potensielle søker. Ingen av alternativene gir imidlertid en plikt for kommunene til å overføre de aktuelle opplysninger hvilket fordrer et godt og smidig samarbeid kommuner og fylkeskommuner i mellom.

I forbindelse med selve søkingen til videregående opplæring som skjer henholdsvis 1. februar og 1. mars hvert år, benyttes søkerens halvårskarakterer fra 10. trinn. Halvårskarakterene brukes til å dimensjonere inntaket inntil standpunkt-karakterene foreligger og det endelige opptaket kan gjennomføres. I forbindelse med inntak til Vg1 og Vg2 og ved formidling av læreplasser innhentes det på bakgrunn av elevenes søknad opplysninger om standpunkt- og eksamens-karakterer og fullført opplæring for å vurdere om inntakskriterier er oppfylt. Dette er også samtykkebasert gjennom søknaden, men det er vanskelig å si at samtykket dekker den videre oppbevaringen av Vigo.

Andre detaljer om elevenes gjennomføring av videregående opplæring blir arkivert i fylkeskommunenes arkivsystemer i samsvar med arkivlovens bestemmelser.

Utdanningsdirektoratet har nylig hatt ute på høring et forslag til å forskriftshjemle en plikt for kommunene til å utlevere denne informasjonen til fylkeskommunene for at de skal kunne bruke det i inntaksprosessen. Forslaget er at utleveringen skal kunne skje uten samtykke. Dette forslaget skal i utgangspunktet behandles i en egen prosess, men det er naturlig at man ser disse forslagene i sammenheng.

6.3. Departementets vurderinger

Departementet er opptatt av at inntaket til videregående opplæring skjer på en best mulig måte og at rettighetene til videregående opplæring oppfylles. Det er derfor nødvendig at fylkeskommunene har forutsigbare rammebetingelser for å kunne gjennomføre sine lovpålagte oppgaver.

Rettighetsreglene legger føringer for inntaket og gjør det nødvendig å samle inn, i et felles system, personopplysninger om potensielle søkere, søkere, de som er i opplæring og også for fremtiden å oppbevare opplysninger om dem som har vært i opplæringen. Det er dessuten viktig at fylkeskommunene får de nødvendige personopplysninger fra hver enkelt kommune i rett tid. Det skaper utfordringer for dette arbeidet når det er usikkerhet knyttet både til det rettslige grunnlaget for fylkeskommunenes behandling av personopplysninger i et sentralt inntaks- og administrasjonssystem og til lovligheten av kommunenes plikt til å overføre personopplysninger til fylkeskommuner i den forbindelse.

Det er viktig at inntaket til videregående opplæring har et klart rettslig grunnlag. I følge grunnleggende personvernprinsipper bør omfattende og sentral behandling av personopplysninger være klart hjemlet i lov. Det foreslås derfor at fylkenes sentrale inntaks- og administrasjonssystem får en tydelig lovhjemmel. Dette vil også medføre større åpenhet om den pågående personopplysningsbehandlingen. For å vise hvorfor lovhjemling vurderes å være nødvendig, vil det i tilknytning til departementets vurderinger kort redegjøres for formålet med og behovet for dagens behandling av personopplysninger, bruken av enkelte opplysningstyper og en overordnet beskrivelse av det rettslige grunnlaget for deler av inntaksprosessen. Departementet vil også beskrive og vurdere de registrertes rettigheter i denne sammenheng og kort kommentere regler for informasjonssikkerhet for å vise hvordan den enkeltes personvern ivaretas.

6.3.1. Om gjeldende behandlings innhold og formål – og behovet for å arbeide i et lokalt og et sentralt fylkeskommunalt inntaks- og administrasjonssystem

Hovedformålet med ett felles inntaks- og administrasjonssystem er å sikre at alle får oppfylt sin rett til videregående opplæring. Vigo er organisert slik at hver fylkeskommune har sitt eget, atskilte område i Vigo for behandling av opplysninger knyttet til inntak til og administrasjon av videregående opplæring i dette fylket. De ansatte i en fylkeskommune arbeider som hovedregel i den lokale delen. Enkelte av opplysningene fra den lokale delen av systemet overføres til en sentral del av Vigo. Dette er nedfelt i et eget grensesnitt mellom lokal og sentral del av databasen. Opplysninger skal blant annet behandles i forbindelse med førstegangsinntak til videregående opplæring etter grunnskolen, inntak mellom hvert trinn i videregående opplæring, ved formidling av læreplasser, administrasjon av opplæringen underveis og ved iverksettelse av oppfølging fra oppfølgingstjenesten.

Departementet vil påpeke at retten til videregående opplæring er sammensatt og av lang varighet dersom man ikke fullfører opplæringen i løpet av ungdomstiden. Etter inntak til videregående skole foreligger det omfattende rettigheter med hensyn til å kunne gjøre omvalg eller få innvilget permisjon eller utvidet tid uten at retten til videregående opplæring går tapt. Fristen for uttak av retten er 5 år (6 år for opplæring i bedrift). Elever som slutter uten å ha gjennomført opplæringen kan ha rett til voksenopplæring fra og med det året de fyller 25 år. Voksne kan for eksempel ha svært sammensatt skolehistorikk som det er viktig å kunne finne informasjon om for det fylket som har mottatt en søknad. Fylkeskommunen må i disse tilfellene først ta stilling til spørsmålet om vedkommende har rett til videregående opplæring og deretter hvilken opplæring de har krav på. Retten til videregående opplæring gjelder ikke for voksne som tidligere har fullført videregående opplæring. Departementet vil understreke at det derfor må være mulig å finne informasjon om vedkommendes skolehistorikk den dagen vedkommende står som søker til videregående opplæring. Historikken kan være knyttet til ulike fylkeskommuner og ha spredning tid utover tidsrommet videregående opplæring normalt gjennomføres. Dette hensynet gjør seg også gjeldende for voksne som når som helst

kan søke videregående opplæring da det ikke er noen frist for å ta ut denne retten. Dette er mulig i dag fordi fylkeskommunene har et felles inntakssystem.

Vitnemålet skal inneholde karakterer i alle fag og avlagte eksamener, samt påføres fravær, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-47. For å kunne oppfylle dokumentasjonskravet er det nødvendig å lagre informasjon om karakterer og fravær. Forskrift til opplæringsloven § 3-39 pålegger fylkeskommunen som skoleeier å ha et forsvarlig system for føring av karakterer og fravær. Bestemmelsen fastslår at fravær, halvårsvurderinger med karakter, standpunktkarakter og eksamenskarakterer samt karakterer til fag- og svenneprøve/kompetanseprøve for lærekandidater, skal føres inn i det systemet som skoleeier bruker.

Vigo brukes også i forbindelse med utsteding av vitnemål for elever i yrkesfaglig utdanningsprogram og som får fag-/svennebrev. Dokumentasjon for gjennomført opplæring for elever, lærlinger og lærekandidater som skal ha fag-/svennebrev blir utferdiget av den fylkeskommunen opplæringen avsluttes i, og Vigo har en funksjonalitet som blir brukt til dette formålet. Det er for eksempel den fylkeskommunen der opplæringen avsluttes som skal skrive ut vitnemål/fagbrev. Fordi folk flytter, og dermed også bytter skole(r), er det nødvendig å kunne ha muligheten for å få informasjon fra andre fylkeskommuner, når det gjelder f.eks. fag bestått tidligere ved skole i annet fylke, eller dersom vitnemålet går tapt eller lignende. Dette er sikret gjennom dagens sentrale løsning.

Der elevgrunnet er for svakt til å opprette tilbud i mange fylker, og det likevel er viktig å kunne tilby det aktuelle opplæringstilbudet, er det opprettet landslinjer/landsdekkende linjer. Disse linjene har hele landet som inntaksområde. Selv om retten til opplæring er knyttet til hjemfylket og de tilbud som gis der, er det full adgang til å søke inntak til tilbud som andre fylker har, selv om dette ikke er landslinjer/landsdekkende linjer. Et felles inntakssystem ivaretar disse mulighetene.

Gjennom gjesteelevordningen vil skolefylket i slike tilfeller kunne kreve økonomisk refusjon fra hjemfylket, jf. forskriften kapittel 19. Gjesteelever er ikke sikret inntak, men konkurrerer om plass med de andre som har søkt samme tilbudet. Gjennom Vigo sentralbase får skolefylket tilgang til karakteropplysninger og kan vurdere om vilkårene for inntak er oppfylt, samt behov for endring av kapasitet og til å kunne fatte selve inntaksvedtaket.

Om oppfølgingstjenesten

På bakgrunn av elevenes samtykke, opprettes det en bruker for alle i Vigo. Slik får fylkeskommunene også oversikt over dem som ikke søker, de som takker nei til plass/ikke møter til plass og senere de som slutter på skole/opplæring i bedrift og dermed oppfylt sin plikt til å ha oversikt over målgruppen for oppfølgingstjenesten jf. forskrift til opplæringsloven § 13-3 bokstav a jf. § 13-2.

Opplysninger om ikke-søkere utleveres normalt sett fra Vigo til oppfølgingstjenesten så raskt som mulig etter søknadsfristen 1. mars, tidspunktet varierer noe mellom fylkene. For søkere som takker nei eller ikke møter til tildelt plass, utleveres opplysninger til oppfølgingstjenesten i midten av september. Opplysninger om elever som slutter fra skoler og bedrifter gjennom skoleåret utleveres til tjenesten etter hvert som fylkeskommunen får oversikt over dem.

Det ligger en historikk i Vigo over ungdommer som er overført til oppfølgingstjenestene. Det er kun koder om den registrertes status, altså hvorvidt vedkommende ikke har søkt/takket nei til plass/ikke møtt/sluttet, som er registrert begge steder. Denne statuskoden benyttes i

forbindelse med beregning av en senere søkeres rett til videregående opplæring. Dette er en annen årsak til at det er nødvendig å ha et sentralt inntakssystem og at dette sees i nær sammenheng med plikten til å ha en oppfølgingstjeneste og oversikt over målgruppen for denne tjenesten.

Det er etter departementets vurdering nødvendig at hver fylkeskommune har et lokalt inntaks- og administrasjonssystem for å kunne behandle personopplysninger om søkere og elever i forbindelse med det årlige inntaket til videregående opplæring, samtidig som det er tilgang til en sentral database. Departementet viser til denne overordnede gjennomgangen og mener at dette bekrefter at det likeledes er nødvendig med også et sentralt fylkeskommunalt inntaks- og administrasjonssystem slik fylkeskommunene allerede har i dag.

6.3.2. Om behandlingens innhold

For å oppfylle formålene som beskrevet i punkt 6.3.1., behandler fylkeskommunene i dag opplysninger innenfor ulike kategorier. Formålet med behandlingen av personopplysningene vil være førende for hvilke personopplysninger som kan samles inn og hvordan disse skal håndteres videre. Dette følger blant annet av grunnvilkårene for behandling av personopplysninger som nedfelt i personopplysningsloven § 11.

Om innhold i Vigo lokal

For personer som søker og takker ja til plass i den videregående skolen, inneholder den lokale databasen opplysninger om vedkommendes skolegang som er nødvendig for å kunne sikre at eleven får oppfylt sin rett til videregående opplæring, jf. gjennomgangen i forrige punkt. I den forbindelse behandles det opplysninger om hvem eleven, søkeren, lærekandidaten, lærlingen, den voksne er, altså fullt navn og fødselsnummer. I tillegg behandles det resultatopplysninger som karakterer i det enkelte fag som utgjør søknadsgrunnlaget. Det behandles også enkelte sensitive personopplysninger dersom inntak skjer på særskilte vilkår der dokumentasjon er påkrevet for å vurdere om disse vilkårene er oppfylt. Disse behandles kun i hver fylkeskommunes lokale del av Vigo-systemet. Opplysninger om fravær behandles også i den lokale delen av systemet for å kunne påføre fravær på vitnemålet jf. forskrift til opplæringsloven § 3-47.

Andre fylkeskommuner har ikke tilgang til dataene i den lokale databasen, men opplysninger som har betydning for inntak, formidling av læreplasser og for utskrivning av vitnemål, blir overført fra den lokale til den sentrale databasen for å kunne holde oversikt over elever/lærlinger/lærekandidater som flytter mellom offentlige skoler i ulike fylker, eller mellom offentlige og private skoler.

Nærmere om innhold i Vigo sentralbase

Søkerdataene overføres fra den sentrale basen til Vigo opplæring i det fylket/de fylker søker har søkt om skoleplass. Disse dataene brukes i inntaket, bl.a. for å fastslå hvilket fylke som har ansvaret for å oppfylle den individuelle retten til opplæring. Det er kun det fylket/de fylker der en elev har søkt om skoleplass som har tilgang til disse opplysningene.

Data overføres en gang i døgnet fra Vigo lokal til Vigo sentralbase. Dette skjer i form av en synkronisering til den sentrale basen. Det er fylkeskommunene, som på forhånd har definert hvilke data som skal overføres, og det er elevinformasjon som er nødvendig for å kunne ha en fullstendig oversikt over den enkeltes opplæringsrett til enhver tid, som opplysninger om inntak, skole og valgte utdanningsprogram, utdanningsavbrudd, permisjon, skifte av skole, skifte av utdanningsprogram, skifte av fag, karakterer (resultat) blir overført. Tilsvarende

gjelder informasjon om en persons eventuelle status i oppfølgingstjenesten. Synkroniseringen gjør det dermed mulig for hjemfylket å få tilgang til opplysninger fra andre fylker dersom den eleven som opplysningene gjelder, har gått på videregående skole i annet fylke og på nytt søker skoleplass i hjemfylket. Det samme gjelder for elever som søker plass i annet fylke enn hjemfylket. Søkefylket vil da, *når* eleven er registrert som søker i dette fylket, få tilgang til informasjon fra hjemfylket som er definert som nødvendig for å kunne vurdere inntakssøknaden. Tilsvarende vil gjelde ved vurdering av retten til dokumentasjon for personer som har flyttet mellom fylker. Utover dette får ikke fylket tilgang til opplysninger om andre elever enn dem som er tilhørende i hjemfylket, tilgangen er begrenset til tjenestelig behov.

6.3.3. Om opplysninger fra private skoler

Fylkeskommunens ansvar gjelder også for elever som gjennomfører grunnskolen i private skoler. Disse elevene er også omfattet av retten til videregående skole og av fylkeskommunens ansvar for å legge til rette for at alle kan søke opptak til videregående skole og få oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven. Data fra elever i private grunnskoler er omfattet av dataene som kommunene rapporterer om sine avgangselever.

En del søkere til videregående opplæring søker seg til private videregående skoler, både i hjemfylket og i andre fylker. Private videregående skoler rapporterer selv inn fødselsnummer til fylkeskommunen i november, også her på bakgrunn av samtykke fra den enkelte elev.. Opplysninger om skole, utdanningsprogram, fag og karakterer innhentes via en databehandler, Waade informasjonssystem (WIS). På denne måten blir opplysningene gjort tilgjengelig for elevens hjemfylke når vedkommende er overført i Vigo lokal. Vigo sentralbase gjør det mulig å ha oppdatert informasjon om disse elevenes gjennomføring og status med hensyn til bruk av opplæringsretten. Dette er nødvendig for at fylkeskommunen skal ha oversikt over hvem innenfor fylkeskommunens ansvarsområde som får videregående opplæring. Elevene kan også søke seg til en fylkeskommunal videregående skole og fylkeskommunen vil da måtte vurdere om vedkommende fremdeles er rettighetselev.

6.3.4. Personopplysningslovens krav om behandlingsgrunnlag

Det rettslige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene i fylkeskommunenes inntakssystem fremgår ikke direkte av lovverket, men etter departementets vurdering kan inntak til og administrasjon av videregående opplæring ikke gjennomføres uten at hver enkelt fylkeskommune har sitt eget inntaks- og administrasjonssystem der det behandles personopplysninger. Behandlingen av personopplysninger til dette formålet er en forutsetning for at hver fylkeskommune skal kunne oppfylle sitt ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven. Departementet mener derfor at det i utgangspunktet ikke er nødvendig med en særskilt lovhjemmel som viser dette, men at man gjennom god informasjon til søkerne om bruken av deres personopplysninger i administrativt øyemed kunne ivareta behovet for åpenhet rundt prosessen.

Sentral registrering av personentydige data, innebærer imidlertid en behandling som i større grad påvirker de registrertes personvern. I samsvar med legalitetsprinsippets krav om at inngrep overfor borgene skal dette være basert på tydelige lovhjemler, hvilket ble påpekt av Datatilsynet i deres kontroll med to fylkeskommuners bruk av Vigo. Departementet ser at den manglende synligheten av at det finnes et sentralt inntaks- og administrasjonssystem særlig er uheldig av hensyn til de registrertes kjennskap til hvordan deres personopplysninger behandles som et ledd i inntaket til videregående opplæring. Selve innsamlingen av personopplysningene er i dag i stor grad basert på samtykke fra den enkelte, blant annet ved

søknad til videregående opplæring. Den videre oppbevaringen av personopplysningene i et felles system er i dag ikke basert på samtykke og har heller ikke noe annet tydelig rettslig grunnlag. Departementet mener at behovet for sentral behandling ikke kan ivaretas dersom denne delen også må baseres på samtykke. Det er dessuten et spørsmål om et samtykke avgitt til innsamling av disse opplysningene er et gyldig samtykke jf. personopplysningsloven § 2 nr. 7, all den tid opplysningene som samles inn også skal oppbevares i et sentralt inntaks- og administrasjonssystem i lang tid. Når det gjelder overføringen av personopplysninger for å oppfylle fylkeskommunens plikt til å ha en oppfølgingstjeneste, mener departementet at dette er tilfredsstillende regulert og synliggjort i dagens lovverk gjennom kapittel 13 i forskrift til opplæringsloven.

Retten man har som voksen har ingen øvre aldersgrense men avhenger av hvilken opplæring man har gjennomført tidligere, hvilket tilsier at det er nødvendig for fremtiden å oppbevare opplysninger knyttet til en søkers status. Den enkelte søker til videregående opplæring kan derfor ikke velge hvorvidt denne oppbevaringen og videre behandlingen skal skje, dette er en konsekvens av at man benytter seg av opplæringsretten. Etter departementets vurdering vil denne delen av behandlingen mangle det nødvendige element av frivillighet som tilsier at samtykke er det korrekte behandlingsgrunnlaget.

Departementet mener derfor at det riktige behandlingsgrunnlaget for den sentrale delen av fylkeskommunens inntakssystem er hjemmel i lov, og at opplæringsloven bør endres slik at det tydelig fremgår at fylkeskommunene kan behandle personopplysninger som innhentes i forbindelse med inntaket, i et felles inntaks- og administrasjonssystem.

Det er likevel nødvendig å understreke at opplysningenes utgangspunkt først og fremst er den enkeltes søknad og deltagelse i videregående opplæring. I den sammenheng er det fylkeskommunens ansvar å sørge for at det foreligger tilstrekkelig grad av informasjon slik at det er nødvendig åpenhet om behandlingen av personopplysninger både forut for og i søknadsprosessen. Tilsvarende gjelder den registrering av personopplysninger som skjer gjennom videregående opplæring for å beregne bruk av retten og vurdere søknad til senere trinn eller annen videregående opplæring.

I dag baseres overføring av personopplysninger fra kommune til fylkeskommune på samtykke fra den enkelte elev, både hva gjelder overføring av fødselsnummer for oppretting av bruker i Vigo og overføring av elevens halvårskarakterer. Denne informasjonen blir som tidligere beskrevet, lagret i Vigo for lang tid fremover fordi det er nødvendig for at fylkeskommunene skal kunne oppfylle sin plikt til å gi alle bosatt i fylkeskommunen videregående opplæring innenfor rammen av den retten hver enkelt er gitt i medhold av opplæringsloven.

Departementet ser at dette etablerer noen utfordringer knyttet til kravene til et gyldig samtykke jf. personopplysningsloven § 2 nr. 7. Et gyldig samtykke skal være uttrykkelig, frivillig og informert. I frivillighetskravet ligger det en forutsetning om at samtykket ikke skal være nødvendig for å motta en annen ytelse og at det skal kunne trekkes tilbake.

Opplysningene som registreres og brukes i forbindelse med opprettelse av bruker og gjennomføring av inntak til og administrasjon av videregående opplæring og formidling av læreplasser er for det første en forutsetning for at hver enkelt elev skal kunne søke. Dersom denne informasjonen ikke oppgis, kan eleven heller ikke søke. Opplysningene må dessuten, som nevnt, også for fremtiden være registrert i et inntakssystem for eventuelt senere å kunne beregne en søkers rett til videregående opplæring. I dette ligger det at samtykket ikke kan trekkes tilbake, i hvert fall ikke før retten til videregående opplæring er brukt opp.

Hele inntaksprosessen kan deles i to deler når det gjelder behandling av personopplysninger. I tillegg til dette kommer forholdet til oppfølgingstjenesten. Departementet mener at behandling av fødselsnummer forut for søknadstidspunktet må baseres på samtykke fra den enkelte elev, med tilhørende mulighet for å trekke samtykke tilbake. I det søknad sendes, er imidlertid ikke samtykke korrekt behandlingsgrunnlag lenger, all den tid søknaden om inntak ikke kan behandles hvis samtykket trekkes tilbake. I frivillighetskravet til samtykke ligger det som sagt en forutsetning om at samtykket ikke skal være nødvendig for å motta en annen ytelse. Dersom en elev i 10. trinn trekker samtykket sitt, innebærer det at de overførte opplysninger må slettes. Dette forhindrer imidlertid ikke at oppfølgingstjenesten etterpå skal ha tilgang til samme informasjon dersom vedkommende er i målgruppen for oppfølgingstjenesten.

Det er videre et spørsmål om kommunene i denne sammenheng skal ha plikt til å overføre opplysninger til fylkeskommunen. Et samtykke fra den enkelte elev gir kommunen rett til å overføre opplysningene, men ingen plikt. Tilsvarende gjelder unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13b nr. 3. Utdanningsdirektoratet har nylig hatt på høring forslag til nytt kapittel 6 om inntak til videregående opplæring og nytt kapittel 6A om formidling av læreplasser i forskrift til opplæringsloven. Omfattet av dette forslaget var nettopp en slik plikt for kommunene til å overføre nødvendige personopplysninger i forbindelse med og forut for inntak til videregående opplæring, herunder formidling av læreplasser. Plikten ble foreslått uavhengig av samtykke fra den enkelte elev på 10. trinn i grunnskolen og forslaget forutsatte at rapportering skulle kunne skje uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13. Med unntak av Datatilsynet som mente at dette måtte baseres på samtykke fra den enkelte, var det overveiende flertallet av høringsinstanser positive til forslaget. Enkelte høringsinstanser pekte på at dersom plikten til å overføre skal kunne utføres uten hinder av taushetsplikt, må denne hjemles i opplæringsloven for å kunne gjøre unntak for forvaltningens taushetsplikt. Departementet er enig i dette og er av den oppfatning at for å sikre en smidig gjennomføring av hele inntaks- og formidlingsprosessen er det hensiktsmessig at kommunene pålegges en plikt til å overføre de nødvendige opplysningene. Dette er arbeid som alle kommuner gjør per i dag og innebærer kun en kodifisering av praksis og en tydeliggjøring av rammebetingelsene for inntak og formidling til videregående opplæring.

Departementet har i forslaget tatt utgangspunkt i at behandling av potensielle søkeres personopplysninger, altså *før* søknad, skal baseres på samtykke, mens behandling av personopplysninger i forbindelse med søknaden og videre oppbevaring og bruk av opplysningene foreslås hjemlet i lov.

6.3.5. Om den registrertes rettigheter

Den registrerte er gjennom personopplysningsloven gitt flere rettigheter for å ivareta kontrollen med egne personopplysninger. Dette er blant annet en rett til informasjon, innsyn, retting og sletting. Departementet vil nedenfor gjøre en vurdering av hvorvidt disse rettighetene trenger en ytterligere regulering eller om personopplysningslovens bestemmelser vil ivareta de registrertes behov på en tilfredsstillende måte.

Informasjon

Informasjonsplikten reguleres både av personopplysningsloven § 19 og § 20. Formålet med informasjonsplikten er å utjevne informasjonsubalansen mellom den behandlingsansvarlige, her fylkeskommunene både enkeltvis og i fellesskap. Fylkeskommunene innhenter i stor grad opplysninger direkte fra vedkommende selv eller etter at det har vært kontakt med vedkommende. Det er med andre ord mange kontaktpunkter mellom fylkeskommunene og de

registrerte. Dette tilsier at det ligger godt til rette for at informasjonsplikten oppfylles på alle stadier av søknadsprosessen.

Det er etter departementets oppfatning viktig at alle de registrerte får god informasjon om den behandling av personopplysninger som i dag skjer i Vigo, både lokalt og sentralt. Med bakgrunn i informasjonspliktens formål, mener departementet at det av hensyn til de registrertes personvern, er viktig med åpenhet og informasjon om den sentrale behandlingen av personopplysninger. Det vil bidra til å ivareta de registrertes tillit til at utdanningsmyndighetene behandler de aktuelle personopplysninger på en tilfredsstillende måte og man vil samtidig oppnå forståelse for viktigheten av behandlingen. Med tanke på at store deler av opplysningene som er registrert i fylkenes inntakssystem også viderefremmes til Utdanningsdirektoratet

Departementet ser ikke at det er behov for en spesiell informasjonsplikt knyttet til denne behandlingen all den tid de vanlige reglene i personopplysningsloven gjelder. Departementet vil imidlertid bidra til at både kommuner og fylkeskommuner er seg sitt ansvar bevisst i denne sammenheng slik at de oppfyller informasjonsplikten i samsvar med gjeldende rett.

Innsyn

Etter personopplysningsloven § 18 har den registrerte rett til innsyn i egne personopplysninger. Denne rettigheten vil også gjelde for den behandlingen som skjer hos Vigo. Departementet mener at det ikke er nødvendig at retten til innsyn også fremgår av opplæringsloven all den tid hovedregelen etter personopplysningsloven følges.

Retting

Etter personopplysningsloven § 27 har den registrerte rett til retting av egne personopplysninger. Denne rettigheten vil også gjelde for den behandlingen som skjer hos Vigo. Personopplysningsloven vil gjelde også her, departementet mener derfor at det ikke er nødvendig at retten til retting også fremgår av opplæringsloven.

Sletting

Personopplysningsloven § 28 krever at personopplysninger skal slettes når videre oppbevaring ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med innsamlingen. Dette innebærer at dersom opplysninger om halvårskarakterer ikke lenger nødvendige når de endelige karakterene foreligger, kan disse opplysningene slettes, når det foreligger endelige karakterer for den registrerte. Disse opplysningene vil, som i dag, likevel være å finne hos den enkelte skoleeier jf. forskrift til opplæringsloven § 3-39 og de vil være utlevert til Utdanningsdirektoratet jf. forslaget som beskrevet i kapittel 5 i dette høringsnotatet.

Dersom annen lovgivning krever videre oppbevaring etter den tid, er slettepåbudet gjennom Datatilsynets forvaltningspraksis frem til nå tolket slik at sletting innebærer at opplysningene ikke lenger vil være tilgjengelig for det opprinnelige formålet, kun for det formålet som hjemler videre oppbevaring. Arkivloven vil være en slik lov i dette tilfellet. For å hindre at offentlige arkiver skal gå tapt, skal alle statlige arkiv avleveres til Arkivverket, jf. arkivloven § 10. Det er i tillegg etablert et generelt forbud mot å slette arkivmateriale. Departementet mener at personvern hensyn tilsier at det bør fastslås en sletteregel i tilknytning til registreringene i fylkeskommunenes felles inntaks- og administrasjonssystem for videregående opplæring, men likevel slik at opplysninger som er omfattet av arkivlovens oppbevaringsplikt overføres til fylkeskommunenes fagsystemer når denne slettefristen inntreffer. Departementet foreslår at slettefristen skal inntre når en person har brukt opp sin rett til

opplæring. Det betyr at sletting i inntaks- og administrasjonssystemet som hovedregel kan skje når videregående opplæring er fullført og bestått, men for personer som ikke har fullført og bestått, må det vurderes individuelt hvorvidt retten er oppfylt. Departementer ser at dette kan fremstå som byrdefullt for den enkelte fylkeskommune og ber derfor spesielt om høringsinstansenes syn på dette, eventuelt forslag andre tilnærminger til en eventuell slettefrist.

6.3.6. Om informasjonssikkerhet og internkontroll

Etter departementets vurdering er det i dagens system opprettet tilfredsstillende skiller mellom de lokale delene og den sentrale delen av inntakssystemet. Vigo-systemet er for øvrig under utvikling for å sikre at sensitive personopplysninger behandles i en egen, sikker sone.

Sikkerheten må være i samsvar med gjeldende informasjonssikkerhetsregler og krav til internkontroll etter personopplysningsloven §§ 13 og 14 med forskrifter. Det er en forutsetning at fylkeskommunene i dag og i fremtiden, uavhengig av system, følger de til enhver tid gjeldende bestemmelser om informasjonssikkerhet og internkontroll knyttet til behandling av personopplysninger.

Omfattende registrering av personopplysninger og informasjonsdeling, krever formelle systemer og rutiner for blant annet tilgangsstyring og etterkontroll av tilgang. Systemer for logging av innsyn i opplysninger må være på plass, og de aktuelle virksomhetene må ha et internkontrollsystem, herunder bør de ha gode rutiner for gjennomgang av logger og eventuell sanksjonering av brudd på tilgangsregler. Innsyn for de registrerte i loggene bør også vurderes. Krav til informasjonssikkerhet og interkontroll er særregulert i personopplysningsloven med tilhørende forskrifter, departementet ser derfor ikke at det er behov for å regulere dette spesielt.

6.4. Oppsummering av departementets forslag

For å sikre et klart rettslig grunnlag for fylkeskommunenes oppfyllelse av sitt ansvar for inntak til og administrasjon av videregående opplæring foreslår departementet her å klargjøre to forhold. Det foreslås for det første en plikt for kommunene til å overføre de opplysninger om elever i 10. trinn som er nødvendig for fylkeskommunene for å forberede og dimensjonere inntaket til videregående opplæring. Dette dreier seg hovedsakelig om elevenes fødselsnummer og halvårskarakterer fra 10. trinn. Dersom overføringen skal skje før søknad til videregående opplæring, må det baseres på samtykke fra den enkelte elev. Overføring av tilsvarende opplysninger etter at elevene har søkt om plass i videregående opplæring er en forutsetning for å behandle søknaden og det er denne overføringen forslaget gjelder. Departementet mener derfor at samtykke ikke lenger er det rette behandlingsgrunnlaget og foreslår derfor at det fremgår tydelig av lovhjemmelen. Personopplysninger som overføres i denne forbindelse vil dessuten bli oppbevart i lang tid fremover uten at den registrerte kan påvirke dette for eksempel gjennom å trekke sitt samtykke tilbake. Dersom fremtidig oppbevaring av opplysningene ikke var nødvendig, ville samtykke derimot vært det beste alternativet. Departementet mener at å bygge denne behandlingen på samtykke ikke oppfyller vilkårene til et gyldig samtykke slik det er nedfelt i personopplysningsloven, det vil heller ikke medføre riktighet at behandlingen er frivillig for den enkelte all den tid den er en forutsetning for søknad til og deltagelse i videregående opplæring. Departementet foreslår derfor at fylkeskommunes behandling av personopplysninger i denne sammenheng lovhjemles. Det foreslås samtidig at det fremgår tydelig av lovbestemmelsen at disse personopplysningene kan behandles i et sentralt inntakssystem for alle fylkeskommunene slik det gjøres i dag.

Den foreslåtte bestemmelsen kodifiserer etter departementets oppfatning gjeldende rett. Overføring av personopplysninger fra kommune til fylkeskommune er en forutsetning for at inntaket til videregående opplæring kan planlegges, administreres og gjennomføres, mens behandling i et felles sentralt inntaks- og administrasjonssystem er en forutsetning for at fylkeskommunen på senere tidspunkt ved vurdering fremtidige inntakssøknader, kan avgjøre hvorvidt søker fortsatt har rett til videregående opplæring og eventuelt hva som gjenstår av denne retten. Selv om departementet mener at dette er en kodifisering av gjeldende rett, har departementet forståelse for Datatilsynets oppfatning om at omfattende sentrale behandlinger av personopplysninger bør fremgå tydelig av lovverket hvilket ikke er tilfellet for dagens behandling av personopplysninger i et felles inntaks- og administrasjonssystem. Departementets forslag bygger i stor grad på dagens praksis, det er likevel viktig å presisere at innenfor de rettslige rammer står fylkeskommunene selv fritt til å bestemme hvordan det felles inntakssystemet skal innrettes, driftes og administreres. I dag har fylkeskommunene valgt å løse denne oppgaven gjennom det interkommunale selskapet Vigo. Departementet mener at den foreslåtte bestemmelsen må være teknologi- og systemnøytral, og bruker derfor begrepet felles inntaks- og administrasjonssystem i stedet for å bruke navnet Vigo som er navnet på dagens systemtekniske løsning.

6.5.Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ingen nye rettigheter eller plikter, men kodifisering av gjeldende praksis og rett. Forslaget går ut på å sikre at gjeldende praksis i fylkeskommunene har et tilfredsstillende rettslig grunnlag. Av personvern hensyn er det imidlertid oppstilt en klar slettefrist for personopplysninger som er registrert i fylkeskommunenes felles inntaks- og administrasjonssystem. Innføring av dette kan medføre noe mer administrative byrder enn det som er tilfellet i dag. Etter personopplysningsloven § 28 har fylkeskommunen imidlertid allerede i dag en klar plikt til å slette personopplysninger som ikke lenger er nødvendig. Eventuelle kostnader ved endret praksis må derfor dekkes av fylkeskommunene innenfor gjeldende rammer.

Fylkeskommunene pålegges ingen nye plikter. Plikt til å informere de registrerte følger allerede av personopplysningsloven.

Kommuner pålegges en ny plikt til å overføre til fylkeskommunen personopplysninger om elever på 10. trinn som er nødvendig i forbindelse med inntaket til videregående opplæring. Kommunene utfører dette arbeidet allerede i dag. Kommuner har de nødvendige systemer og rutiner for dette. Fastsettelse av dette som en plikt vil, etter departementets vurdering, derfor kun ha mindre økonomiske og administrative konsekvenser, om noen.

6.6.Forslag til lovttekst

Ny § 13-11 skal lyde:

§ 13-11 Behandling av personopplysninger ved inntak til og administrasjon av videregående opplæring

Kommunen skal, utan hinder av teieplikt, overføre til fylkeskommunen dei personopplysningane om elevar på 10. trinn som er nødvendig for å førebu, dimensjonere og administrere inntaket til vidaregåande opplæring. Om slik overføring skjer før eleven har søkt om inntak til vidaregåande opplæring, må kommunen innhente samtykke frå den enkelte elev.

For å dimensjonere og administrere inntaket til vidaregåande opplæring og søknad om læreplass kan fylkeskommunen behandle personopplysningar om elevar i 10. trinn og deltakare i vidaregåande opplæring. Tilsvarande gjeld opplysningar som er nødvendig for å

skrive ut dokumentasjon om gjennomført opplæring. For å oppfylle disse formåla kan opplysningane behandlast samla i eit felles inntaks- og administrasjonssystem for alle fylkeskommunane. Fylkeskommunane avgjør i fellesskap plassering av behandlingsansvaret for eit slik system.

Fylkeskommunane må slette opplysningane når den registrerte har brukt opp retten til vidaregåande opplæring jf. § 3-1 og § 4A-3

Departementet kan fastsette nærare forskrifter om behandling av personopplysningar i samband med inntak til og administrasjon av vidaregåande opplæring.

6.7.Merknader til lovforslaget

Til første ledd

Bestemmelsen kodifiserer dagens praksis der kommunene overfører den informasjonen, herunder personopplysninger, som er nødvendig for å forberede, dimensjonere og administrere inntak til videregående opplæring. Dette er i hovedsak fødselsnummer og halvårskarakterer. Bestemmelsen pålegger kommunene en plikt til å overføre den aktuelle informasjonen. Dersom overføring skal skje før søknad, må kommunene innhente samtykke fra den enkelte elev. Det er en forutsetning at fylkeskommunene bidrar med tilrettelegging av denne innhenting.

Til andre ledd

Dette leddet tydeliggjør fylkeskommunenes hjemmel til å behandle personopplysningene som kommunen har overført med hjemmel i første ledd, og at disse opplysningene kan behandles i et felles sentralt inntaks- og administrasjonssystem der fylkeskommunene på bakgrunn av en søknad kan få tilgang til opplysninger om den enkelte søker registrert i andre fylkeskommuner.

Til tredje ledd

Personopplysninger skal ikke oppbevares lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen. Formålet med denne behandlingen er hovedsakelig å få gjennomført inntak til videregående opplæring. Det er ikke alle som fullfører videregående opplæring i et ordinært tidsmessig løp. Flere slutter og ønsker å starte opp igjen opplæringen når det er gått mange år. Hva den enkelte har rett til av opplæring på et senere tidspunkt, bestemmes av hva vedkommende tidligere har fått av opplæring. Så fremt vedkommende ikke har fullført videregående opplæring, er det derfor nødvendig å oppbevare denne informasjonen i et felles inntaks- og administrasjonssystem. Når vedkommende har fullført videregående opplæring er det ikke lenger nødvendig med sentral lagring av opplysningene. Hva som skal oppbevares hos fylkeskommunene lokalt bestemmes av arkivloven med tilhørende forskrifter.

Til fjerde ledd

Dette leddet gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter som angir omfanget av behandlingen av personopplysninger til dette formålet. Slike forskrifter vil nærmere kunne spesifisere de aktuelle personopplysningene det dreier seg om. Aktuelle opplysningstyper vil være hvem eleven, søkeren, lærekandidaten, lærlingen, den voksne er, altså fullt navn og fødselsnummer, resultatopplysninger som karakterer i det enkelte fag som utgjør søknadsgrunnlaget, opplysninger som startdato og sluttdato for å beregne retten, herunder overføring av nødvendige opplysninger til oppfølgingstjenesten. Fravær registreres også for å kunne påføre dette på vitnemålet.

Behandlingen er gjennom lovteksten hovedsakelig begrenset til å omfatte personopplysninger som er nødvendig for å forberede, dimensjonere og administrere inntaket til videregående opplæring og formidling av læreplasser. Dette omfatter første gangs inntak til Vg 1 og deretter inntak til de videre trinn, formidling av læreplasser og senere inntak til videregående opplæring for dem som slutter underveis i opplæringen og kommer tilbake senere. Enkelte opplysninger vil også bli behandlet for å administrere videregående opplæring, som samarbeidet med oppfølgingstjenesten og utskriving av dokumentasjon. Dette kan det vise seg hensiktsmessig å presisere i forskrift.

Departementet kan i hjemmel i denne bestemmelsen også nedsette bestemmelser om utlevering av opplysninger. For utlevering oppfølgingstjenesten og Utdanningsdirektoratet mener departementet at dette er tilfredsstillende regulert i gjeldende rett. Utlevering til Utdanningsdirektoratet er hjemlet i fylkeskommunes rapporteringsplikter i forskrift til opplæringsloven kapittel 2. Oppfølgingstjenestens plikt til å ha oversikt over målgruppen etter forskrift til opplæringsloven kapittel 13 anses også som å være tilstrekkelig hjemmel for tilgang til nødvendige personopplysninger fra kommunen og fylkeskommunen.

7. Innføre krav om politiattest ved tilsetting i folkehøyskole (folkehøyskoleloven)

7.1.Bakgrunn

Opplæringsloven og privatskoleloven fastsetter krav om framleggelse av politiattest ved tilsettinger i faste og midlertidige stillinger på både grunnskolenivå og videregående nivå, jf. opplæringsloven § 10-9 og privatskoleloven § 4-3. Kravet om framleggelse av politiattest gjelder uavhengig av stillingskategori. Hvilke overtredelser i straffeloven som skal anmerkes på politiattesten, følger av politiregisterloven § 39 første ledd. Dette er begrenset til forhold som anses relevante i forhold til å beskytte barn og unge, fortrinnsvis seksualforbrytelser, grove volds- og ransforbrytelser og grove narkotikaforbrytelser.

Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikke tilsettes fast eller midlertidig i offentlige grunnskoler eller i grunnskoler godkjent etter privatskoleloven. Dette gjelder også skolefritidsordningen, musikk- og kulturskoler mv. I andre tilfeller må konsekvensene av merknader på politiattesten vurderes konkret. Dette følger av opplæringsloven § 10-9 tredje ledd og privatskoleloven § 4-3 tredje ledd.

Også i offentlige videregående skoler og i videregående skoler godkjent etter privatskoleloven må det framlegges politiattest ved tilsetting. På videregående nivå er det imidlertid ikke noe forbud mot å tilsette personer som er dømt for visse overgrep. Hvilke konsekvenser eventuelle merknader på politiattesten skal få må vurderes konkret av tilsettingsmyndigheten i hvert enkelt tilfelle.

Lov 16.12.2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven) har ingen bestemmelse om krav til politiattest.

I forbindelse med høring av forslag til endringer i opplæringsloven § 10-9 og privatskoleloven § 4-3 i 2011 uttalte Folkehøgskolerådet i sin uttalelse av 10. mai 2011:

”Folkehøgskolerådet har ingen merknader til det framlagte forslaget, men mener at også [...] folkehøgskoleloven burde ha med samme passus om politiattest og ber om at dette synspunktet blir tatt med i det videre arbeidet.”

Departementet foreslår i dette høringsbrevet å innføre krav om politiattest ved tilsetting i fast eller midlertidig stilling i folkehøyskole. Det foreslås at lovendringen trer i kraft 1. august 2014.

7.2.Gjeldende rett

Folkehøyskoleloven § 2 bokstav f. bestemmer at en folkehøyskole skal ha et styre som det øverste ansvarlige organ. Eieren av folkehøyskolen fastsetter sammensetningen av styret. Elever og tilsatte skal være sikret representasjon i styret, og de skal selv velge sine representanter som har tale-, forslags- og stemmerett på styremøtene. Styret skal føre tilsyn med skolens drift. Styret er også tillagt kompetansen til å tilsette og si opp skolens personale.

Folkehøyskoleforskriften § 15 første punktum fastsetter at den som tilsettes som lærer i folkehøyskolen må oppfylle kravene til kompetanse for undervisning i grunnskolen eller videregående skole etter opplæringsloven.

Folkehøyskoleloven har ingen bestemmelse om krav til politiattest.

7.3.Departementets vurderinger

Det finnes 77 folkehøyskoler i Norge. Det følger av folkehøyskoleloven § 1 annet ledd at folkehøyskolens formål er å fremme allmenndanning og folkeopplysning, og at den enkelte skole har frihet til å fastsette sitt verdigrunnlag innenfor denne rammen.

Folkehøyskoleloven § 2 fastsetter vilkår for departementets godkjenning av folkehøyskoler. Sentrale vilkår er at folkehøyskolen skal være eksamensfri, at internat skal være en integrert del av læringsprogrammet og at minst 50 prosent av den samlede virksomheten skal bestå av langkurs.

Folkehøyskolene har i dag totalt knappe 750 lærerstillinger (omregnet til 100 prosent stillinger). Det samlede antall tilsatte i folkehøyskolene er rundt 850 (lærere, inspektører, rektorer).

Antall elever på folkehøyskolenes langkurs utgjør vel 11 prosent av et årskull 19-åringer. Kjønnsmessig er det flest jenter som går på folkehøyskole (knappe 60 prosent).

Departementet vil peke på at folkehøyskolene er en del av det samlede utdanningssystemet i Norge. Departementet ønsker å innføre krav om politiattest i folkehøyskolene på samme måte som i skoler som driver etter opplæringsloven og privatskoleloven. Departementet har i denne sammenheng merket seg at Folkehøgskolerådet har bedt om at det innføres regler om politiattest også i folkehøyskoler.

Et viktig formål bak krav om politiattest i folkehøyskolen vil være å bidra til å motvirke seksuelle overgrep mot ungdom.

Departementet foreslår etter dette å innføre krav om at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i folkehøyskolen må legge fram politiattest med tilsvarende innhold som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Departementet foreslår at styret ved folkehøyskolen, som etter folkehøyskoleloven § 2 bokstav f. er tilsettingsmyndighet, vurderer konsekvensene av eventuelle merknader på politiattesten i den enkelte tilsettingssak. På samme måte som i offentlige og private videregående skoler innebærer forslaget ikke noe yrkesforbud, idet elevenes alder tilsier at det bør være tilstrekkelig at tilsettingsmyndigheten har tilgang til informasjonen i en politiattest når den skal avgjøre spørsmålet om tilsetting. Departementet

presiserer at kravet om politiattest vil være begrenset til nytilsetninger, og at styret ikke kan kreve slik attest av personer som allerede er tilsatt. Departementet presiserer også at politiattest ikke skal innhentes for alle søkere, kun for den søker som får tilbud om tilsetting.

7.4. Departementets forslag

Departementet foreslår en ny § 6 i folkehøyskoleloven om at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i folkehøyskole, må legge fram politiattest med tilsvarende innhold som er nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Forslaget til ny § 6 innebærer også at styret ved skolen vurderer konsekvensene av eventuelle merknader på politiattesten i den enkelte tilsettings sak.

7.5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i høringsnotatet innebærer at det innføres krav om at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i folkehøyskolen må legge fram politiattest med tilsvarende innhold som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Forslaget vil kunne føre til utstedelse av flere politiattester, men i et meget begrenset omfang. Det vises her til at forslaget er begrenset til nytilsetninger, og at det ikke skal innhentes politiattest for de rundt 850 personene som i dag er tilsatt ved landets 77 folkehøyskoler.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at lovforslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for politietaten spesielt eller staten generelt.

7.6. Forslag til lovtekst

Ny § 6 i folkehøyskoleloven skal lyde:

Den som skal tilsettes fast eller midlertidig i folkehøyskole, må legge fram politiattest med tilsvarende innhold som er nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Styret ved skolen vurderer konsekvensene av eventuelle merknader på politiattesten i den enkelte tilsettings sak.

Nåværende § 6 blir ny § 7.

Nåværende § 7 blir ny § 8.

Nåværende § 8 blir ny § 9.

7.7. Merknader til lovforslaget

Ny § 6 første punktum i folkehøyskoleloven innebærer at den som skal tilsettes fast eller midlertidig i folkehøyskole, må legge fram politiattest med tilsvarende innhold som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Ny § 6 annet punktum innebærer at styret ved skolen vurderer konsekvensene av eventuelle merknader på politiattesten i den enkelte tilsettings sak.