

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla (miðlægur nemendagrunnur).

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: starfrækja miðlægur nemendagrunn skv. 4. gr. a.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu er heimilt að starfrækja stafrænar lausnir vegna verkefna sem eru unnin á grundvelli laga sem talin eru upp í 1. mgr.

2. gr.

Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Miðlægur nemendagrunnur.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu skal halda miðlægur gagnagrunn fyrir leik-, grunn- og framhaldsskólastig. Tilgangur grunnsins er að uppfylla markmið og lögbundnar skyldur samkvæmt lögum þessum, lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla

Í grunninn er heimilt að skrá grunnupplýsingar um börn og nemendur, svo sem persónuupplýsingar, upplýsingar um skóla, bekk og kennara, námsmat, og upplýsingar um stuðningsþarfir, þar á meðal heilsufarsupplýsingar og upplýsingar um félagslegar aðstæður, að því marki sem nauðsynlegt er til að hægt sé að veita lögbundna menntun og þjónustu. Að auki skal skrá upplýsingar um kennara og annað starfsfólk skóla, svo sem persónuupplýsingar, starfstítl og starfssvið. Í grunninn er heimilt að skrá aðrar upplýsingar að því marki sem það er nauðsyn til að ná tilgangi 1. mgr., enda sé það í samræmi við reglugerð skv. 7. mgr.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur annast umsýslu með innritun í leik-, grunn- og framhaldsskóla. Í þeim tilgangi er heimilt að taka á móti og vista umsóknir í miðlægur gagnagrunn til viðbótar upplýsingum skv. 2. mgr. Umsóknir eru gerðar aðgengilegar viðkomandi aðila sem annast innritun og er vinnsla umsókna jafnframt á ábyrgð þeirra aðila.

Þeim sem bera ábyrgð á verkefnum samkvæmt lögum þessum, lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla skulu hafa aðgang að upplýsingum í grunninum að því marki sem það er nauðsynlegt svo þeir geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, svo sem skólar og rekstraraðilar þeirra, sveitarfélög, aðilar skólaþjónustu. Aðrir aðilar geta fengið

aðgang að gögnum í grunninum á grundvelli sérstakrar lagaheimildar eða samþykkis í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Þeim sem bera ábyrgð á verkefnum samkvæmt lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla, lögum um framhaldsskóla er skylt að skrá upplýsingar í miðlægan nemendagrunn eða gera þær aðgengilegar til skráningar, eftir því sem kveðið er á um í reglugerð settri samkvæmt 7. mgr.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu ber ábyrgð á rekstri miðlægs nemendagrunns og er ábyrgðaraðili vinnslu persónuupplýsinga hvað varðar ákvarðanir fyrir grunninn í heild sinni. Aðilar sem skrá upplýsingar í grunninn bera ábyrgð á að upplýsingarnar séu réttar, uppfærðar og að heimild hafi staðið til upprunalegrar söfnunar þeirra.

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er nánar um skráningu og vinnslu persónuupplýsinga í miðlægum nemendagrunni, þar á meðal hvaða persónuupplýsingar heimilt er að vinna með og í hvaða tilgangi vinnsla þeirra er heimil, um verklag við vinnslu persónuupplýsinga, hvaða aðilar hafa aðgang að nemendagrunninum, tengingar við önnur kerfi, öryggisráðstafanir, ráðstafanir til að vernda grundvallarréttindi og frelsi hinna skráðu og upplýsingaskyldu gagnvart þeim sem upplýsingarnar fjalla um.

II. KAFLI

Breyting á lögum um leikskóla, nr. 90/2008.

3. gr.

Við 26. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Hvert sveitarfélag ber ábyrgð á innritun barna í leikskóla. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur annast umsýslu með innritun barna í leikskóla.

4. gr.

Á eftir 4. mgr. 30. gr. a laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

III. KAFLI

Breyting á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008.

5. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Hvert sveitarfélag annast innritun nemenda í grunnskóla. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur annast umsýslu með innritun nemenda í grunnskóla.

6. gr.

Á eftir 5. mgr. 47. gr. a laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

7. gr.

Á eftir 3. mgr. 55. gr. a laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan gagnagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og barnamálaráðuneytinu og er liður í því að aðlagja lagaumhverfi að uppbyggingu stafræns gagnagrunns sem heldur miðlægt utan um skráningu upplýsinga um nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Markmið frumvarpsins er m.a. að styðja við stafræna þróun, samræma skráningar á landsvísu, auka skilvirkni og yfirsýn í skólastarfi og þjónustu við nemendur og skóla.

Miðlægum nemendagrunni er ætlað að tryggja áreiðanlegar og samræmdar upplýsingar í skólastarfi og tryggja varðveislu, aðgengi og rekjanleika gagnanna. Með skilvirkri skráningu í miðlægan gagnagrunn er grunninum m.a. ætlað að veita yfirsýn yfir börn og nemendur í viðkomandi sveitarfélagi og veitir opinberum aðilum ákveðna heildarsýn yfir stöðu mála í skólastarfi, stuðlar að samræmingu og auknu öryggi, og hægt verði að nýta gögnin með markvissum hætti í þágu gæða skólastarfs, bættrar stefnumótunar, forgangsstöðunar stjórnvalda og þjónustu í þágu barna og ungmenna. Að auki styður grunnurinn við það að uppfylla markmið og lögbundnar skyldur á sviði menntunar.

Um er að ræða verkefni sem felur í sér miklar stafrænar umbætur í íslensku menntakerfi. Þó stafræna þróun menntakerfisins þurfi að innleiða í áföngum er mikilvægt að aðlagja og styrkja lagaumhverfi leik-, grunn- og framhaldsskólaþannig að það styðji við nauðsynlega uppbyggingu stafrænna innviða.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Menntastefna til 2030.

Árið 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030, nr. 16/151, sem endurspeglar það markmið íslenskra stjórnvalda að veita framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem allir geta lært og allir skipta máli. Menntastefnan byggir á fimm eftirfarandi stöðum: jöfnum tækifærum, kennslu, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæðum menntakerfisins.

Uppbygging miðlægs nemendagrunns er liður í innleiðingu menntastefnunnar og lykilþáttur í stafrænni þróun menntakerfisins til framtíðar, þróun sem er bæði óhjákvæmileg og nauðsynleg til að bæta náms- og starfsumhverfi nemenda og kennara, til að veita öflugari og markvissari stuðning við menntakerfið, og til að stuðla að stöðugum umbótum og gæðastarfi. Samræmt skráningarkerfi og miðlægur gagnagrunnur er grunnforsenda þess að hægt sé að nýta gögn til stuðnings við skólastarf og skólaþjónustu.

2.2. Stafræn þjónusta.

Mikil áhersla er á samþættingu og hagræðingu í stafrænni þjónustu og að auka samstarf milli ríkis og sveitarfélaga í þeim efnum. Þar er litið til þess að nýta innviði og þjónustu Stafræns Íslands eins og kostur ef verkefnin falla undir kjarnastarfsemi þeirra.

Með miðlægum nemendagrunni verður byggð upp stafræn lausn sem er aðgengileg og í samræmi við þarfir skólasamfélagsins og þjónustuaðila. Slík stafræn lausn mun efla nýsköpun, þróun og gæði þjónustu á þessu sviði.

2.3. Núverandi staða og helstu áskoranir.

Skortur er á samræmdri skráningu gagna tengdum hagsmunum barna og ungmenna vegna lögbundinna hlutverka aðila á sviði menntunar og farsældar barna og ungmenna. Upplýsingar til að mynda um skólavist, flutning milli skóla og sveitarfélaga, námsframvindu samkvæmt Matsferli og stuðning sem nemendur njóta eru ekki aðgengilegar á einum stað. Þá hafa lykilupplýsingar menntakerfisins verið vistaðar hjá mismunandi aðilum, í mismunandi kerfum og á ólíku formi. Núverandi fyrirkomulag torveldar yfirsýn, hvort sem um er að ræða stöðu einstaka barns, skóla eða menntakerfisins alls. Þetta fyrirkomulag styður ekki við að hægt sé að koma úrbótum til leiðar fljótt og vel og skapar áskoranir og kostnað.

Miðlæg og samræmd skráning gagna er mikilvæg forsenda þess að fá heildarsýn yfir stöðu menntakerfisins og gefur færi á að bæta skilvirkni, gæði og áreiðanleika þess. Gagnagrunnurinn mun halda utan um upplýsingar með stöðluðum, samræmdum og kerfisbundnum hætti. Að auki er horft til þess að grunnurinn geti greint rauntímagögn úr menntakerfinu sem gerir það kleift að unnt verður að fylgjast með þróun þess og stöðu. Það gerir stjórnvöldum, stofnunum og skólastjórnendum kleift að bregðast hraðar við og vinna að úrbótum með markvissari hætti og meta árangur af stefnu og aðgerðum á hverjum tíma. Með því að samræma vinnulag, ferla og skráningu getur gagnagrunnurinn leitt til samfélagslegs og hagræns ávinnings. Með því að tryggja að viðeigandi gagnaskráning fari fram í gegnum miðlægan grunn eru treystar sameiginlega stöðir menntakerfisins til framtíðar og að nýta upplýsingar til forgangsriðunar verkefna, eftirfylgni og stefnumótunar í þágu menntunar og velferðar barna og ungmenna.

Þá eru heimildir í lögum á málefna sviði mennta- og barnamálaráðuneytis misjafnar og í sumum tilfellum eru heimildir til vinnslu persónuupplýsinga takmarkaðar og ekki nægar með tilliti til löggjafar um persónuvernd. Mikilvægt er að tryggja samræmi milli laga og að aðlagða lagaumhverfið að uppbyggingu miðlægs nemendagrunns, og að tryggja m.a. að vinnsla persónuupplýsinga sé í fullu samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

2.4. Sveitarfélög.

Upplýsingar um börn og nemendur og skráningar í skóla eru dreifðar milli ólíkra rekstraraðila og jafnvel einstakra skóla sem gerir uppfærslu og viðhald slíkra upplýsinga erfiða, áhættusama með tilliti til villna og krefst mikillar samþættingar milli ólíkra hugbúnaðarkerfa, vinnulags og ferla.

Sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar á leik- og grunnskólastigi gætu komið sér upp samræmdum skráningarhugbúnaði. Slík útfærsla kallar á að allir aðilar, sem eru hátt í 70 talsins, myndu velja og starfrækja hugbúnað sem gæti með stafrænum hætti skipst á upplýsingum um börn og nemendur. Hins vegar eru sveitarfélög á ólíkum stað hvað stafræna vegferð varðar og það gæti leitt til mikils flækjustigs sem gæti einnig reynst smærri sveitarfélögum erfið og kostnaðarsamt úrlausnarefni.

Með miðlægum nemendagrunni þar sem skráðar eru lágmarksupplýsingar með samræmdum hætti er lagður grunnur að bæði auknu sjálfræði skóla og sveitarfélaga um notkun sinna gagna og lagður nauðsynlegur grunnur til stafvæðingar á þjónustu við foreldra og forsjáraðila óháð búsetu. Miðlægur nemendagrunnur er jafnframt nauðsynlegur þáttur í að

byggja upp samræmda stafræna þjónustu sem mörg sveitarfélög hefðu ef til vill annars ekki burði til að þess að setja upp og veita. Grunnurinn treystir innviði menntakerfisins til frekari uppbyggingar stafrænnar þjónustu og mætir hverju sveitarfélagi á þeim stað sem það er í stafrænu ferli.

Leik- og grunnskólum og rekstraraðilum er ætlað að vinna með ýmsar upplýsingar að því marki sem nauðsynlegt er til að veita börnum og nemendum lögbundna menntun og þjónustu samkvæmt m.a. lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, sbr. eftirfarandi umfjöllun sem er ekki tæmandi.

2.4.1. Innritun og umsóknir.

Samkvæmt lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, þarf að innrita börn og nemendur í viðkomandi skóla og í ákveðnum tilvikum er sótt um sérúrræði eða sérskóla á grunnskólastigi. Ákveðnar upplýsingar eru nauðsynlegar svo hægt sé að uppfylla lögbundin hlutverk aðila á sviði menntunar og farsældar barna og ungmenna en um er að ræða til að mynda grunnupplýsingar, svo sem persónuauðkenni (nafn, kennitölu og heimilisfang) og upplýsingar er varða skólaþjónustu. Þá þurfa ákveðnar viðbótarupplýsingar að liggja fyrir þegar um er að ræða umsókn í sérúrræði eða sérskóla á grunnskólastigi.

Upplýsingar um skráningar í skóla eru í dag dreifðar um ólík upplýsingakerfi og/eða skjalakerfi ólíkra sveitarfélaga og skóla. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að hvert sveitarfélag eða rekstraraðili sér um sínar umsóknir með eigin vinnulagi og/eða upplýsingakerfum. Svo hægt verði að gera foreldrum og forsjáraðilum mögulegt að sækja um og viðhalda þeim upplýsingum í gegnum einn samræmdan stað yrði að samtengja mörg mismunandi kerfi og aðila við eitt umsóknarkerfi. Með samræmdum umsóknarkerfi sem byggist á miðlægum nemendagrunni er til að mynda mögulegt að tengja aðeins eitt kerfi við umsóknarkerfi Stafræns Íslands sem gerir foreldrum og forsjáraðilum mögulegt að sækja þjónustu með samræmdum hætti óháð búsetu. Þá mun slíkt kerfi koma í veg fyrir að sveitarfélög og skólar þurfi að uppfæra sömu gögn á mörgum stöðum í mörgum ótengdum upplýsingakerfum og tryggja áreiðanleika gagnanna.

2.4.2. Skólaskylda.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla er sveitarfélögum skylt að sjá til þess að skólaskyld börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, og börn sem hefur verið ráðstafað í föstur til fösturforeldra, sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, njóti skólavistar. Talið er að um 48.000 börn séu á grunnskólaaldri.

Eins og staðan er í dag er ekkert miðlægt kerfi sem heldur utan um skráningu barna á skólaskyldualdri og þann skóla sem þau sækja á hverjum tíma. Þá hefur verklag og skráningar vegna flutninga milli skóla og/eða sveitarfélaga verið með ósamræmdum hætti sem getur valdið því að gögn berist ekki eða með ófullnægjandi hætti milli aðila sem leiði af sér rangar skráningar. Þetta getur m.a. leitt til þess að yfirsýn sveitarfélaga um börn sem eru með lögheimili í sveitarfélaginu og stunda skóla utan þess er ekki áreiðanleg. Með því að geta borið saman gögn úr einstaklingsskrá Þjóðskrár Íslands við samræmdar skráningar í miðlægan gagnagrunn verður sveitarfélögum betur gert kleift að hafa yfirsýn og eftirlit með og bregðast við ef börn með lögheimili í sveitarfélaginu eru ekki skráð í skóla. Markmið miðlægs nemendagrunn er að styðja ríki og sveitarfélög til að sinna lögbundnum hlutverkum samkvæmt lögum, þar á meðal að tryggja rétt barna til menntunar, auka gæði skólastarfs og styðja við hlutverk sveitarfélaga að tryggja börnum skólavist.

2.5. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu – Matsferill.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023, á Miðstöð menntunar og skólaþjónustu að byggja upp og halda utan um aðferðir og úrræði fyrir skóla sem styðja við skólastarf og skólaþjónustu, þar á meðal gæðaviðmið, verkferla, verkfæri, matstæki og önnur tæki til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum. Með lögum um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 33/2025, var lagaumhverfið aðlagð að þróun á nýju safni matstækja fyrir grunnskóla, svokallaðan *Matsferil*. Með lögum er Miðstöð menntunar og skólaþjónustu falið að sjá grunnskólum á landsvísi fyrir safni matstækja og annarra tækja til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og að hafa umsjón með gerð og framkvæmd samræmds námsmats, sbr. 5. mgr. 39. gr. sömu laga.

Matsferill aflar upplýsinga um stöðu og framfarir nemenda á mörgum sviðum, eins og t.d. málþroska, lesfimi, stærðfræði og lesskilningi. Matstækin eru reglulega lögð fyrir til að fá upplýsingar um hvernig nemendum gengur í námi annars vegar og til að afla upplýsinga um stöðu skólakerfisins á þessum sviðum þannig að stefnumótandi aðilar geti fylgst með þróun námsárangurs yfir tíma, greint styrkleika, mögulegar áskoranir og lagt til menntaumbætur í kjölfarið. Hingað til hafa skólar haldið sérstaklega utan um nemenda- og kennaralista sem þarf að skrá handvirkt inn og uppfæra a.m.k. þrisvar á ári í svokallaða Skólagátt þegar leggja á fyrir t.d. lesfimiprófin. Slík handvirk skráning endurspeglar ekki ávallt samræmdar, uppfærðar og réttmætar upplýsingar og raunstöðu á hverjum tímapunkti.

Skyldubundið samræmt námsmat skal leggja fyrir alla nemendur í þeim árgöngum sem ráðherra kveður á um í reglugerð, þó að lágmarki einu sinni á hverju stigi grunnskóla (yngsta stigi, miðstigi og unglingastigi). Þá er heimilt samkvæmt ákvörðun ráðherra að standa fyrir skyldubundnu samræmdu námsmati fyrir nemendur í fleiri bekkjum og námsgreinum. Þá er sveitarfélögum og skólum heimilt að leggja þessi próf fyrir í öðrum árgöngum umfram þá skyldu sem kveðið er á um í lögum. Tilgangur samræmds mats er að veita samanburðarhæfar upplýsingar um námsárangur og fá þar með mynd af stöðu einstakra nemenda, grunnskóla, sveitarfélaga og skólakerfisins í heild.

Með tilkomu *Matsferils* er mikilvægt að veita skólum, sveitarfélögum og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu stafrænar lausnir og miðlægan gagnagrunn sem nýtast við framkvæmd framangreindra lögbundinna verkefna. Mikilvægt er að skólar geti skráð upplýsingar um nemendur og aðrar nauðsynlegar grunnupplýsingar á samræmdan, áreiðanlegan og skilvirkan hátt á einn stað í stað þess að skrá sömu upplýsingar í mörg mismunandi kerfi. Til að fyrirlögn prófanna verði möguleg þurfa að liggja fyrir grunnupplýsingar um alla nemendur í grunnskólum landsins, í hvaða árgangi hver nemandi er og hvaða kennarar koma að framkvæmd prófanna. Þannig er hægt að útbúa aðgang fyrir hvern og einn nemanda að viðkomandi prófi sem leggja á fyrir og tengja niðurstöður við réttan nemanda.

2.6. Framhaldsskólar.

Líkt og áður hefur komið fram er miðlægum nemendagrunni m.a. ætlað að tryggja áreiðanlegar og samræmdar upplýsingar í skólastarfi og stuðla að því að grunnurinn endurspegli stöðu menntakerfisins. Þá er miðlægum nemendagrunni ætlað að stuðla að því að uppfylla markmið og lögbundnar skyldur samkvæmt lögum sem gilda um leik-, grunn- og framhaldsskóla. Því er mikilvægt að stafræn þróun og umbætur í menntakerfinu nái til allra skólastiga, þ.e. leik-, grunn- og framhaldsskólastigs og tryggja þannig ákveðna samfellu og samræmingu þar á milli.

2.6.1. Innritun og umsóknir.

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu hefur nú þegar heimild til að annast umsýslu með innritun nemenda í framhaldsskólum og hafa milligöngu um innritun einstakra nemenda eftir atvikum, sbr. 3. málsl. 2. mgr. 32. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Með frumvarpi þessu er m.a. lagt til að heimilt verði að taka á móti og vista umsóknir, þ.e. upplýsingar sem skráðar eru í gegnum umsóknarkerfi Stafræns Íslands, í miðlægan gagnagrunn sem kemur í veg fyrir að skólar þurfi að uppfæra sömu gögn á mörgum stöðum og um leið tryggja áreiðanleika gagnanna. Umsóknir eru gerðar aðgengilegar viðkomandi framhaldsskóla sem ber ábyrgð á innritun nemenda og er vinnsla umsókna jafnframt á ábyrgð þeirra aðila.

2.7. Valkostir við lagasetningu.

Með hliðsjón af núverandi stöðu og þeim áskorunum í tengslum við skráningu upplýsinga er varðar menntakerfið koma önnur úrræði en lagasetning ekki til álita. Ef ekkert er aðhafst þá getur það leitt til að áfram skorti samræmdar upplýsingar úr kerfum, t.d. er varða skráningu barna og ungmenna í, úr og milli skóla, skráningu stuðnings sem nemendur njóta og námsárangur samkvæmt Matsferli. Þá getur skapast vafi og óvissa um hlutverk stjórnvalda og annarra aðila til skráningar í grunninn. Til að styðja að fullu við rekstur miðlægs nemendagrunns er mikilvægt að aðlaga lagaumhverfið svo að hægt sé að reka miðlægan nemendagrunn með viðeigandi hætti af stjórnvöldum og öðrum aðilum.

Í ljósi umfangs persónuupplýsinga og að um er að ræða m.a. persónuupplýsingar um börn og nemendur, og eftir atvikum viðkvæmar persónuupplýsingar, ber í samræmi við meginreglur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, að kveða á um starfrækslu miðlægs grunns í lögum. Markmiðið er að tryggja persónuvernd og friðhelgi einkalífs í samræmi við fyrrnefnd lög með því að kveða nánar á um tilgang, skráningu, aðgang og ábyrgð á rekstri grunnsins í lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Miðlægum nemendagrunni er ætlað að halda utan um skilgreindar upplýsingar með samræmdum og kerfisbundnum hætti á landsvísi, og að styðja ríki og sveitarfélög við lögbundin verkefni þeirra í þágu gæða skólastarfs, bættrar stefnumótunar, forgangsroðunar stjórnvalda og bættrar þjónustu í þágu barna og ungmenna.

Frumvarpinu er ætlað að aðlaga lagaumhverfi að uppbyggingu stafræns gagnagrunns sem fyrst og fremst er ætlað að halda miðlægt utan um skráningu og viðhalds grunnupplýsinga um börn og nemendur, svokallaðan nemendagrunn, og uppfærslum þeirra upplýsinga í gegnum viðmót skóla, sveitarfélaga eða rekstraraðila í grunninum sem og í gegnum umsóknarkerfi Stafræns Íslands.

Efni frumvarpsins snýr þannig fyrst og fremst að því verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu að starfrækja miðlægan nemendagrunn og að henni verði heimilt að starfrækja stafrænar lausnir vegna verkefna sem unnin eru í þágu verkefna stofnunarinnar, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um miðlæga nemendagrunninn þar sem finna má ákveðinn ramma er hann varðar, t.d. um rekstur, tilgang, ábyrgðarskiptingu og skráningu og vinnslu upplýsinga. Framkvæmd, svo sem er snýr að tæknilegri útfærslu, verður síðan kveðið nánar á um í reglugerð eftir því sem við á og eftir því sem tæknipróun verður á þessu sviði. Þá eru gerðar breytingar á lögum um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla sem leiðir af starfrækslu grunnsins og vísar til þess að um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Þá er með

frumvarpi þessu lagt til að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu geti annast umsýslu með innritun í leik-, grunn- og framhaldsskóla, þar á meðal að heimilt verði að taka á móti og vista umsóknir sem berast í gegnum stafrænt umsóknarkerfi Stafræns Íslands í miðlægan gagnagrunn, sbr. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Í ljósi þess eru lagðar til breytingar á lögum um leikskóla og lögum um grunnskóla sem snýr að þessu hlutverki Miðstöðvarinnar, sbr. 3. og 5. gr. frumvarpsins, en nú þegar er kveðið á um slíka umsýslu af hálfu Miðstöðvarinnar í lögum um framhaldsskóla, sbr. 2. mgr. 32. gr. laganna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpinu er ætlað að stuðla að því að íslensk stjórnvöld uppfylli betur skyldur sínar skv. 2. og 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013. Meðal annars er stefnt að því að koma til móts við athugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um gagnasöfnun um lífsskilyrði barna með kerfisbundnum hætti sem væri forsenda þess að hægt væri að stuðla að jafnræði meðal barna á Íslandi. Enn fremur má nefna að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks leggur ríka áherslu á mikilvægi gagnaöflunar um réttindi fatlaðs fólks og eru fötluð börn einhver viðkvæmasti hópur barna sem til er.

Þá er í frumvarpinu ákvæði sem varða persónuvernd og friðhelgi einkalífs, nánar tiltekið persónuupplýsingar einstaklinga, þar á meðal barna og nemenda, í miðlægum gagnagrunni. Útfærslu þeirra ákvæða er ætlað að tryggja þau réttindi sem varin eru af ákvæðum 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, sbr. einnig 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, með því að kveða skýrt á um skráningu og vinnslu persónuupplýsinga í miðlægum nemendagrunni sem og í stafrænt umsóknarkerfi.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst skóla og rekstraraðila þeirra, sveitarfélög, skólastjórnendur, kennara, nemendur og foreldra, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og aðra aðila sem hafa lögbundið hlutverk þegar kemur að málefnum barna og ungmenna.

Frumvarpið er samið í mennta- og barnamálaráðuneyti í samráði við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og persónuverndarfulltrúa Stjórnarráðsins. Við undirbúning frumvarpsins var einnig haft samráð við Persónuvernd.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 11. júlí 2025 (mál nr. S-125/2025) og var frestur til umsagna veittur til og með 8. ágúst 2025. Alls bárust fimm umsagnir. Í umsögn Öryrkjabandalags Íslands er lögð áhersla á mikilvægi þess að meðferð og skráning viðkvæmra persónuupplýsinga um nemendur, einkum fatlaðra barna, sé í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, þar á meðal um áreiðanleika upplýsinganna, heimild til að leiðrétta eða eyða þeim og um aðgangsstýringu.

Í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar er áformunum fagnað og að sérstaklega verði gætt að ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þar á meðal 22. gr. samningsins.

Í umsögn Persónuverndar koma fram ýmsar ábendingar sem lúta að vinnsluheimildum og viðbótarskilyrðum þegar um er að ræða vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, mikilvægi þess að fyrir liggi mat á áhrifum á persónuvernd, tryggja öryggi persónuupplýsinga og aðlögunartíma til að útfæra öruggar stafrænar lausnir, og útfærslu á högun kerfisins. Við vinnslu frumvarpsins var litið til þeirra sjónarmiða.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er tekið undir nauðsyn þess að samræmd skráning gagna tengdum hagsmunum barna og ungmenna verði aukin og efld. Samtökin telja hins vegar vera

til skilvirkari og hagkvæmari leiðir að því markmiði enda fjölmargar menntatæknilausnir sem þegar hafi verið þróaðar á einkamarkaði sem eðlilegt væri að kanna möguleikann á að nýta áður en hið opinbera fer sjálf í kostnaðarsama þróun á slíkri tækni.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins eru gerðar athugasemdir sem lýtur að þróun og rekstri hins miðlæga gagnagrunns, sérstaklega með hliðsjón af aðkomu einkaaðila. Samtökin gagnrýna að enga umfjöllun er að finna um útboð, opið samráð um tæknilegar lausnir eða möguleika fyrirtækja á að bjóða fram þjónustu sína. Áformin, í núverandi mynd, séu íþyngjandi fyrir íslensk upplýsingatækni- og menntatæknifyrirtæki og ganga gegn þeim markmiðum um virka samkeppni, stafræna nýsköpun og hagkvæm opinber innkaup. Í þessu samhengi er vísað til umfjöllunar í 2.2 kafla um stafræna þjónustu.

Drög að frumvarpi voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda x.x.2025 og var frestur til umsagna veittur til og með x.x.2025 (mál nr. S-X/2025).

[Í vinnslu]

6. Mat á áhrifum.

[Í vinnslu]

Með tilkomu miðlægs nemendagrunns sem frumvarpið mælir fyrir um má gera ráð fyrir aukinni samræmingu, öryggi, skilvirkni, yfirsýn og umbótum, m.a. þegar kemur að nýtingu gagna skóla og rekstraraðila þeirra.

Við gerð þessa frumvarps var gert sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd út frá þeim tæknilausnum sem nú eru í smiðum, annars vegar fyrir grunnskráningar barna og nemenda í nemendagrunn og hins vegar fyrir umsýslu í tengslum við innritun og umsóknir um skólavist sem væri uppfærsla tengd við nemendagrunninn. Helstu niðurstöður mats á áhrifum á persónuvernd voru þær að frumvarpið vegi ekki að rétti einstaklinga til persónuverndar umfram þann ávinning sem af vinnslunni hlýst. Líkur standa til þess að vinnslan styðji við lögbundnar skyldur aðila samkvæmt lögum, svo sem er varðar rétt barna og nemenda til menntunar. Þá var lagt mat á nauðsyn þess að tiltekna persónuupplýsingar yrðu skráðar miðlægt og áhersla lögð á að gætt væri meðalhófs við skráningu og vinnslu persónuupplýsinga. Aðrar leiðir til að ná markmiðum vinnslunnar voru teknar til skoðunar en niðurstaðan var að sú leið sem lögð er til með frumvarpi þessu sé líklegust til að uppfylla markmið hennar án þess að vera íþyngjandi fyrir hina skráðu.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stuðli að mismunun á grundvelli kyns eða hafi misjöfn áhrif á stöðu kynja heldur muni þvert á móti stuðla að jafnræði meðal barna og nemenda á Íslandi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið 1. gr. er að finna nýmæli þess efnis að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verði falið að starfrækja miðlægan nemendagrunn sem kveðið er á um í 2. gr. frumvarpsins. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 3 í greinargerð með frumvarpi þessu um miðlæga nemendagrunninn sem og til umfjöllunar um 2. gr. frumvarpsins.

Í b-lið 1. gr. er mælt fyrir um heimild Miðstöðvar og menntunar og skólaþjónustu til að starfrækja stafrænar lausnir í þágu verkefna Miðstöðvarinnar skv. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Með ákvæðinu er verið að styrkja lagastoð verkefna stofnunarinnar þegar kemur að stafrænum lausnum sem hafa m.a. þann tilgang að styðja við skólastarf.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um miðlægan nemendagrunn. Miðlægur nemendagrunnur er nauðsynlegur til að gera stjórnvöldum, sveitarfélögum og skólum kleift að sinna lögbundnum skyldum sínum samkvæmt lögum um leikskóla, nr. 90/2008, lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra laga. Með tilkomu miðlægs nemendagrunns verður lagður grundvöllur að því að tryggja m.a. að upplýsingar um börn og nemendur flytjist á öruggan og samræmdan hátt milli skóla og sveitarfélaga og að stuðla að betri yfirsýn yfir börn og nemendur svo þau t.d. falli ekki á milli kerfa þegar þau flytjast milli skóla eða sveitarfélaga.

Í 1. mgr. er lagt til að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verði falið að halda miðlægan nemendagrunn fyrir leik-, grunn- og framhaldsskólastig. Tilgangur grunnsins er að uppfylla markmið og lögbundnar skyldur sem kveðið er á um í lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla. Þær skyldur og markmið lúta m.a. að því að tryggja að börn og nemendur fái notið réttar til menntunar, viðeigandi þjónustu og stuðning á meðan á námi þeirra stendur og tryggja að foreldrar og forsjáraðilar hafi aðgang að upplýsingum um börn sín. Miðlægur nemendagrunnur mun þannig styðja þá aðila sem bera ábyrgð á verkefnum samkvæmt framangreindum lögum að uppfylla lögbundnar skyldur sínar.

Í 2. mgr. er kveðið á um hvaða upplýsingar er heimilt að skrá í grunninn. Þar er um að ræða grunnupplýsingar sem nauðsynlegar eru til skráningar og rekjanleika, svo sem persónuupplýsingar einstaklings (t.d. nafn, kennitölu og heimilisfang), skóla, bekk og kennara, þar á meðal persónuupplýsingar (t.d. nafn, kennitölu og heimilisfang), starfstítl og starfssvið. Þá er heimilt að skrá upplýsingar um stuðningsþarfir nemenda, svo sem heilsufarsupplýsingar, tungumál sem barn talar og félagslegar aðstæður, að því marki sem nauðsyn krefur til að veita barninu viðeigandi menntun og þjónustu.

Þessi afmörkun á grunnupplýsingum endurspeglar meðalhófsreglu laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018 um lágmarkun gagna þannig að persónuupplýsingar skulu vera nægilegar, viðeigandi, og takmarkast við það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Með heilsufarsupplýsingum er þá helst átt við upplýsingar um ofnæmi, aðstoð við lyfjagjöf og hvort barn sé með greiningu. Viðkvæmar upplýsingar, svo sem heilsufarsupplýsingar, eru því aðeins unnar að því marki sem nauðsyn krefur til að tryggja barninu öryggi og að það fái þá menntun og þjónustu sem það á rétt á samkvæmt lögum.

Í 3. mgr. er fjallað um heimild Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu til að annast umsýslu með innritun í leik-, grunn- og framhaldsskóla og um tengingu umsóknarkerfi Stafræns Íslands við miðlægan gagnagrunn m.a. í þeim tilgangi að viðhalda og uppfæra upplýsingar í miðlægan nemendagrunn með áreiðanlegum og samræmdum hætti.

Í 4. mgr. er kveðið á um hvaða aðilar hafi aðgang að grunninum. Aðgangurinn er bundinn við þá sem bera ábyrgð á verkefnum samkvæmt lögum og að því marki sem nauðsynlegt er til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Þar undir falla til að mynda skólar og rekstraraðilar þeirra, sveitarfélög og aðilar skólaþjónustu. Með þessu er tryggt að aðeins þeir aðilar sem hafa lögbundið hlutverk í þessu samhengi hafi aðgang að viðeigandi upplýsingum. Aðrir aðilar geta aðeins fengið aðgang á grundvelli sérstakrar lagaheimildar eða samþykkis í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Með þessu er tryggt að aðgangur sé afmarkaður og aðgangsstýrður og að vinnslan fari ekki fram umfram það sem nauðsyn krefur, í samræmi við meðalhóf og gagnsæi.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um skyldu til skráningar. Skólum, rekstraraðilum þeirra og öðrum aðilum sem koma að menntun og þjónustu við börn og nemendur er skylt að skrá upplýsingar

eða gera þær aðgengilegar til skráningar í miðlægan nemendagrunn eftir því sem nánar verður kveðið á um í reglugerð. Með þessu er tryggt að grunnurinn endurspegli réttar, áreiðanlegar og uppfærðar upplýsingar um stöðu barna í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í 6. mgr. er kveðið á um ábyrgðarskiptingu við rekstur grunnsins. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu ber ábyrgð á rekstri og er ábyrgðaraðili fyrir vinnslu persónuupplýsinga í grunninum að því er varðar miðlægar ákvarðanir fyrir grunninn í heild. Þeir aðilar sem skrá upplýsingar, svo sem skólar og sveitarfélög, bera ábyrgð á því að þær séu réttar, uppfærðar og að heimild hafi staðið til upprunalegrar söfnunar þeirra.

Í 7. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð þar sem kveðið verður nánar á um skráningu og vinnslu persónuupplýsinga í miðlæga nemendagrunninum.

Í reglugerðinni skal m.a. mæla fyrir um hvaða persónuupplýsingar heimilt er að vinna með og í hvaða tilgangi, hvaða aðilar hafi aðgang, verklag við vinnslu og miðlun upplýsinga, tengingar við önnur kerfi, öryggisráðstafanir og ráðstafanir til að vernda réttindi og frelsi barna, auk upplýsingaskyldu gagnvart foreldrum og börnum sjálfum. Þannig er tryggt að nánari útfærsla vinnslunnar verði unnin með hliðsjón af kröfum um innbyggða og sjálfgefna persónuvernd, sbr. 24. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Gert er ráð fyrir að við vinnslu þeirrar reglugerðar verði óskað umsagnar Persónuverndar í samræmi við verkefni stofnunarinnar, sbr. 2. tölul. 5. mgr. 39. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Ákvæðinu er ætlað að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga byggist á skýrum lagagrundvelli, að vinnslan sé nauðsynleg, og að hún samrýmist kröfum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga um meðalhóf.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er lagt til að styrkja lagastoð verkefna Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu við innritun og þjónustu við sveitarfélög vegna hennar. Ákvæðið er jafnframt til fyllingar 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem kveður á um að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur annast umsýslu með innritun m.a. í leikskóla. Þá er í 3. gr. frumvarpsins áréttað að innritun í leikskóla er samt sem áður á ábyrgð hvers sveitarfélags og er í samræmi við ábyrgð sveitarfélaga á starfsemi leikskóla, sbr. 4. gr. laga um leikskóla, nr. 90/2008.

Um 4. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um breytingar á lögum um leikskóla sem leiðir af 2. gr. frumvarpsins og vísar til þess að um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Breytingin sem er lögð til er því fyrst og fremst tæknilegs eðlis og þarfnast ekki frekari skýringa að öðru leyti.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er lagt til að styrkja lagastoð verkefna Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu við innritun og þjónustu við sveitarfélög vegna hennar. Ákvæðið er jafnframt til fyllingar 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem kveður á um að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur annast umsýslu með innritun m.a. í grunnskóla. Þá er í 5. gr. frumvarpsins áréttað að innritun nemenda í grunnskóla er samt sem áður á ábyrgð hvers sveitarfélags og er í samræmi við ábyrgð sveitarfélaga á starfsemi grunnskóla, sbr. 5. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008.

Um 6. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um breytingar á lögum um grunnskóla sem leiðir af 2. gr. frumvarpsins og vísar til þess að um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Breytingin sem er lögð til er því fyrst og fremst tæknilegs eðlis og þarfnast ekki frekari skýringa að öðru leyti.

Um 7. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um breytingar á lögum um framhaldsskóla sem leiðir af 2. gr. frumvarpsins og vísar til þess að um skráningu og vinnslu upplýsinga í miðlægan nemendagrunn fer samkvæmt lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Breytingin sem er lögð til er því fyrst og fremst tæknilegs eðlis og þarfnast ekki frekari skýringa að öðru leyti.

Um 8. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að innleiðing þess verði skipt upp og að stafræn þróun menntakerfisins verði innleidd í skrefum enda um að ræða umfangsmikið verkefni. Í fyrri hluta innleiðingarinnar verður lögð áhersla á grunnskólastigið en í síðari hluta hennar á leik- og framhaldsskólastigið. Að öðru leyti þarfnast ákvæði ekki nánari skýringar.