



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Áform um breytingu á ýmsum lögum (gagnagrunnur nemendaupplýsinga) MRN25060272
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti
Innleiðing EES- gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	12. júní 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Skortur er á samræmdri skráningu gagna tengdum hagsmunum barna og ungmenna vegna þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Upplýsingar um skólavist, flutning milli skóla og sveitarfélaga, námsframvindu samkvæmt Matsferli, ástundun, sérþarfir barna, greiningar 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 fyrir aðila og stofnanir sem þjónusta börn og ungmenni og dregur þannig úr möguleikum að unnt sé að mæta þörfum hvers og eins um leið og þörf er á.

Gagnagrunninum Frigg er ætlað að verða nýr miðlægur stafrænn gagnagrunnur með upplýsingum um nemendur á einum stað. Fyrst í stað fyrir grunnskólastig en síðar einnig fyrir leik-, og framhaldsskólastig. Grunnurinn er í smíðum og verður hýstur hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Miðlæg og samræmd skráning gagna er mikilvæg forsenda þess að fá heildarsýn yfir stöðu menntakerfisins og gefur færi á að stórbæta skilvirkni, gæði og áreiðanleika þess. Gagnagrunnurinn mun halda utan um upplýsingar með stöðluðum kerfisbundnum hætti sem til stendur að hagnýta þvert á kerfi, stofnanir og stjórnsýslustig. Þannig er betur hægt að beita árangursríkari snemmtækum stuðningi og tryggja að börn fái aðstoð um leið og þörf er á sem er lykilatriði til að draga úr vanda síðar á skólagöngu. Grunnurinn hefur jafnframt í för með sér bætt aðgengi foreldra og forsjáraðila og barna að upplýsingum. Þannig munu foreldrar hafa betri og heildstæðari sýn yfir stöðu og framvindu í námi og þroska barnsins í gegnum skólakerfið, allt frá leikskóla til framhaldsskóla.

Horft er til þess að grunnurinn geti greint rauntímagögn úr menntakerfinu sem gerir það kleift að unnt verður fylgjast miðlægt 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 þvert á skólastig, sveitarfélög og aðra rekstraraðila skóla getur Frigg leitt til samfélagslegs og hagræns ávinnings að ónefndum þeim gríðarlega ávinningi sem snemmtækur stuðningur, gæðamenntun og aukin farsæld einstaklinga hér á landi hefur fyrir íslenskt samfélag.

Með því að tryggja að viðeigandi gagnaskráning fari fram í gegnum miðlægan grunn eru treystar sameiginlega stöðir menntakerfisins til framtíðar.

Þá má nefna í þessu samhengi samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (hér eftir barnasáttmálinn) sem Ísland hefur fullgilt og lögfesti árið 2013, sbr. lög nr. 19/2013. Í almennum athugasemdum barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 5 frá 2003, um almennar aðgerðir við innleiðingu barnasáttmálans, kemur fram í umfjöllun um 2. gr. samningsins sú skylda aðildarríkja að bera kennsl á einstök börn og hóp barna og hvaða sérstöku aðgerðir þurfi að ráðast í til að tryggja þeim þau réttindi er kveðið er á um í samningnum. Í því samhengi leggur barnaréttarnefndin höfuðáherslu á viðtæka gagnasöfnun sem hægt er að greina niður á ákveðna hópa barna og málefni. Í lokaathugasemdum nefndarinnar til íslenskra stjórnvalda árið 2011 mæltist nefndin til þess að íslensk stjórnvöld hæfu söfnun tölfraðigagna um lífsskilyrði barna með kerfisbundnum hætti. Slík gagnasöfnun væri, að mati nefndarinnar, forsenda þess að hægt væri að stuðla að jafnræði meðal barna á Íslandi. Nefndin áréttaði þessi fyrri tilmæli einnig í kjölfar fyrirtöku íslenskra stjórnvalda í maí 2022. Beindi nefndin því til íslenskra stjórnvalda að tölfraðigögnum um líðan og velferð barna væri safnað og þau væru sundurliðuð með tilliti til aldurs, kyns, fötlunar, staðsetningar, þjóðernisuppruna og félagslegrar stöðu. Þá mæltist nefndin til þess að gögnin væru aðgengileg öllum stjórnvöldum, félagasamtökum og hagaðilum. 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.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Aðlaga og styrkja lagaumhverfi að uppbyggingu gagnagrunns sem heldur miðlægt utan um skráningu upplýsinga um nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum, þ. á m. að styrkja heimildir til vinnslu og skráningu viðkvæmra persónuupplýsinga, með það að markmiði að tryggja heildstæða yfirsýn yfir stöðu menntakerfisins alls og stöðu barna eða stöðu einstaka barns.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Heimildir í lögum á málefnasviði mennta- og barnamálaráðuneytis eru 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 á málefnasviði ráðuneytisins og að aðlaga lagaumhverfið að uppbyggingu miðlægs gagnagrunns. Er þar m.a. horft til þess að tryggja að slík vinnsla sé í fullu samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Mikill ávinningur er af því að renna styrkari stöðum undir rekstur miðlægs gagnagrunns, meðal annars til vinnslu persónuupplýsinga og skráningu þeirra. Upplýsingum sem ætlað er að nýta til forgangsroðunar verkefna, eftirfylgni og stefnumótunar í þágu menntunar og velferðar barna og ungmenna.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Þann 31. mars 2025 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 (156. löggjafarþing, 264. mál). Á málefnasviði 22 er m.a. lýst þeirri framtíðarsýn og því meginmarkmiði að náms- og vinnuumhverfi nemenda styðji við inngildingu, jöfnuð og farsæld og standist alþjóðlegan samanburð. Þá er lögð áhersla á bætt náms- og starfsumhverfi nemenda og kennara, stuðning við menntakerfið og snemmtækan stuðning. Til að mæta áskorunum málefnasviðsins verður ráðist í fjölbreyttar aðgerðir til að bæta námsárangur grunnskólanemenda, þ. á m. stuðlað að

betri líðan, ástundun og bættum námsárangri allra nemenda. Til að meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga þarf að tryggja að samþætt þjónusta þvert á kerfi, markviss innleiðing umbótaáðgerða næstu ára, uppbygging innviða menntakerfisins og mat, eftirlit, tölfraði og greiningargeta sé ávallt fullnægjandi svo framtíðarsýn um menntun, velferð og virkni fólks verði að veruleika.

Uppbygging miðlægs gagnagrunns er liður í menntastefnu til ársins 2030 og lykilþáttur í stafrænni þróun menntakerfisins til framtíðar, þróun sem er bæði óhjákvæmileg og nauðsynleg til að tryggja hverju barni umhverfi til að þroskast og dafna á eigin forsendum eins og menntastefna íslenskra stjórnvalda gerir ráð fyrir. Gagnagrunnurinn styður við hugsun um inngildandi skólastarf, þar sem virðing er borin fyrir fjölbreyttum þörfum og styrkleikum nemenda. Samræmt skráningarkerfi og gagnagrunnur fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla er grunnforsenda þess að hægt sé að nýta gögn til stuðnings við skólastarf og skólaþjónustu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið með áformuðu frumvarpi er að aðlaga lagaumhverfi að uppbyggingu gagnagrunns sem heldur miðlægt utan um skráningu upplýsinga um nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Gagnagrunninum er ætlað að halda utan um upplýsingar með samræmdum og kerfisbundnum hætti sem hægt verði að hagnýta þvert á kerfi, stofnanir og stjórnsýslustig. Gögnin er hægt að nýta með markvissum hætti í þágu gæða skólastarfs, bættrar stefnumótunar, forgangsroðunar stjórnvalda og þjónustu í þágu barna og ungmenna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Lagaumhverfið mun ekki styðja að fullu við rekstur miðlægs gagnagrunns og markmið hans að halda miðlægt utan um skráningu upplýsinga um nemendur. Þá getur skapast vafi og óvissa um hlutverk stjórnvalda og annarra aðila til skráningar í grunninn. 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 á milli skóla, ástundun, námsárangur samkvæmt Matsferli, sérþörfum barna, greiningum sem og öðrum stuðningi sem nemendur njóta.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita til að ná fram settum markmiðum. Mikilvægt er að aðlaga lagaumhverfið svo að hægt sé að reka miðlægan gagnagrunn með viðeigandi hætti af stjórnvöldum og öðrum aðilum. Slíkt er ekki síst mikilvægt til að tryggja persónuverndarsjónarmið.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Gerðar verði ýmsar breytingar á lögum á málefnasviði ráðuneytisins til að aðlaga lagaumhverfi að uppbyggingu miðlægs gagnagrunns, eftir því sem þörf krefur, s.s. lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023, lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að gera breytingar á lögum sem styrkir heimildir og lagaramma til reksturs miðlægs gagnagrunns. Markmið með miðlægum gagnagrunni er að skapa heildstæðan gagnagrunn nemenda sem mun halda utan um upplýsingar með samræmdum og kerfisbundnum hætti sem hægt verði að hagnýta þvert á kerfi, stofnanir og stjórnsýslustig.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Á þessu stigi eru einkum fyrirhugaðar breytingar á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023, lögum um leikskóla, nr. 90/2008, lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 og á öðrum viðeigandi lögum og reglugerðum eftir því sem við á.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Efni frumvarpsins kemur inn á persónuvernd, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Efni frumvarpsins varðar jafnframt rétt til menntunar og að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ísland fullgilti samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins árið 1992 og var samningurinn lögfestur árið 2013, sbr. lög nr. 19/2013. Í þessu samhengi þarf einnig að líta til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Gætt verður að því að áformuð lagasetning samræmist ákvæðum stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðilar eru börn, ungmenni, foreldrar og forsjáraðilar, skólar, sveitarfélög, skólastjórnendur, kennarar og aðrir aðilar sem vinna að málefnum barna og ungmenna. Miðlægur gagnagrunnur mun nýttast öllum þeim aðilum sem vinna að málefnum barna enda veita gögnin víðtæka yfirsýn á stöðu barna og menntakerfisins í heild, innan hvers sveitarfélags og skóla. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Á þessu stigi er ekki talið að það sé skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta en gætt verður að því að frumvarpið verði unnið í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti eftir því sem tilefni er til. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Miðlægur gagnagrunnur er samstarfsverkefni mennta- og barnamálaráðuneytis, Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, Stafræns Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga um samræmt verklag við nemendaumsýslu og innleiðingu þvert á skóla og sveitarfélög. 4. Fyrirhugað samráð. Áform um lagasetningu verða sett í samráðsgátt og óskað eftir umsögnum frá helstu hagsmunaaðilum.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Heildarkostnaður árið 2024 var 160 m.kr., 368 m.kr. árið 2025 og er áætlaður 170 m.kr. árið 2026 sem fer m.a. í hugbúnaðarþróun. Hugbúnaðarþróun á árinu 2027 er áætluð 90 m.kr. Áætlað er að árlegur rekstrarkostnaður verði 70 m.kr. þegar kerfið er komið í fulla notkun.
H. Næstu skref, innleiðing 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Áformað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda og stefnt er að því að leggja frumvarp fyrir Alþingi á haustþingi 157. löggjafarþings. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Undanfarið hefur miðlægur gagnagrunnur verið í smíðum í samstarfi við helstu hagsmunaaðila. Ljóst er að skólar, sveitarfélög og aðrir aðilar sem hafa lögbundið hlutverk

munu þurfa aðlögunartíma hvað varðar samræmingu á skráningu o.s.frv., en einnig tíma til að innleiða þær tæknilegu umbætur sem miðlægur gagnagrunnur felur í sér. Í fyrstu mun grunnurinn ná yfir alla nemendur í grunnskólum landsins og síðar bætast leik- og framhaldsskólar við.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Tryggja víðtækt samstarf.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Markviss nýting gagnanna af hálfu stjórnvalda er besti mælikvarðinn á árangur löggjafarinnar.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Árangursmat felur í sér að stjórnvöld geti nýtt gögnin sem verða til m.a. við umbætur, stefnumótun og framkvæmd á mati verkefna og aðgerða. Besti mælikvarði á árangur er að gögnin nýtist sem best á flestum stöðum, en einna helst fyrir barnið sjálft.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.