

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
24/05107-2

Dato
19.12.2024

Høringsvar- Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring)

Datatilsynet viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 30. september 2024 angående forslag til lov- og forskriftsendringer for opprettelsen av individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring.

1. Overordnet om høringsforslaget

Innledningsvis ønsker Datatilsynet å understreke at vi mener at forslaget innebærer et stort inngrep i personvernet til det enkelte barn og i personvernet på et samfunnsnivå.

Datatilsynet erkjenner behovet for, og samfunnsnyttene av, mer kunnskap om barn i barnehager og skoler. Departementet hevder at individdataregistrene er nødvendig for å få mer pålitelig kunnskap om sosial ulikhet blant barn i barnehager og skoler. Registrene vil blant annet gi kunnskap om skolens bidrag til læring, årsaker til manglende gjennomføring av videregående skole, fravær og kjønnsforskjeller.

Opprettelsen av nasjonale individdataregistre, som innebærer personverninngrep, forutsetter en redegjørelse for, og vurdering av, en rekke personvernrettslige problemstillinger. Datatilsynet har i det følgende vurdert om registrenes inngrep i personvernet anses forholdsmessig sett opp mot registrenes formål.

2. Datatilsynets høringsvar oppsummert:

Vi mener høringsnotatet reiser flere viktige problemstillinger som departementet ikke vurderer grundig nok eller har tatt stilling til. Vi er bekymret for registrenes brede formål og hjemler for kobling mot allerede eksisterende registeropplysninger. I tillegg, mener vi at forslaget ikke vurderer opprettelsen og bruk av registrene som flere *ulike* behandlingsaktiviteter, men vurderer alt samlet under formål om forskning og statistikk etter personvernforordningen artikkel 89. Vi påpeker at selve registrene har til formål å opprette sentrale datakilder, og kan ikke på noen måte anses å falle innenfor artikkel 89 sitt

anvendelsesområde. Vi mener at departementets forslag til lovs- og forskriftsendringer, slik det forslås i høringsnotatet, innebærer et uforholdsmessig inngrep i personvernet. Dette begrunnes blant annet med at:

- Vi mener at selve opprettelsen av individdataregistrene medfører personvernkonsekvenser, og vi er uenige i departementets konklusjon om at personvernkonsekvensene av å registrere «noen nøkkelopplysninger om barn og elever» er begrenset.
- Registrenes formål er svært vidt og generelt utformet og prinsippet om formålsbegrensning er ikke tilstrekkelig ivaretatt.
- Vi er kritiske til at det foreslås et generelt unntak fra Utdanningsdirektoratets taushetsplikt, og at departementet mener det er unødvendig å følge forvaltningslovens prosedyrer etter § 13d. Uansett mener vi et slikt unntak må ha lovhjemmel for å ivareta legalitetsprinsippets krav, og anser det utilstrekkelig at unntaket hjemles på forskriftsnivå.
- Vi stiller spørsmål ved om lagringstiden hos Utdanningsdirektoratet på 10 år etter avsluttet grunnskole er tilstrekkelig for å kunne oppfylle registrenes formål. Hvis dataene reelt sett lagres permanent hos SSB, bør dette omtales særskilt. Lagringsbegrensningen for Utdanningsdirektoratet har i så tilfelle begrenset verdi i vurderingen av personvernkonsekvensene.
- Delingen av behandlingsansvaret mellom Utdanningsdirektoratet, SSB og forskere må klargjøres.
- Vi er kritiske til at utleveringsadgangen til forskning er generelt utformet, uten begrensninger knyttet til registrenes formål. Det må utredes nærmere hvilke typer forskning som skal kunne utføres på grunnlag av opplysningene.
- Det må oppstilles et forbud i lov for utlevering av identifiserbare registerdata til andre offentlige myndigheter som har hjemmel i lov for slik utlevering.
- Vi mener at departementet har foreslått unntak fra de registrertes rettigheter uten tilstrekkelige begrunnelser, og i for stor grad henvist til unntak knyttet til personvernforordningen artikkel 89.
- Vi mener at departementets forslag til lovs- og forskriftsendringer, slik det forslås i høringsnotatet, innebærer et uforholdsmessig inngrep i personvernet.

3. Rett til personvern og krav ved inngrep i personvernet

Enhver har rett til vern av sitt privatliv. Dette er en rett som er beskyttet av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) samt en grunnlovfestet rettighet. En sentral del av retten til privatliv er retten til vern av ens personopplysninger.

EMK er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999. I EMK artikkel 8 nr. 1 fremgår det at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Videre angir EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i borgernes privatliv må være «i samsvar med loven». Inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til viktige samfunnsmessige interesser.

Retten til privatliv er anerkjent som en sentral menneskerettighet ved å bli tatt inn i Grunnloven § 102, hvor det blant annet fremgår at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon» og at «[s]tatens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet».

Når det gjelder forholdet mellom menneskerettigheten privatliv og personvernregelverket, viser vi til forarbeidene til personopplysningsloven, Prop. 56 LS (2017-2018), punkt 6.4. Her fremgår det på side 34:

«EMD har i sin praksis lagt til grunn at offentlig myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1, se Amann mot Sveits 16.2.2000 [EMD-1995-27798] avsnitt 65 og S. og Marper mot Storbritannia 4.12.2008 [EMD-2004- 30562] avsnitt 67».

I tillegg til å være en grunnleggende individuell rettighet, er personvern også viktig for samfunnet og fellesskapet. Et godt personvern legger grunnlag for ytringsfrihet, informasjonsfrihet og meningsdannelse. Personvern er med andre ord en forutsetning for et åpent samfunn og et velfungerende demokrati.

Datatilsynet er positive til at begge disse perspektivene er løftet i høringsnotatet under kapittel 3.

4. Datatilsynets vurdering av nullalternativet: Hvor mye informasjon ønsker vi at myndighetene skal ha om hver enkelt?

Datatilsynet mener det er grunn til å stille spørsmål om hvor mye personopplysninger vi som samfunn ønsker, og anser som nødvendig, at myndighetene skal ha om hver enkelt. Dette er et prinsipielt spørsmål vi mener det er viktig at Stortinget tar stilling til før de vedtar opprettelsen av de foreslåtte individregistrene.

Retten til personvern handler, i dette tilfelle, først og fremst om tilliten til staten, og mindre om frykten for misbruk av personopplysninger.

Individregistrene skal bestå av en stor mengde personopplysninger om alle norske barn, som vil gi staten tilgang til personopplysninger om barnet selv og barnets familie. Ved første øyekast fremstår lov- og forskriftsendringene som en liten endring i praksis; Departementet fremholder blant annet at informasjonen registrene skal inneholde allerede finnes i dag, lagret lokalt hos hver enkelt kommune.

En nasjonal sammenstilling av opplysningene vil i seg selv innebære personvernkonsekvenser. Sammenstillingen vil igjen føre til at både tilgjengeligheten av personopplysningene og koblingsmulighetene blir betydelig større enn i dag.

Norske myndigheter har store mengder data om innbyggerne gjennom ulike registre for helse-, sosiale og økonomiske forhold. Gjennom fødselsnummer, kan disse dataene kobles opp mot hverandre i et stort omfang. Resultatet av slike koblinger er noe mer enn kun summen av de enkelte opplysningene; det kan gi et fullstendig bilde av et enkeltindivids liv fra vugge til grav.

Departementet skriver under punkt 8.4.3 at «Personopplysningene i individregistrene vil imidlertid være en sentral kilde for statistikk, analyse og forskning og har som formål å være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utviklingen av barnehage- og skoletilbudet fra myndighetenes side i Norge. Det innebærer at bruken av registrene vil kunne bli betydelig. Jo flere personopplysninger som legges inn i registrene, desto større kan bruken bli. Omfattende bruk, og omfattende mulighet for å sammenstille opplysningene fra registrene over barn i barnehage og skole med opplysninger fra andre registre, vil innebære en inngripen i personvernet for individene det gjelder og for personvernet som kollektivt gode.»

Vi mener at en opprettelse av nasjonale individdataregistre, med brede koblingsmuligheter til annen registerdata, innebærer en endret maktbalanse mellom myndighetene og enkeltindividet, som kan påvirke tilliten til statlige myndigheter negativt. Det er en fare for at registrenes innhold vil utvides i fremtiden, samt at flere nasjonale registre etableres med stadig flere koblingsmuligheter.

Å velge nullalternativet innebærer at nasjonale myndigheters tilgang til informasjon fortsatt må innhentes gjennom samtykkebaserte utvalgsundersøkelser og aggregerte data (tall om grupper og institusjoner), basert på konkrete vurderinger for de enkelte behandlingene. Dette er ifølge departementet ressurskrevende og vil ikke gjøre det mulig å følge et individ over tid. Hensynet til ressurseffektivitet er legitimt, men det må avveies mot ulempene som kan medfølge for den enkeltes personvern og personvern som et kollektivt gode.

5. Er forslaget om individregistrene et forholdsmessig inngrep i personvernet?

5.1 Rettslig grunnlag etter personvernforordningen

Alle inngrep fra offentlige myndigheter overfor borgere skal ha hjemmel i lov. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet.

Legalitetsprinsippet er forankret i Grunnloven § 113, som presiserer at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». EMK angir også i artikkel 8 nr. 2 at inngrep i borgernes privatliv krever tilstrekkelig hjemmel. Et slikt vern i form av hjemmel mot vilkårlige og uforutsigbare inngrep er en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Kravet til hjemmelens klarhet skjerpes i takt med inngrepets størrelse. De mest alvorlige inngrepene må ha hjemmel i lov fremfor forskrift eller forvaltningsvedtak. Ved vesentlige inngrep i borgernes rettssfære, må det fremgå klart av lovens ordlyd at inngrepet er omfattet av den aktuelle lovbestemmelsen. Dette skaper forutsigbarhet og er en nødvendig rettssikkerhetsgaranti.

Personvernforordningen stadfester dette flere steder, blant annet i artikkel 5 i lovlighetsprinsippet.

All behandling av personopplysninger må videre ha et rettslig grunnlag i tråd med personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. For offentlige myndigheter er alternativene i artikkel 6.1 bokstav c) eller e) de aktuelle grunnlagene. Etter disse bestemmelsene kreves det i tillegg et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen.

Departementet informerer om at de foreslåtte reguleringene i opplæringsloven, barnehageloven og privatskoleloven vil være supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Artikkel 6 nr. 3 oppstiller et krav til innholdet av det supplerende rettsgrunnlaget «skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og står i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd». Det må gjennomføres en proporsjonalitetsvurdering, der inngrepet i personvernet skal stå i forhold til det samfunnsmessige godet som oppnås.

Det må være en forholdsmessighet mellom hvilke personopplysninger som samles inn og behandles i de foreslåtte individregistrene med de koblinger til andre registre som kan gjøres, og de positive effektene dette vil kunne ha for utviklingen av et bedre barnehage- og skoletilbud i Norge. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i denne forholdsmessighetsvurderingen.

Det fremstår som at departementet ikke er klar over at det ved opprettelse og bruk av individdataregistrene skjer flere behandlingsaktiviteter. Kommunene skal rapportere inn opplysninger til Utdanningsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet skal pseudonymisere og deretter registrere opplysningene i to separate registre. En annen behandlingsaktivitet skjer når de pseudonyme opplysningene igjen kobles til fødselsnummer. Deretter kan individdata utleveres til SSB eller forskere, og sammenstilles med annen registerdata for forskning, utforming av statistikk eller kvalitetssikring. Individdataregistrene vil altså innebære mange separate behandlingsaktiviteter, der hver behandlingsaktivitet må vurderes for seg når det gjelder rettslig grunnlag, formål og dataminimering, samt regulering av de registrertes rettigheter.

5.2 Registrenes formål

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 angir krav til innholdet av supplerende rettslige grunnlag. Formålet skal kommet klart frem av det rettslige grunnlaget. Dette følger også av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, som oppstiller krav om at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål.

Som påpekt under punkt 5.1 om krav til rettslig grunnlag, må hver enkelt behandlingsaktivitet ha hvert sitt spesifikke og angitte formål.

Det følger av forslag til opplæringsloven § 25-4 at

Departementet kan etablere eit register med opplysningar om barn i grunnskoleopplæring for å leggje til rette for evaluering, utvikling og forbetring av verksemda som er omfatta av denne

lova. Registeret kan berre brukast til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglane i personvernforordninga art. 89.

Opprettelsen av registrene innebærer i hovedsak en systematisering og sammenstilling av opplysninger til to sentrale nasjonale individregistre. Formålet for selve registrene er etter vår oppfatning å opprette «sentrale datakilder». Dette er noe annet enn formål om statistikk og forskning som faller innenfor personvernforordningen artikkel 89 sitt anvendelsesområde.

Det er uklart for Datatilsynet om den siste setningen i § 25-4 er ment å være begrensende, slik at de eneste lovlige behandlingsaktivitetene med data fra registrene er forskning, analyse og statistikk. En annen måte å forstå den foreslåtte bestemmelsen på, er at departementet har gitt artikkel 89 anvendelse også på *analyseformål*, som ellers faller utenfor artikkel 89.

I tillegg fremkommer det av høringsnotatet at Utdanningsdirektoratet har adgang til å utlevere personidentifiserbare opplysninger direkte til forskere til «forskningsformål» uten ytterligere spesifiseringer.

Vi bemerker at formålet til registrene om forskning og statistikk tilsier at personopplysninger skal oppbevares over tid. Vil stiller derfor spørsmål ved om man vil være i stand til å oppfylle dette formålet med en lagringstid på 10 år etter avsluttet grunnskole.

Datatilsynet mener at formålet er utformet svært generelt, uklart, for lite konkret og har et svært vidt anvendelsesområde. Dette er en betydelig svakhet ved forslaget, og ikke i tråd med personvernregelverkets krav til gyldige rettslige grunnlag.

5.3 Nødvendighet og dataminimering

Kravet til nødvendighet følger av flere reguleringer, både EMK artikkel 8, grunnloven § 102 og av personvernregelverket.

De grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger er angitt i personvernforordningen artikkel 5. Særlig sentralt for denne saken er prinsippet om dataminimering, herunder spesifisert til at behandlingen må være nødvendig for å oppnå det definerte formålet.

Prinsippet om dataminimering fremgår av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c, hvoretter personopplysninger skal være «adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for».

Etter prinsippet om dataminimering er det ikke tilstrekkelig at det er praktisk eller ønskelig å behandle personopplysninger; behandlingen må være nødvendig for at et spesifikt formål kan oppnås. Formålsbeskrivelsen vil være det naturlige utgangspunktet for vurderinger av nytteverdien av en behandling. Kravene til nødvendighet og en dokumentert nytteverdi av behandlingen vil skjerpes jo større personverninngrepet er.

Forslaget drøfter heller ikke hvilken betydning en permanent lagring av identifiserbare personopplysninger hos SSB har for dataminimeringsprinsippet, som fastslår at lagringen skal være begrenset til det som er nødvendig for formålene. Departementet må vurdere hver enkelt

behandlingsaktivitet for seg og vurdere hva som anses nødvendig for å oppnå hvert enkelt formål.

Departementet har konkludert med at det ikke skal være en reservasjonsrett for personopplysningene av særlig kategori under artikkel 9, herunder vedtak om personlig assistanse og antall timer, samt vedtak om rett til individuell tilrettelagt opplæring og antall timer. Dette begrunnes med at disse opplysningene er kjerneopplysninger i registrene og det er behov for komplette registre uten skjevheter, for at registrene skal oppnå sitt formål.

Datatilsynet ønsker likevel å fremheve plikten til å velge mindre inngripende metoder, eksempelvis aggregerte data, dersom man kan oppnå det samme formålet, jf. dataminimeringsprinsippet. Se nærmere om vår vurdering under punkt 5.4 om personopplysningenes art og punkt 5.9.3 om reservasjonsrett.

Datatilsynet vil understreke viktigheten av at det er vi som et demokratisk samfunn som må tillate at staten gjør inngrep i personvernet til den enkelte. En forutsetning er at selve innsamlingen, registreringen og sammenkoblingen med andre registeropplysninger anses *nødvendig* i et demokratisk samfunn av hensyn til viktige samfunnsmessige interesser.

Departementet har foreslått en svært generell angivelse av formålene, svært vid adgang til utlevering av individdata og tilnærmet ubegrensede koblingsmuligheter mot andre registeropplysninger. Datatilsynet mener at prinsippet om dataminimering og kravet til nødvendighet ikke er ivaretatt i forslaget om opprettelsen av registrene.

5.4 Personopplysningenes art og omfang

Datatilsynet er positive til at de foreslåtte hjemlene angir hvilke opplysninger som skal inkluderes i registrene, og at listen er ment å være uttømmende.

Alle elementene som listen inneholder må vurderes konkret opp mot personvernregelverket, herunder nødvendighet sett opp mot det angitte formålet og det må avveies om dataene hver for seg innebærer ulemper som oppveies av samfunnets interesse i at de inkluderes.

De nasjonale forløpsregistrene innebærer en omfattende innsamling av personopplysninger vedrørende barn. Barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisst på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt på de rettigheter de har når det gjelder behandling av deres personopplysninger. Dette skal virke skjerpene i vurderingen av personvernkonsekvensene.

Kunnskapsdepartementet foreslår at grunnskoleregisteret skal inneholde vedtak om personlig assistanse og antall timer, samt vedtak om rett til individuell tilrettelagt opplæring og antall timer. Barnehageregisteret skal inneholde vedtak om spesialpedagogisk hjelp og antall timer. Dette anses som indirekte helseopplysninger og faller innenfor virkeområdet til personvernforordningen artikkel 9, som omhandler særskilte kategorier av opplysninger.

Særlige kategorier av personopplysninger er som utgangspunkt forbudt å behandle etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Annet ledd gir likevel adgang til å behandle særlige

kategorier opplysninger etter opplistede unntak. Departementet foreslår at behandlingen av helseopplysninger i registrene faller inn under unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav j:

Behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1 på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Datatilsynet er uenige i at unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav j kan anvendes for behandling av personopplysninger ved opprettelse av selve individregistrene. Denne bestemmelsen gjelder formålene arkiv, statistikk og forskning. Det er på det rene at registrene skal kunne brukes til disse formålene, men opprettelsen og registreringen av opplysninger i registrene må vurderes uavhengig av den eventuelle viderebruken av dataene. Datatilsynet mener at unntaket i artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan være egnet for selve registrene:

Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser

Vi ser at departementet fremhever de «allmenne interesser» i å registrere personopplysninger om vedtak om personlig assistanse, individuell tilrettelagt opplæring og vedtak om spesialpedagogisk hjelp i individregistrene, under punkt 8.2.5.1 og 8.4.5. Vi kan imidlertid ikke se at departementet i tilstrekkelig grad vurderer kravet om at behandlingen er «nødvendig» av hensyn til viktige allmenne interesser, herunder hvilke alternative tiltak som finnes, som er av mindre inngripende karakter, for de registrerte barna og deres familier.

Vi fremhever også at informasjon om fravær, særskilt språkopplæring/minoritetsspråklighet og informasjon om redusert foreldrebetaling må anses som sensitive personopplysninger selv om det ikke faller innenfor kategoriene opplistet i artikkel 9. Vurderingene av inngrepet sett opp mot allmennhetens interesse og nødvendighet må gjennomføres også for disse opplysningstypene.

På tross av at opplysningene registrene skal inneholde er uttømmende regulert i forskrift, er Datatilsynet bekymret for at registrene i fremtiden enkelt kan utvides til å inneholde flere opplysninger, samt at det stadig opprettes flere registre med flere koblingsmuligheter.

Datatilsynet har ingen ytterligere bemerkninger.

5.5 Registrenes form og informasjonssikkerhetstiltak

Det foreslås å etablere to registre med begrunnelse om at dette gir bedre personvern ved at registrene er adskilt med hver sin koblingsnøkkel. Videre foreslår departementet at individregistrene over barn i barnehager og skoler bør etableres som personidentifiserbare

registre med intern pseudonymforvalter, av hensyn til registrenes formål, funksjonalitet og effektivitet. Fødselsnummer skal erstattes med et pseudonym og det vil kun være mulig å tilbake stille opplysningene til fødselsnummer for å oppfylle registrenes formål oppstilt i opplæringsforskrifta § 19-3 første ledd bokstav a og b.

Departementet argumenterer for å ta i bruk en intern pseudonymforvalter der koblingsnøkkelen er tilgjengelig internt i Utdanningsdirektoratet. Ved intern pseudonymisering vil det likevel kun være tillatt å benytte koblingsnøkkelen når det er nødvendig for å oppfylle registrenes formål, jf. opplæringsforskrifta § 19-3 bokstav a og b. Identiteten tilbakeføres heller ikke til registrene på noe tidspunkt.

I høringsforslaget slås det fast at separate registre gir bedre personvern enn et felles register. Datatilsynet er positive til at departementet ønsker å gjøre tiltak for å sikre personvernet, men er usikker på hvilken gevinst det gir å opprette to separate registre. Forslaget gir ingen informasjon om alternativene eller nærmere begrunnelse for løsningen, så det er vanskelig for Datatilsynet å ta stilling til om dette tiltaket har noen reell verdi.

Datatilsynet støtter forslaget om at den interne pseudonymforvalteren legges til en annen organisatorisk enhet enn den enheten som har ansvar for registrene, vi anser at det er et nødvendig tiltak. Ved at en annen enhet har nøkkelen og mottar forespørsel om kobling, vil man ivareta flere ledd i beskyttelsen av personopplysningene.

På bakgrunn av registrenes svært vidtrekkende og generelle formål, oppfordrer vi til at Utdanningsdirektoratet sørger for at det skjer en reell vurdering av hver forespørsel med ønske om å benytte koblingsnøkkelen.

Utdanningsdirektoratet skal loggføre hvem som får tilgang gjennom å fylle ut et skjema der formål med bruken, hvilke opplysninger som skal kobles og koblingens varighet spesifiseres. Det er uklart for Datatilsynet om det er planlagt noen kontroll av loggene og hvordan registrene blir brukt, og om de registrertes rett til innsyn omfatter innsyn i logg.

5.6 Utdanningsdirektoratet sin adgang til utlevering og sammenstilling av registeropplysninger

5.6.1 Utdanningsdirektoratet sin adgang til å sammenstille opplysninger fra registrene med andre opplysninger

Departementet foreslår en regulering av Utdanningsdirektoratet sin adgang til å sammenstille registeropplysninger i opplæringsforskriften § 19-4. I første ledd står det at opplysninger fra registeret for barn i grunnskole kan sammenstilles med:

- I) andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriftens kapittel
- II) Opplysninger fra registeret over barn i barnehager
- III) Opplysninger fra Folkeregisteret

Det presiseres at opplysningene kun kan sammenstilles for formål om å utarbeide statistikk og analyser innenfor formålet til registeret.

Datatilsynet mener det er en klar svakhet ved forslaget at begrepet «analyser» ikke nærmere er beskrevet. Manglende beskrivelser gir lite forutsigbarhet og bidrar til usikre rammer for behandlingen og uklare formål med registrene. Vi forutsetter at dette beskrives nærmere i det videre lovarbeidet.

5.6.2 Utlevering av registerdata til andre offentlige organer

Det fremgår av høringsnotatet at Utdanningsdirektoratet vil utlevere personopplysninger fra registrene til andre offentlige organer som har lovbestemte krav på å få slike utlevert. Datatilsynet viser til de foreslåtte angivelsene av tillatt bruk av registeropplysningene oppstilt i forslag til ny opplæringslov § 25-4 annet ledd og mener en slik utlevering går langt utenfor registrenes formål:

Registeret kan berre brukast til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglane i personvernforordninga art. 89.

En slik hjemmel til utlevering medfører en betydelig usikkerhet og risiko for utglidning av det angitte formålet med registrene.

Vi mener at det må oppstilles et forbud i lov for å forhindre at det oppstår en plikt til å utlevere personopplysninger fra registrene til andre offentlige organ med helt andre formål.

Vi er kritiske til at arbeidsmarkedsloven § 19 om opplysningsplikt overfor NAV trekkes frem som et eksempel. Dette er en bestemmelse som oppstiller krav til å utlevere alle opplysninger som er «nødvendig for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven». Dette er for eksempel opplysninger om alle forhold som er av betydning for en arbeidstakers rett til ytelser ved arbeidsmarkedtiltak. Arbeidsmarkedtiltakslovens formål er langt utenfor formålet til registrene, og slike koblinger bør ikke tillates.

Det kan videre tenkes at andre offentlige myndigheter har tilsvarende hjemmel som NAV. Det fremkommer tydelig av høringsnotatet at registerdataene ikke skal benyttes til enkeltvedtak overfor enkeltindivider, men det er en reell risiko for at det vil kunne skje i praksis dersom man ikke oppstiller et lovforbud mot slik utlevering. Av pedagogiske hensyn kan man innnta en presisering i lovgivningen om at opplysningene ikke kan brukes overfor enkeltpersoner.

I alle tilfeller synes vi det er misvisende at høringsnotatet flere steder skriver at «det ikke vil være lovlig å bruke opplysningene i registeret til andre formål, og at personopplysningene blant annet ikke kan benyttes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte» jf. blant annet i punkt 8.3.2. Samtidig vises det i notatet til at utleveringsplikter til andre offentlige myndigheter som omtalt over.

Høringsforslaget er på dette punktet lite konsekvent, tvetydig og til tider misvisende, noe Datatilsynet er kritisk til.

5.6.3 Utdanningsdirektoratets adgang til å utlevere registeropplysninger direkte til forskere

Videre innebærer forslaget en adgang for Utdanningsdirektoratet til å utlevere identifiserbare registeropplysninger direkte til forskere til forskningsformål. Det følger av forslag til ny opplæringsforskrift § 19-4 annet ledd annet punktum at «[o]pplysningane kan uten hinder av

teieplikt utleverast til forskningsformål». Det foreligger ikke noen begrensninger i forslaget knyttet til hva disse opplysningene kan brukes til, annet enn forskningsformål. Dette gir i praksis en ubegrenset koblingsmulighet, som ikke samsvarer med formålsbegrensningsprinsippet. Datatilsynet mener at departementet må utrede nærmere hvilke typer forskning som skal kunne utføres på grunnlag av opplysningene.

Vi mener at et generelt unntak fra Utdanningsdirektoratets taushetsplikt må fastsettes i lov for å oppfylle legalitetsprinsippet. På denne måten vil Stortinget vurdere om et generelt unntak fra taushetsplikten er begrunnet i hensyn som veier tyngre enn hensynene bak taushetsplikten som skal beskytte barnas personvern.

Departementet skriver at det er unødvendig at Utdanningsdirektoratet, som har fått ansvaret delegert fra departementet, skal fatte vedtak etter forvaltningsloven § 13d for hver enkelt utlevering. Ved å opprette en lovhjemmel som gjør generelt unntak fra Utdanningsdirektoratets taushetsplikt vil det ikke stilles krav til at departementet fatter vedtak etter forvaltningsloven § 13d for hver enkelt utlevering. Det følger videre av forvaltningsforskriften § 9 at saker skal forelegges Rådet for taushetsplikt og forskning før vedtak om unntak fra taushetsplikt fattes. Departementet har ikke problematisert dette noe ytterligere, og har heller ikke vurdert eventuelle negative konsekvenser av denne delen av forslaget.

Datatilsynet er ikke enige i forslaget om å gjøre unntak fra forvaltningslovens systematikk for unntak fra taushetsplikt gjennom enkeltvedtak. Vi ser alvorlig på at man velger en løsning som unngår tredjepartsvurderinger, som er ment å fungere som en garanti for ivaretagelse av forskningsdeltakernes rettigheter og interesser. Før slike vedtak fattes, skal man vurdere om vilkårene for å benytte den aktuelle unntakshjemmelen er oppfylt, for hvert enkelt tilfelle. Det er en betydelig svakhet ved forslaget at dette er fastslått som «unødvendig» uten videre begrunnelse.

Datatilsynet er videre bekymret over at forskere skal få tilgang til direkte personidentifiserbare opplysninger. Vi savner en vurdering av alternative muligheter, slik som å benytte en tredjepart (som SSB) for å pseudonymisere opplysningene, før disse utleveres til forskere. Vi ser ikke at det vil være nødvendig å ha en adgang til å utlevere direkte til forskere, utover adgangen oppstilt i statistikkloven § 14, som involverer SSB.

Vi mener det er nødvendig at Utdanningsdirektoratet etablerer klare retningslinjer for hvilke vilkår som gjelder for utlevering av registeropplysninger med unntak fra taushetsplikten. Unntak til formålet «forskningsformål» er etter vår mening for generelt og upresist. Nærmere beskrivelser vil gi forutberegnelighet, sikre likebehandling og vil kunne bidra til å gi garantier for lovlig behandling av personopplysninger, jf. kravene i personvernforordningen artikkel 89.

5.6.4 Utlevering av registerdata til SSB

Forskriftsforslaget § 19-4 annet ledd legger til grunn at personopplysninger fra registeret «kan utleveres til SSB etter statistikkloven § 10». Forslaget gir SSBs adgang til å viderebehandle data til utarbeidelse av offisiell statistikk, og å utlevere pseudonymiserte data til forskere.

Datatilsynet mener at ordlyden i de foreslåtte bestemmelsene § 19-3 og § 19-4 er misvisende fordi Utdanningsdirektoratet i realiteten er pliktsubjekt etter statistikkloven § 10 og må utlevere opplysninger til SSB etter pålegg. I statistikkloven § 10 står det at «enhver skal uten hinder av taushetsplikt og etter pålegg fra Statistisk sentralbyrå gi opplysninger som er nødvendig for utvikling, utarbeiding eller formidling av offisiell statistikk».

5.7 Bruk av kunstig intelligens

Forskere vil kunne bruke ulike metoder for å analysere dataene, herunder kunstig intelligens.

Datatilsynet understreker at bruk av kunstig intelligens muliggjør en sammenstilling av store mengder opplysninger. Bruk av kunstig intelligens gjør det mulig å finne sammenhenger man ikke nødvendigvis finner ved bruk av tradisjonelle metoder. Har man mange nok opplysninger vil pseudonyme opplysninger kunne identifisere et individ. Dette gjør seg særlig gjeldene for et lite land som Norge med få innbyggere og mange personopplysninger i offentlige registre.

Departementet skriver at Utdanningsdirektoratet vil være ansvarlig for å påse at vilkårene for utlevering og sammenstilling av opplysninger er oppfylt. Det oppstilles krav om at forskere utfører en personvernkonsekvensvurdering (DPIA) ved utlevering og sammenstilling av data fra registrene. Departementet skriver at det er «hensiktsmessig» at det gjøres en særlig vurdering av personvernkonsekvensene ved bruk av analysemetoder basert på kunstig intelligens.

Vi påpeker i denne sammenheng at det ikke bare er hensiktsmessig, men et krav etter personvernforordningen artikkel 35 nr. 1, at det skal gjennomføres en DPIA ved bruk av kunstig intelligens, jf. «særlig ved bruk av ny teknologi».

Vi viser også til innspillet over om at vilkårene for utlevering må spesifiseres nærmere. Forslaget gir slik det ser ut i dag liten retning for de vilkårene Utdanningsdirektoratet skal vurdere.

5.8 Ansvarsforhold mellom Utdanningsdirektoratet og SSB

Departementet foreslår i høringsnotatet at Utdanningsdirektoratet skal være registereier og behandlingsansvarlig for lagring og behandling av personopplysningene i registrene.

Vi savner vurderinger knyttet til ansvarsforholdet mellom Utdanningsdirektoratet og SSB. Det er uklart for Datatilsynet om SSB anses som en databehandler, felles behandlingsansvarlig, eller selvstendig behandlingsansvarlig for enkelte behandlingsaktiviteter. Dette har avgjørende betydning for hvilke forpliktelser som gjør seg gjeldene for hver behandlingsaktivitet.

5.9 Unntak fra den registrertes rettigheter etter personvernforordningen

Personvernforordningen kapittel 3 inneholder en rekke rettigheter de registrerte kan påberope seg ved behandling av personopplysninger om dem. Departementet har foreslått unntak fra de registrertes rettigheter med hjemmel i personvernforordningen artikkel 89. Denne bestemmelsen gjelder kun ved behandling av personopplysninger til formål knyttet til

vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål. Vi påpeker i denne sammenheng at «analyse» heller ikke omfattes av artikkel 89.

Som påpekt over, vil ikke registrene i seg selv dekkes av disse behandlingsformålene og derfor heller ikke omfattes av artikkel 89 sitt anvendelsesområde.

Formålet til selve registrene er å etablere sentrale datakilder og danne grunnlag for andre behandlingsaktiviteter som forskning og statistikk.

Unntak fra personvernrettighetene for opprettelse og registrering av opplysninger i registrene må imidlertid vurderes opp mot andre alternativer enn de som er knyttet til artikkel 89. Høringsforslaget bygger følgelig på feil forutsetninger i vurderingen av unntaksbestemmelser. Vi presiserer vårt innspill i det følgende.

5.9.1 Unntak fra den registrertes rett til informasjon

Retten til informasjon er en av de registrertes grunnleggende personvernrettigheter, jf. personvernforordningen artikkel 14. Rettigheten henger også sammen med prinsippet om at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til de registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Dersom den registrerte ikke får informasjon om behandlingen, vil det være vanskelig kunne ivareta sine øvrige personvernrettigheter. Manglende åpenhet fra myndighetenes side kan medføre manglende tillit fra befolkningen.

Datatilsynet viser til at høringsnotatet flere steder understreker viktigheten av god informasjon fra myndighetene for å ivareta den enkeltes personvern, se blant annet punkt 3.2.1 om tillitt til offentlige institusjoner og punkt 3.3.3 om kontroll over egne data. Her skriver Departementet at «[f]lere av personvernkonsekvensene som er beskrevet under kan imidlertid føre til svekket tillit til myndighetene, hvis myndighetene ikke klart og tydelig kommuniserer hvorfor dataene samles inn, hvordan de beskyttes, og hvilke tiltak som er på plass for å forhindre misbruk».

Departementet viser deretter til unntak i Artikkel 14 nr. 5 bokstav c og personopplysningsloven § 16 og skriver at «[d]ette innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke vil ha plikt til å gi informasjon til hvert enkelt barn som får sine opplysninger registrert i registrene», men uten å vise til hvilket unntaksalternativ som er relevant i personopplysningsloven § 16.

Det følger av høringsnotatet at hver enkelt kommune vil gi de registrerte informasjon etter artikkel 13, der det også skal informeres om hvilke opplysninger som innrapporteres til Utdanningsdirektoratet. Vi forstår det som at departementet mener at dette vil være tilstrekkelig for at barna og foreldrene får informasjon om behandlingen av personopplysningene i registrene.

Datatilsynet mener at det er beklagelig at Utdanningsdirektoratet baserer seg på hver enkelt kommunes kommunikasjon med den enkelte for å ivareta sin egen informasjonsplikt. Inngrepets art og omfang tilsier god og tydelig informasjon om registrene og den videre

behandlingen som skjer. Vi mener det bør informeres om at forskere vil motta identifiserende personopplysninger fra Utdanningsdirektoratet uten hinder av taushetsplikt.

Utdanningsdirektoratet har videre en plikt til å informere om de registrertes innsynsrett etter artikkel 15 og hvem de skal henvende seg til for å anmode om innsyn i sine personopplysninger. Som et minstekrav mener vi det må fremkomme informasjon på Utdanningsdirektoratets nettside, eller annen tilgjengelig kanal.

Vi er sterkt uenige i departementets forslag om å unnta Utdanningsdirektoratet for plikt til å informere de registrerte om behandlingen i registrene.

5.9.2 Rett til innsyn i personopplysningene i registrene

Innsyn i egne personopplysninger er en grunnleggende personvernrettighet, jf. personvernforordningen artikkel 15. Rettigheten er sterkt knyttet til prinsippet om at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til de registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a.

Departementet skriver at de registrerte skal ha rett til innsyn i egne personopplysninger i henhold til personvernforordningen artikkel 15. Datatilsynet mener det er uklart hvordan denne innsynsretten skal praktiseres og savner en nærmere beskrivelse av dette. Skal de registrerte henvende seg til Utdanningsdirektoratet eller den enkelte kommune? Vil man også ha en innsynsrett hos SSB? For å sikre barnets rett til medvirkning oppfordrer vi departementet til å tydeliggjøre når og hvordan barnet selv skal kunne ivareta retten til innsyn.

Vi mener innsynsretten burde forskriftsfestes, i tillegg til at hver enkelt registrert får informasjon om dette. Til sammenligning finnes det en egen bestemmelse om rett til informasjon og innsyn i helseregisterloven § 24.

5.9.3 Ingen reservasjonsrett

En reservasjonsrett kan enten omfatte reservasjon mot å bli registrert, reservasjon mot at bestemte typer opplysninger registreres, eller en reservasjon mot bestemte typer bruk av opplysningene. Departementet har grundig vurdert de ulike formene for reservasjonsrett og konkludert med at det ikke skal foreligge noen form for reservasjonsrett. Dette begrunnes blant annet med at det er behov for komplette registre uten skjevheter for at registrene skal oppnå sitt formål. Reservasjonsrett kun for de mest sensitive opplysningene er ikke hensiktsmessig, ifølge departementet, da disse er ansett å være kjerneopplysninger i registrene og kan føre til at registrene ikke oppfyller sitt formål om å forbedre barnehage- og skoletilbudet.

Datatilsynet understreker at inngrepet i personvernet kunne ha blitt betraktelig redusert med en reservasjonsrett. Registrene er i utgangspunktet ikke basert på samtykke/frivillighet, men en automatisk registrering av alle skole- og barnehagebarn i hele Norge. De registrerte har heller ikke, ifølge departementets forslag, øvrige rettigheter i behold, som gir den registrerte lite kontroll over sine egne personopplysninger.

5.9.4 Unntak fra retten til å protestere

Personvernforordningen artikkel 21 gir den registrerte rett til å protestere mot behandlingen av deres personopplysninger etter nærmere vilkår. Når personopplysninger behandles på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 bokstav f og e, kan den registrerte protestere mot behandlingen på grunnlag av vedkommende sin «særlige situasjon». Dette vilkåret innebærer at den registrerte må gi en konkret begrunnelse for hvorfor behandlingen skal opphøre.

Retten til å protestere er altså ingen absolutt rett, men en avveining mellom den registrertes interesser, rettigheter og friheter på den ene siden, og virksomhetens «tvingende berettigede grunner» for å fortsette behandlingen, på den andre siden. Poenget med retten til å protestere er at det enkelte medlem i en gruppe skal kunne be om en individuell vurdering av sin særlige situasjon. Behandlingsansvarlig er derfor forpliktet til å gjennomføre en individuell vurdering av hver enkelt protest.

Departementet skriver at retten til å protestere ikke gjelder fordi opplysningene skal behandles for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning i henhold til artikkel 89, jf. artikkel 21 nr. 6. Dette unntaket gjelder kun for behandling for formål knyttet til forskning og statistikk.

Med henvisning til vårt innspill som fremkommer over, forutsetter Datatilsynet at departementet eventuelt vurderer alternative unntakshjemler for opplysningene i selve registrene, ettersom forutsetningen om unntaksmulighetene etter personvernforordningen artikkel 89 ikke kommer til anvendelse.

5.9.5 Unntak fra retten til retting av personopplysninger

Retten til retting følger av personvernforordningen artikkel 16 og gir den registrerte en rett til å få «uriktige personopplysninger om seg selv rettet» uten ugrunnet opphold. Retten til retting gjelder ikke for behandling for formål som omfattes av unntakene i personopplysningsloven § 17 annet ledd, så langt rettighetene sannsynligvis vil gjøre det «umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås». Vi kan ikke se at departementet har vurdert hvorfor en retteadgang gjør det umulig eller i alvorlig grad hindrer formålet til registrene. Her mener vi departementet ikke har begrunnet bruk av unntaket godt nok.

Adgangen til å gjøre unntak etter personopplysningsloven § 17 gjelder imidlertid kun for behandling for formål knyttet til forskning og statistikk.

Vi påpeker at retteadgangen kun gjelder «uriktige personopplysninger». Datatilsynet bemerker at både den behandlingsansvarlige og den registrerte i mange tilfeller vil ha en felles interesse i å sikre korrekte og oppdaterte opplysninger i registrene.

5.9.6 Unntak fra retten til sletting

Retten til sletting er en av de grunnleggende personvernrettighetene, jf. personvernforordningen artikkel 17. Det finnes unntak fra retten til sletting. Departementet mener sletting av opplysninger i registrene vil gjøre det «umulig eller i alvorlig grad vil hindre» at formålet med registrene oppnås, jf. unntak i artikkel 17 nr. 3 bokstav d. Denne unntaksadgangen gjelder kun for behandling til forskningsformål og statistiske formål.

Vi mener uansett høringsforslaget ikke inneholder en begrunnelse for hvorfor retten til sletting vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre formålet. Vi bemerker at ordlyden «umulig eller i alvorlig grad» utgjør en høy terskel for at unntaket skal komme til anvendelse. Vi savner en grundigere redegjørelse av behovet for kompletthet opp mot hensynet til den registrertes behov og mulighet for kontroll over egne opplysninger.

Vi forstår at departementet mener at det er behov for et komplett register, uten mulighet for frafall, for at registeret skal oppnå sitt formål. Sletteplikten etter personvernforordningen artikkel 17 gjelder imidlertid kun i særskilte tilfelle, eksempelvis dersom «personopplysningene ikke lenger er nødvendige for formålet som de ble samlet inn for eller behandlet for», jf. nr. 1 bokstav a, eller «personopplysningene er blitt behandlet ulovlig» jf. nr. 1 bokstav d.

Saksbehandlere i Utdanningsdirektoratet vil, på forespørsel, ha tilgang til personidentifiserbare personopplysninger. SSB og forskere, med særskilt tillatelse, vil også kunne ha tilgang til personidentifiserbare opplysninger. Det burde derfor være forholdsvis enkelt å gjennomføre sletting av opplysninger knyttet til en enkeltperson.

Individdataregistrene har videre til formål å danne grunnlag for statistikk, analyser og forskning. Datatilsynet har forståelse for at det kan være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å slette opplysninger som har inngått i statistikk, analyse eller forskning. Vi anser det likevel ikke umulig eller uforholdsmessig vanskelig å slette opplysninger i selve individregistrene dersom vilkårene for sletting er oppfylt.

Departementet må i alle tilfeller vurdere alternative unntakshjemler enn artikkel 17 nr. 3 bokstav d dersom det skal gjøres unntak fra retten til sletting for opplysninger i registrene.

5.9.7 Unntak fra retten til begrensning

Artikkel 18 oppstiller en rett til å kreve en begrensning av behandling av egne personopplysninger dersom (a) den registrerte bestrider riktigheten av personopplysningene, (b) behandlingen er ulovlig, eller (c) den behandlingsansvarlige ikke lenger trenger personopplysningene til formålet med behandlingen.

Departementet viser til personopplysningsloven § 17 annet ledd som regulerer unntak fra retten til begrensning «så langt rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås».

Vi gjentar at personopplysningsloven § 17 kun gjelder for forskningsformål og statistiske formål. Vi mener at det heller ikke her er foretatt nødvendige vurderinger av hvorfor en rett til at behandlingen begrenses vil umuliggjøre formålet med registrene.

Departementet må vurdere alternative unntakshjemler dersom det skal gjøres unntak fra retten til begrensning.

3.9.8 Oppsummering om unntak fra de registrertes rettigheter

Departementet trekker frem viktigheten av tillit til myndighetene, åpenhet og maktbalanse mellom stat og individ, samt retten til personvern, i høringsnotatet. Datatilsynet er derfor overrasket over at departementet gjør unntak fra alle de registrertes rettigheter, med unntak av retten til innsyn, uten særlig begrunnelse eller vurdering.

Vi mener også departementet har foreslått unntak fra de registrertes rettigheter på feil grunnlag, under forutsetning av at all behandling faller innenfor anvendelsesområdet til personvernforordningen artikkel 89. Dette er uheldig og Datatilsynet legger til grunn at departementet foretar nye vurderinger etter riktig lovhjemler.

Vi understreker at godt personvern innebærer å gi de registrerte en viss kontroll over egne personopplysninger. Dette vil i noen tilfeller føre til mindre effektivitet eller behov for økte ressurser.

Datatilsynet understreker at å gi de registrerte rettigheter og større kontroll over egne personopplysninger, kan bøte på det skjeve maktforholdet mellom myndighetene og individet, som registrene forårsaker.

5.10 Oppsummering av inngrepets forholdsmessighet

Retten til personvern har grunnlovs rang og er en etablert menneskerettighet. Hensynet til borgernes personvern må derfor veie tungt når det skal balanseres opp mot andre hensyn som ikke har tilsvarende forankring. Vi understreker at barn har en særlig beskyttelse etter personvernregelverket. Barnets beste skal i tillegg være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn.

Vi har merket oss at Utdanningsdirektoratet har gode interne rutiner og systemer for rask pseudonymisering av data, streng intern tilgangsstyring m.m. Personverninngrepet må likevel anses stort ovenfor de registrerte uavhengig av hvilke informasjonssikkerhetstiltak som er på plass.

I dette høringsnotatet har vi fremhevet at:

- Registrene må vurderes separat fra formål om den videre bruken av opplysningene til forskning og statistikk.
- Registrene som foreslås er svært omfattende både i art og omfang, og gir brede koblingsmuligheter til øvrige opplysninger som er registrert om befolkningen.
- Det foreslås adgang til å benytte identifiserbare data om hvert enkelt barn til et formål som er svært vidt og generelt utformet.
- Det oppstilles ingen begrensninger for hvilke formål forskere skal kunne bruke personopplysninger til annet enn «forskningsformål».
- Forskere kan få utlevert personidentifiserbare opplysninger uten hinder av utdanningsdirektoratets taushetsplikt, i stort omfang.
- Ved bruk av kunstig intelligens vil det være mulig å sammenstille opplysninger i stor skala, og som vil skape nye personopplysninger.
- Det er ingen krav til når opplysningene hos SSB eller forsker skal slettes, men personidentifiserbare opplysninger vil kunne lagres permanent.

- Det er risiko for at registrenes innhold vil utvides i fremtiden, samt at flere registre blir opprettet med stadig flere koblingsmuligheter.

Vi mener at departementet har valgt en løsning som ikke ivaretar hensynet til barnets beste. Vi mener det er lagt for stor vekt på at det er til «barnas beste at det samles inn data som vil bidra til å forbedre barnehage- og skoletilbudet gjennom et styrket kunnskapsgrunnlag om de tjenestene som tilbys». Datatilsynet savner en reell vurdering av personverninngrepet til det enkelte barn sett opp mot samfunnsgevinsten registrene vil innebære.

Vi er også bekymret over fraværet av de registrertes rettigheter i registrene og mener dette ikke står i «et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes nådd». Departementet sitt forslag gir ikke tilstrekkelige garantier for de registrerte barna, for en så inngripende behandling av deres personopplysninger. De registrerte barna har ingen reelle muligheter til å motsette seg registreringen, eller benytte seg av de øvrige rettighetene i personvernforordningen for å ivareta en viss kontroll over egne personopplysninger.

I tillegg til å være en grunnleggende individuell rettighet, er personvern også viktig for et demokratisk samfunn og fellesskapet. Personvern på samfunnsnivå er et tillits- og verdispørsmål. Vi mener at registrene innebærer en endring av maktfordelingen mellom stat og individ.

Datatilsynet mener det er svakheter ved de konkrete vurderingene departementet har utført hva gjelder personverninngrepets forholdsmessighet. Vi mener departementet redegjør for det riktige regelverket og har reist viktige problemstillinger, men går ikke inn i en god nok drøftelse av disse. Drøftelsene er gjennomgående ubalanserte med en overvekt av argumenter som taler for at inngrepet innebærer begrensede personvernkonsekvenser.

Datatilsynet konkluderer med at de foreslåtte individregistrene innebærer et stort personverninngrep overfor det enkelte barn. Vi mener forslaget ikke anses som et forholdsmessig inngrep i personvernet til det enkelte barnet og dets familie, sett opp mot formålet om å forbedre barnehage- og skoletilbudet.

Inngrepet kan derfor, ifølge Datatilsynet, ikke anses å være *nødvendig* i et demokratisk samfunn av hensyn til viktige samfunnsmessige interesser.

6. Praktisk informasjon

Dersom dere ønsker utfyllende informasjon eller har spørsmål til vårt hørings svar, kan dere ta kontakt med Kristin Skolt på kristin.skolt@datatilsynet.no

Med vennlig hilsen

Camilla Nervik
fung juridisk direktør

Kristin Skolt
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Kopi til: DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)