

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

Í stað orðsins „sérfræðiþjónusta“ í 5., 6., 15., 20., 40., 43. og 46. gr. kemur: „skólaþjónusta“.
Í stað orðsins „Sérfræðiþjónusta“ í heiti IX. kafla laganna kemur „Skólaþjónusta“.

2. gr.

Á eftir 3. mgr. 43. gr. koma tvær nýjar málsgreinar, sem verða 4. mgr. og 5. mgr., svohljóðandi:
Ef samningur sveitarfélags við rekstraraðila skv. 1. mgr. felur í sér eða leiðir til þess að nemendur og foreldrar hafa ekki val um hvort barn sækir nám í sjálfstætt starfandi grunnskóla eða grunnskóla sem sveitarfélagið starfrækir sjálf, s.s. ef rekstraraðili tekur að sér rekstur eina skóla sveitarfélagsins eða hluta hans eða rekstur allra skóla í sveitarfélagi, skal í þjónustusamningi og við viðurkenningu ráðherra koma fram að sveitarfélagi beri að tryggja að ákvæði grunnskólalaga séu uppfyllt, svo sem um framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda, sbr. 3. mgr. 5. gr., skólahúsnæði, sbr. 20. gr., skólaakstri, sbr. 22. gr., ytra mati, sbr. 37. gr., skólaþjónustu sbr. 40. gr., skólaheilsugæslu, sbr. 41. gr. og sérúrræðum, sbr. 42. gr.

Í þjónustusamningi og við viðurkenningu ráðherra skal jafnframt koma fram að:

- a. skólanefnd sveitarstjórnar hafi sambærilegt hlutverk gagnvart skólahaldi í sjálfstætt starfandi grunnskóla og henni er ætlað skv. 6. gr. gagnvart skólahaldi í grunnskóla sem rekinn er af viðkomandi sveitarfélagi,
- b. kennsla sé nemendum að kostnaðarlausu, sbr. 1. mgr. 31. gr., og gjaldtaka af nemendum og foreldrum vegna skólastarfs lúti sömu reglum og ef sveitarfélag ræki skólann sjálf,
- c. verði rekstraraðila ókleift að efna skyldur sínar skv. þjónustusamningi eða eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á skólastarfi skal gera ráð fyrir að sveitarfélag geti yfirtekið starfseminna í því skyni að tryggja samfellu í skólahaldi. Við yfirtöku starfseminnar verði unnt að ganga inn í samninga rekstraraðila, svo sem við starfsfólk, um húsnæði og tækjabúnað.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 45. gr. laganna:

- a. Orðin „sbr. VIII. kafla sveitarstjórnarlaga“ í niðurlagi fyrsta máls. falla brott.
- b. Á eftir fyrsta másl. bætist nýr másl. svohljóðandi: „Um samvinnu gilda ákvæði sveitarstjórnarlaga.“
- c. Orðin „sbr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga“ í 3. másl. falla brott.

4. gr.

1. mgr. 47. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra nemenda sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærarlegar til ráðherra. Um meðferð kærumála fer að ákvæðum stjórnarsýslulaga.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Samráðið hefur m.a. verið fólgið í því að haldinn var samráðsfundur 25. júní 2014 þar sem drög að frumvarpi þessu voru rædd. Í kjölfar fundarins var Sambandi íslenskra sveitarfélaga

gefinn kostur á að skila inn athugasemdum við drögin til ráðuneytisins. Þann 3. júlí 2014 bárust athugasemdir og tillögur þess að úrbótum, sem í flestum tilvikum var orðið við.

Tilfni og tilgangur frumvarpsins er í fyrsta lagi að leitast við að skýra betur valdmörk ráðuneyta sveitarstjórnarmála annars vegar og fræðslumála hins vegar hvað varðar kæruleiðir vegna ákvarðana sem teknar eru í grunnskólum á vegum sveitarfélaga og lúta að réttindum eða skyldum einstakra nemenda. Í öðru lagi er fjallað um skilyrði þess að sveitarfélag feli rekstur grunnskóla í hendur einkaaðila. Í þriðja lagi er lögð til orðalagsbreyting þannig að fjallað er um skólaþjónustu í stað sérfræðiþjónustu í ýmsum ákvæðum laganna. Í fjórða lagi er með frumvarpinu lögð til breyting á orðalagi í grunnskólalögum, um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólahlald, til samræmis við sveitarstjórnarlög frá árinu 2011.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

A. Valdmörk ráðuneyta sveitarstjórnarmála og menntamála

Með lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, var leitast við að afmarka með skýrari hætti en áður hvaða stjórnvaldsákvæðanir skólayfirvalda væru kærانlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Var það gert með þeim hætti að tiltaka eftir lagagreinum hvaða stjórnvaldsákvæðanir sættu kærur til ráðuneytis fræðslumála. Aðrar stjórnvaldsákvæðanir, jafnvel þótt þær væru teknar á grundvelli ákvæða grunnskólalaga, gætu á hinn bóginn sætt endurskoðun af hálfu ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Reynslan sýnir að farsælt virðist að ganga enn lengra og færa meðferð úrskurðarvalds að öllu leyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Óvissa um kæruleiðir hefur valdið vandkvæðum og kann einnig að draga úr skilvirkni stjórnsýslunnar. Hefur embætti umboðsmanns Alþingis jafnframt ítrekað bent á nauðsyn þess að leitað yrði leiða til að leysa úr óvissu sem af þessu leiðir og tryggja þar með betur réttaröryggi borgaranna. Sú leið sem lögð er til í frumvarpi þessu felur í sér að allar stjórnvaldsákvæðanir, teknar á grundvelli grunnskólalaga, verði kærانlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

B. Samningur sveitarfélaga við einkaaðila um rekstur grunnskóla

Í frumvarpi þessu er jafnframt lagt til að gerð verði breyting á ákvæði 43. gr. grunnskólalaga en það ákvæði fjallar um sjálfstætt starfandi grunnskóla. Tilfnið eru álitamál sem upp hafa komið í tengslum við heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um rekstur á allri grunnskólastarfsemi viðkomandi sveitarfélaga. Með umræddri breytingu er brugðist við þessum álitamálum með það að markmiði að tryggja hag þeirra barna sem um ræðir og rétt þeirra til menntunar en einnig að setja skýrari ramma um slíka samninga til hagsbóta fyrir viðkomandi sveitarfélög og samningsaðila þeirra.

Samkvæmt grunnskólalögum er það á ábyrgð sveitarfélaganna að tryggja börnum rétt til fullnægjandi grunnskólagöngu og sjá til þess að skólaskyldu sé fullnægt. Grunnskólalög gera hins vegar ekki nauðsynlega ráð fyrir því að sveitarfélögin sjái sjálf um rekstur grunnskóla. Er það enda vel þekkt að hér á landi hafa um langan tíma starfað sjálfstætt starfandi grunnskólar til hliðar við hefðbundna grunnskóla. Slíkir skólar hafa hins vegar almennt verið starfandi í stærri sveitarfélögum landsins þar sem börnum og foreldrum hefur verið kleyft að velja milli hinna sjálfstætt starfandi skóla og skóla á vegum hins opinbera.

Vorið 2012 kom fram að tiltekið sveitarfélag hafði tekið ákvörðun um að fela einkaaðila rekstur eina grunnskóla sveitarfélagsins á grundvelli heimildar í 100. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Mennta- og menningarmálaráðuneyti veitti umsögn um hvort slíkt fyrirkomulag samrýmdist 5. og 43. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008, með síðari breytingum. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að ekki væri gert ráð fyrir því fyrirkomulagi í lögum um grunnskóla að rekstur grunnskólahlalds í heild sinni í tilteknu sveitarfélagi yrði færður í hendur einkaaðila. Umrætt sveitarfélag fékk í stað þess heimild til að starfrækja þróunarskóla skv. 44. gr. grunnskólalaga. Í álitgerð sem innanríkisráðuneyti gaf út af sama tilfni var komist að öndverðri niðurstöðu. Nánar tiltekið var afstaða innanríkisráðuneytis sú að 5. gr. laga um grunnskóla stæði ekki í vegi fyrir að sveitarfélögum væri heimilt að gera samninga við einkaaðila um að þeir tækju að sér rekstur grunnskóla sveitarfélags í heild sinni. Hins vegar taldi innanríkisráðuneyti að sveitarfélaginu hefði ekki verið heimilt að byggja ákvörðun um útivistun grunnskólahlalds á 100. sveitarstjórnarlaga, heldur hefði borið að byggja á sérákvæði 43. grunnskólalaga í því efni.

Í ljósi þessa misræmis í afstöðu ráðuneytanna og þar sem fleiri sveitarfélög hafa lýst áhuga á útivistun á rekstri opinberra grunnskóla var Trausta Fannari Valssyni, lektor við lagadeild Háskóla

Íslands, falið að fjalla um álitæfni tengd slíku fyrirkomulagi. Í grófum dráttum var niðurstaða Trausta að fallast bæri á að 43. gr. grunnskólalaga, um sjálfstætt starfandi grunnskóla og samninga rekstraraðila slíkra skóla við sveitarfélög, væri sérákvæði gagnvart 100. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Almennari reglan víki fyrir sérreglunni og starfsemi sjálfstætt starfandi grunnskóla og heimildir sveitarfélaga til að semja við einkaaðila um rekstur grunnskóla skuli því fullnægja fyrirmælum 43. gr. grunnskólalaga. Enn fremur að gildandi grunnskólalög standi því ekki í vegi að sveitarfélög geti útviðað rekstri grunnskólalahalds í heild sinni til einkaaðila. Niðurstaða Trausta er ennfremur sú að ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólalahaldi taki einnig til þeirrar skólustarfsemi sem fram fer í sjálfstætt starfandi skóla. Sveitarfélög beri samsvarandi ábyrgð á því að tryggja viðeigandi skólagöngu barna sem fram fer í sjálfstæðum skóla og rekinn er með samþykki sveitarfélagsins og ef hún fer fram á vegum grunnskóla sveitarfélagsins sjálfs. Bendir Trausti á, til viðbótar tilteknum ákvæðum grunnskólalaganna sjálfra, að það styðji þessa ályktun að með grunnskólalögum er settur lagarammi um þá kröfu sem leiðir af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja viðeigandi menntun barna. Sveitarfélögum er samkvæmt grunnskólalögum falin ábyrgð á framkvæmd þessa verkefnis og 43. gr. grunnskólalaga mælir ekki fyrir um undantekningu frá því. Þvert á móti bendi það samningssamband sem er milli sjálfstætt starfandi skóla og sveitarfélaga til þess að hinir sjálfstætt starfandi skólar verði hluti af því skipulagi grunnskólalahalds sem sveitarstjórn ber ábyrgð á í hverju sveitarfélagi fyrir sig, þótt fyrirkomulag á rekstri sé ekki hið sama og í grunnskólum sveitarfélaganna sjálfra. Eins og fram er komið hefur það tíðkast lengi hér á landi að sjálfstætt starfandi grunnskólar starfi við hlið hefðbundinna opinberra grunnskóla. Með frumvarpi þessu er ekki ætlunin að hrófla við því né sérstaklega að breyta eða auka frelsi sveitarfélaganna til að gera samninga við einkaaðila um rekstur grunnskóla. Hins vegar verður að telja mikilvægt að löggjöf um starfsemi sjálfstætt starfandi eða einkarekinna grunnskóla sé fullnægjandi og svari með sem ítarlegustum hætti álitamála um réttindi barna og foreldra og um inntak náms í slíkum skólum. Að gildandi lögum er aðeins fjallað um sjálfstætt starfandi grunnskóla og samningssamband þeirra við viðkomandi sveitarfélög í 43. gr. grunnskólalaganna. Á það hefur verið bent að ákvæði þetta er ekki svo glögg sem æskilegt væri um starfsumhverfi og skyldur hinna sjálfstætt starfandi skóla, og þar með um réttindi þeirra barna sem þar sækja nám. Mikilvægt er að leitast við að bæta úr þessu, ekki síst ef það verður þróunin í auknum mæli að sveitarfélög kjósa að gera samninga við einkaaðila um rekstur alls eða umtalsverðs hluta grunnskólalahalds í sveitarfélagi.

Á samráðsvettvangi mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands sveitarfélaga kom fram tillaga frá sambandinu um að lagt yrði mat á hvort ráðlegt væri að breyta 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga með frumvarpi þessu á þann hátt að framvegis þyrfti einkaaðili eingöngu að tilkynna rekstur sinn til ráðuneytisins en ekki að sækja um viðurkenningu eins og mælt er fyrir um í núgildandi lögum. Ekki var orðið við því að þessu sinni.

C. Skólaþjónusta sveitarfélaga í grunnskólum

Í frumvarpinu er lögð til breyting á orðalagi tiltekinna ákvæða grunnskólalaga, þar sem tekið verði upp hugtakið „skólaþjónusta“ í stað hugtaksins „sérfræðiþjónusta“. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur látið fara fram úttekt á fyrirkomulagi sérfræðiþjónustu skóla í sex ólíkum sveitarfélögum. Markmið með úttektinni var kanna hvernig mismunandi útfærslur reynast við að koma til móts við ákvæði reglugerðar um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum frá 2010. Skoðað var hvernig til hefur tekist í þessum sveitarfélögum að tryggja fullnægjandi aðgengi að sérfræðiþjónustu innan sveitarfélagsins sem og tengsl við sérfræðistofnanir á landsvísu. Leitað var svara við því hvort staðsetning og stærð sveitarfélaga, mismunandi útfærsla eða skipulag sérfræðiþjónustu hafi áhrif á aðgengi og gæði þjónustunnar. Sérstaklega var skoðað hvernig til hefur tekist í fyrrnefndum sex sveitarfélögum að skipuleggja sérfræðiþjónustu sem á að sinna tvíþættu hlutverki þjónustunnar samkvæmt reglugerð nr. 584/2010, annars vegar stuðning við nemendur í leik- og grunnskólum og foreldra þeirra og hins vegar stuðning við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra.

Ein af tillögum sem úttektaraðilar beindu til ráðuneytisins var að skoða hvort ástæða sé til að breyta nafninu á reglugerð um sérfræðiþjónustu svo nafnið endurspegli betur innihald hennar, svo nafn reglugerðar vísi ekki eingöngu í þjónustu vegna sérúrræða, en tvíþætt hlutverk sérfræðiþjónustu er almennt ekki vel þekkt í þeim sveitarfélögum sem tóku þátt í úttektinni. Því er lagt til að þar sem fyrir kemur sérfræðiþjónusta sveitarfélaga í grunnskólalögum verði í staðinn talað um skólaþjónustu.

Eftirleiðis verði því fjallað í lögum og reglugerðum um skólaþjónustu sveitarfélaga. Er það gert eins og áður segir til að áréttta tvíþætt lögbundið hlutverk þjónustunnar.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á ákvæðum grunnskólalaga. Í fyrsta lagi er lögð til breyting sem beinist að 1. mgr. 47. gr. laganna um kæruleiðir. Felur hún í sér að allar stjórnvaldsákvæðanir, sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga um grunnskóla, verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í heildina breytir þetta ekki þeim fjölda ákvæðana sem hægt er að kæra. Þetta leiðir aðeins til þess að úrskurðarvald í tilefni af stjórnsýslukærum vegna einstakra mála færist að einhverju marki frá ráðuneyti sveitarstjórnarmála til ráðuneytis menntamála. Vonast er til að ávinningurinn feli í sér aukið réttaröryggi fyrir borgarana sem og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar. Í öðru lagi er um að ræða mikilvæga breytingu á 43. gr. laganna sem fjallar um rekstur einkaaðila á grunnskóla.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Með 2. gr. frumvarpsins er leitast við að lögfesta mikilvægustu þætti um skipulag grunnskólamenntunar í sjálfstætt starfandi skólum, þá einkum þegar sveitarfélög gera samninga við einkaaðila um rekstur eina, allra eða nokkurs hluta af skólum sveitarfélags þannig að val foreldra og barna um hvort nám sé stundað í slíkum skóla takmarkast eða hverfur. Breytingarnar lúta fyrst og fremst að því að áskilja tiltekin atriði í þjónustusamningi sveitarfélags við rekstraraðila og að styrkja stöðu sveitarfélags ef rekstraraðila verður ekki kleift að efna gerðan samning. Eins og í gildandi rétti verður sveitarfélögum áfram falið það hlutverk sem leiðir af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sem felst í því að tryggja viðeigandi menntun barna á grunnskólaaldri. Með vísan til framangreinds er fyrirkomulagið talið í samræmi við 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

V. Mat á áhrifum.

Með 2. gr. frumvarpsins er brugðist við aðstæðum sem skapast hafa um fyrirkomulag reksturs grunnskóla. Í ljósi þess að núgildandi lög heimila sveitarfélögum að útvista rekstri grunnskóla og fela hann einkaaðilum er brýn nauðsyn að setja lagaramma utan um starfsumhverfi og skyldur hinna sjálfstætt starfandi skóla og réttindi þeirra barna sem sækja þar nám. Verði lagafrumvarpið að lögum mun sú lagabreyting ekki leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð.

Með 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á kæruleiðum ákvæðana sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga um grunnskóla. Með breytingunni er stefnt að auknu réttaröryggi fyrir borgarana og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar. Verði frumvarpið að lögum mun lagabreytingin ekki hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð enda er ekki fyrir séð að stjórnsýslukærum muni fjölga í kjölfarið.

Önnur ákvæði frumvarpsins gefa ekki tilefni til sjálfstæðrar umfjöllunar. Verði frumvarpið að lögum er ekki talið að þau valdi því að ríkissjóður verði fyrir auknum útgjöldum í kjölfarið.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breytt hugtakanotkun í grunnskólalögum. Tilefni þessarar breytingar hefur þegar verið útskýrt í almennum athugasemdum við frumvarpið. Í sérfræðiþjónustu felst annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra. Hin breytta hugtakanotkun áréttar þetta tvíþætta lögbundna hlutverk þjónustunnar.

Um 2. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. gildandi grunnskólalaga nr. 91/2008 er ráðherra heimilt að viðurkenna grunnskóla, eða hluta grunnskóla, sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum. Skilyrði viðurkenningar er að viðkomandi sveitarfélag hafi samþykkt stofnun hins sjálfstætt rekna skóla og fjárframlög til hans. Frá og með gildistöku laga nr. 91/2011, um breytingu á lögum nr. 91/2008, hefur það einnig verið áréttað sem sérstakt skilyrði að rekstraraðili skóla og viðkomandi sveitarfélag geri þjónustusamning um starfsemina. Fyrr hefur verið greint frá því að á samráðsfundi ráðuneytisins og Sambands sveitarfélaga kom til tals hvort rétt væri að víkja frá viðurkenningu í 1. mgr. 43. gr. og láta þess í stað

vera nægjanlegt að þeir sem hefðu hug á að reka grunnskóla, aðrir en sveitarfélög, tilkynntu rekstur sinn til ráðuneytisins. Að þessu sinni var ekki orðið við þeirri tillögu.

Lengst af hafa sjálfstætt starfandi grunnskólar starfað til hliðar við hefðbundna opinbera grunnskóla. Hafa nemendur og foreldrar því almennt átt val um hvort nám er stundað í sjálfstætt starfandi skóla. Í framkvæmd hingað til hefur þetta kerfi ekki valdið sérstökum vandkvæðum. Hins vegar verður að hafa í huga að löggjöf um sjálfstætt starfandi skóla er fátækleg. Segir í niðurlagi 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga að um sjálfstætt starfandi grunnskóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. „eftir því sem við á“. Þessi afmörkun er ekki glögg, svo ekki sé fastar að orði kveðið. Það er mat mennta- og menningarmálaráðuneytis að hætt sé við að þessi lagarammi sé ekki fullnægjandi ef á það reynir í auknum mæli að sveitarfélög kjósa að gera samninga við einkaaðila um rekstur nokkurs hluta af grunnskólum sveitarfélags, þannig að val foreldra og barna um það hvort nám er stundað í slíkum skóla takmarkast verulega eða hverfur.

Samkvæmt 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar ber í lögum að tryggja rétt til almennrar menntunar og fræðslu. Gildandi grunnskólalög mæla fyrir um þessi stjórnarskrárbundnu réttindi hvað varðar menntun barna á grunnskólaaldri. Ábyrgð á framkvæmd verkefnisins er hjá sveitarfélögunum, sbr. m.a. 1. og 5. gr. grunnskólalaga. Sveitarstjórnir sem fallast á að sjálfstætt starfandi grunnskólar taki til starfa innan þeirra umdæma þurfa í samræmi við þessa ábyrgð að tryggja, fyrst og fremst með gerð þjónustusamnings sbr. 2. mgr. 43. gr. grunnskólalaga, að sú menntun sem veitt er í hinum sjálfstætt starfandi skóla fullnægi ákvæðum laga og að réttindi nemenda séu tryggð. Eftir því sem fleiri þættir skólustarfs í sveitarfélagi færast til sjálfstætt starfandi skóla því mikilvægara verður að þjónustan og skipulag hennar sé tryggilega útfært í samningum við viðkomandi einkaaðila. Ef einkaaðilar sinna umtalsverðum hluta grunnskólahalds í sveitarfélagi kunna að vakna álitamál sem lúta að samstarfi skóla við aðila utan hans, sbr. 2. mgr. 5. gr., ábyrgð á þróun skóla og búnaði skóla, um hlutverk skólanefndar sveitarfélags gagnvart sjálfstætt starfandi skóla og hvernig fer með samskipti skóla og sveitarfélags um þau afmörkuðu verkefni og ábyrgð sem skólanefnd eru falin, sbr. 6. gr. grunnskólalaga. Einnig getur í þessu sambandi reynt á stöðu barna sem þurfa á sérfræðiþjónustu að halda. Hér reynir ekki aðeins á það að réttindin séu fyrir hendi, heldur einnig hitt að skipulag skólalalds og samræmi þeirrar starfsemi við aðra þjónustu við börn sé með þeim hætti að réttindi þeirra séu tryggð á fullnægjandi og skilvirkan hátt.

Ábyrgð sveitarfélaganna á grunnskólalagahaldi samkvæmt gildandi lögum leiðir til þess að framangreinda þætti ber alla að tryggja í þeim þjónustusamningi sem gerður er við viðkomandi einkaaðila. Sveitarfélag þarf með öðrum orðum að binda alla lausa enda með tryggum hætti, þannig að skyldum þess sé fullnægt og að tryggð séu viðeigandi úrræði ef út af bregður. Ráðuneytinu ber einnig við veitingu viðurkenningar skv. 43. gr. grunnskólalaga að skoða hvort þetta er tryggt. Það er hins vegar nokkuð óglögg hversu langt nákvæmlega sveitarfélögum ber að ganga í samningsgerð sinni, enda eiga ákvæði grunnskólalaga við um sjálfstætt starfandi skóla „eftir því sem við á“. Menntun barna í grunnskólum er hluti af grundvallarréttindum þeirra, sbr. 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár. Þessi réttindi ber ennfremur að tryggja „í lögum“. Í þessu ljósi telur ráðuneytið rétt að leggja til þær breytingar á 43. gr. sem í þessu ákvæði felast, þannig að mikilvægustu þættir um skipulag grunnskólamenntunar í sjálfstætt starfandi skólum séu skýrir lögum samkvæmt. Ráðuneytið telur að þessi breyting sé ekki aðeins til hagsbóta þeim börnum sem um ræðir heldur jafnframt að hún styðji við svigrúm sveitarfélaga til að ákveða sjálf rekstrarform skóla og tryggi þeim einkaaðilum sem mögulega taka að sér rekstur grunnskóla öruggari starfsramma og þar með öruggara rekstrarumhverfi. Það er hins vegar einnig rétt að hafa í huga að hér er aðeins lagt til að stigið sé ákveðið skref í þá átt að tryggja betri löggjöf um starfsemi sjálfstætt starfandi skóla. Reynslan mun eftir atvikum sýna fram á þörf fyrir enn frekari lagabreytingar á þessu sviði, og eftir atvikum að sett séu sérstök lög um sjálfstætt starfandi grunnskóla.

Við samningu frumvarpsins kom til álita hvort rétt væri að lögfesta skyldu sveitarfélags, sem hyggst útvista rekstri grunnskóla með samningi við einkaaðila, til samráðs við hagsmunahópa, t.d. kennara og foreldra barna á grunnskólaaldri í sveitarfélaginu. Það er mat ráðuneytisins að á sveitarfélaginu hvíli nú þegar slík skylda. Í X. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um samráð við íbúa. Í 103. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að sveitarstjórn skuli upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélag hefur til meðferðar og ákvörðunar og varða þá með almennum hætti. Þá eru ákvæði um borgarafundi í 105. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytinu er ljóst að ályktanir borgarafunda eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórn, en þar er íbúum þó gefinn kostur á að láta álit sitt í ljós. Aftur á móti kveða

grunnskólalögin á um skyldubundið samráð, þ.e. 6. gr. kveður á um skólanefnd og 8. gr. kveður á um skólaráð. Verði þetta frumvarp að lögum munu framangreindar greinar enn standa óbreyttar. *Skólanefnd* er kosin af sveitarstjórn. Skólastjórar, grunnskólakennarar og foreldrar í sveitarfélagi kjósa hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á skólanefndarfundum með málfrelsi og tillögurétt. *Skólaráð* er samstarfsvettvangur skólastjóra og skólasamfélags um skólahald. Samanstandur skólaráð af tveimur fulltrúum kennara, einum fulltrúa annars starfsfólks, skólastjóra, tveimur fulltrúum foreldra, einum fulltrúa nemenda og einum fulltrúa grenndarsamfélags. Skólaráð fjallar um m.a. um rekstraráætlun skólastarfsins og skal skólaráð fá til umsagnar áætlanir um fyrirhugaðar meiri háttar breytingar á skólahaldi og starfsemi skóla áður en endanleg ákvörðun um þær er tekin. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum þótti ekki tilefni til að lögfesta skyldu sveitarfélags til samráðs enda er skyldan nú þegar fyrir hendi. Hér vísast til sjónarmiða sem fram komu í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sem er aðgengilegt á vef ráðuneytisins, til borgarstjóra Reykjavíkur, Jóns Gnarr, þann 28. mars 2011. Ráðuneytið áréttar þau sjónarmið sem þar koma fram þess efnis að samkvæmt lögum er verið að tryggja tilteknum aðilum lögbundinn rétt til umsagnar og er þá gert ráð fyrir að þær athugasemdir og ábendingar verði teknar til málefnalegrar skoðunar. Þau sjónarmið eiga ekki síður við nú en þá.

Í frumvarpsákvæðinu er lagt til að við 43. gr. gildandi grunnskólalaga bætist tvær nýjar málsgreinar sem verða 4. mgr. og 5. mgr. ákvæðisins. Gildissvið reglnanna í hinum nýju málsgreinum tekur til samninga sem sveitarfélag gerir við einkaaðila um rekstur grunnskóla á grundvelli 43. gr. og fela í sér að foreldrar og börn eiga ekki val um hvort þau sækja nám í sjálfstætt starfandi skóla. Þetta getur átt við ef rekstraraðila tekur að sér eina grunnskólann í sveitarfélaginu, hluta hans eða rekstur allra skóla í sveitarfélagi. Matið á því hvort börn eigi val um skólagöngu er efnislegt en ekki formlegt. Með því er átt við að meta ber áhrifin af þeim samningi sem um ræðir fyrir börn og foreldra þeirra, en ekki hvort það sé aðeins að formi til sett svo upp að börn eigi val. Ef skólastarfsemi sem sveitarfélagið sinnir sjálft er fremur umfangslítill þannig að ljóst er að það gæti ekki tekið við því sem næst öllum börnum úr hinum sjálfstætt starfandi grunnskólum í sveitarfélaginu t.d. ef skyndilega kæmi fram mikil óánægja með starfseminna þar, þá ber samkvæmt þessu ákvæði að leggja til grundvallar að börn og foreldrar þeirra hafi ekki val um það hvar skólagangan fer fram.

Ef slíkur samningur er gerður, þ.e. sem fellur undir hina fyrirhuguðu 4. mgr. 43. gr., felur tillagan í sér að í þjónustusamningi og við viðurkenningu ráðuneytisins, ber að tryggja sérstaklega þau atriði sem upp eru talin í ákvæðinu. Rétt er að taka fram að eftir sem áður gilda önnur ákvæði 43. gr. laganna um samninga sem sveitarfélögin gera við rekstraraðila grunnskóla í öðrum tilvikum. Þá er mikilvægt að hafa í huga að ákvæði 43. gr. og mögulegar ákvarðanir um útvistun grunnskólahaldis til einkaaðila haggar ekki ábyrgð sveitarfélaganna á rekstri grunnskóla og skipulagi grunnskólahaldis samkvæmt grunnskólalögum. Af þessu leiðir að frá því ákvæði, sem hér er lagt til að bætist við 43. gr., er ekki hægt að gagnálykta á þá leið að ekki sé hægt eða rétt að semja um sambærilega þætti þótt aðeins sé um að ræða einstakan skóla þar sem nemendum og foreldrum er tryggt fullt val um nám. Rétt er einnig að taka fram að þau atriði sem talin eru upp í ákvæðinu eru fyrst og fremst þættir sem þegar leiðir af grunnskólalögum að sveitarfélög bera ábyrgð á. Upptalningin er því ekki síst til leiðbeiningar um það hvað telst nauðsynlegt að útfæra í þjónustusamningi til þess að grunnskólalögum sé fullnægt eða leiðir af eðli máls að ber að tryggja svo réttur barna til menntunar sé tryggður og skyldum löggjafans til að mæla í lögum fyrir um þann rétt sé fullnægt.

Í 1. mgr. 2. gr. þeirrar tillögu, sem hér er lögð fram, er gert ráð fyrir að í þjónustusamningi milli sveitarfélags og rekstraraðila, sem tekur að sér rekstur skóla sem sveitarfélag starfrækir, hluta hans eða alla skóla í sveitarfélagi, skuli vera tryggt að ákvæði grunnskólalaganna séu uppfyllt, s.s. um framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda, sbr. 3. mgr. 5. gr., skólahúsnæði, sbr. 20. gr., skólaakstri, sbr. 22. gr., ytra mati, sbr. 37. gr. skólaþjónustu, sbr. 40. gr., skólaheilsugæslu, sbr. 41. gr. og sérúrræðum, sbr. 42. gr.

Fyrsti þátturinn, þ.e. framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda, er lykilþáttur í grunnskólalögum. Sveitarfélögin bera ábyrgð á þessu atriði samkvæmt lögum og því til mikilvægrar leiðbeiningar að taka fram að þetta atriði skal vera útfært í samningi. Í þessu felst ekki að rekstraraðili grunnskóla geti ekki séð um tiltekna framkvæmd þessara þátta, sé um það samið með fullnægjandi hætti.

Þáttur númer tvö, þ.e. ábyrgð á skólahúsnæði sbr. 20. gr., felur í sér tilvísun til ákvörðunarvalds um byggingu og gerð skólahúsnæðis og ábyrgð á að fullnægt sé í því efni kröfum um slíkt húsnæði og

tengdra mannvirkja, s.s. um aðbúnað á skólalóð, og um undirbúning ákvarðana. Eftir atvikum kann hins vegar að vera að samningur við einkaaðila um rekstur grunnskóla feli í sér frávík frá hefðbundnum yfirráðum sveitarfélags yfir húsnæði grunnskóla, sbr. 2. mgr. 21. gr. laganna. Ákvæði þessu tengist enn fremur staflíður c í frumvarpsákvæðinu, sem nánar er fjallað um hér að aftan.

Þriðji þátturinn í ákvæðinu felur í sér fyrirmæli um að tryggja skuli að sveitarfélag beri ábyrgð á skólaakstri. Líkt og hér að framan þá leiðir þetta ákvæði ekki til þess að óheimilt sé að útvista skólaakstri. Er það ekki óalgengt að skólaakstur sé boðinn út til verktaka, sem sinna akstrinum á grundvelli verksamnings. Hér er hins vegar áréttað að sveitarfélagið ber ábyrgð á því að skipuleggja skólaaksturinn með þarfir grunnskólabarna í huga, sbr. 22. gr. laganna. Möguleikar sveitarfélags til þess að taka ákvarðanir um útfærslu skólaaksturs þurfa því að vera fyrir hendi, þrátt fyrir útvistun verkefnis, s.s. ef aðstæður í sveitarfélagi breytast, barn flytur eða vegna sambærilegra atriða.

Fjórti þátturinn sem nefndur er í staflíðnum lýtur að ábyrgð sveitarfélagsins á ytra mati, sbr. 37. gr. grunnskólalaga. Í því ákvæði er tekið fram að sveitarfélög skuli sinna mati og eftirliti með gæðum skólafarfa, sbr. 5. og 6. gr. laganna, og skyldu til að láta ráðuneytinu í té upplýsingar um framkvæmd skólafarfa o.fl. Í þessu felst að skyldur sveitarfélagsins að þessu leyti verða óbreyttar, hvað sem líður útivistun á grunnskólafarfa til einkaaðila. Mikilvægt er því að í samningi við rekstraraðila sé tryggt að slíkt mat geti farið fram, um upplýsingaskil í því efni o.fl. sem þörf er á að tryggja til réttar framkvæmdar á ákvæðinu.

Fimmti þátturinn í ákvæðinu lýtur að skólaþjónustu, sbr. 40. gr. Hugtakið skólaþjónusta tekur mið af þeirri breytingu sem fyrirhugað er að gerð sé á grunnskólalögum með 1. gr. þessa frumvarps. Í ákvæðinu felst ekki að rekstraraðili skóla geti ekki eftir sem áður tekið að sér framkvæmd þessarar þjónustu eða haldið utan um greiningar eða skipulag þjónustunnar. Ákvæðið er hins vegar mikilvægt til áréttingar á því að ábyrgð á að þessu sé að fullu sinnt er að endingu hjá sveitarstjórn, jafnvel þótt skólafarfafein fari fram hjá einkaaðila á grundvelli samnings við sveitarfélagið. Sama á við um sjötta og sjöunda þátt ákvæðisins, þ.e. skólaheilsugæsluna og sérúrræði. Hér er um mikilvæga hagsmuni að ræða og efnislega verður því að tryggja börnum sömu réttindi til þessarar þjónustu og ef sveitarfélagið sinnti henni sjálft. Ein leið til þess er að útvista ekki þessum þáttum þjónustunnar. Önnur leið er að tryggja í samningi að skipulag þessara þátta og útfærsla sé á hverjum tíma háð fullu eftirliti sveitarfélagsins og virk stjórnþæki sveitarfélagsins til að ákvarða rétt einstakra nemenda til tiltekinnar þjónustu eða úrræða, og með því að tryggja í samningi að upplýsingaskylda rekstraraðila gagnvart sveitarfélaginu, sem ábyrgðina ber, sé skýr.

2. mgr. 2. gr. mælir fyrir um atriði sem kveða skal á um í þjónustusamningi milli sveitarfélags og einkaaðila. Í fyrsta lagi er lagt til, sbr. a-liður, að tryggja skuli að skólanefnd sveitarstjórnar hafi sambærilegt hlutverk gagnvart einkareknum skólum og gagnvart skólum sveitarfélagsins sjálfs skv. 6. gr. grunnskólalaga. Í því felst m.a. að það fyrirkomulag sem grunnskólalög mæla fyrir um varðandi yfirsýn sveitarfélagsins yfir grunnskólafarfa haldi sér. Er þetta mikilvægt, enda má gera ráð fyrir að í gegnum störf skólanefndar geti m.a. komið upp á yfirborðið sjónarmið um framkvæmd skólafarfa sem nauðsynlegt kann að vera að taka á t.d. við nánari útfærslu samninga á milli rekstraraðila og sveitarfélagsins. Einnig gegna skólanefndirnar mikilvægu hlutverki varðandi réttarstöðu nemenda, sbr. m.a. a- og d-lið 2. mgr. 6. gr. laganna. Rétt er að taka fram að hugtakið „sambærilegt“ er notað í ákvæðinu til að áréttað samband rekstraraðila skólans og sveitarfélagsins er ekki eins og hefðbundið er. Með því er átt við að ekki er sama lagalega samband á milli einkarekins skóla annars vegar og skólanefndar eða annarra í stjórnslu sveitarfélags s.s. framkvæmdastjóra hins vegar og ef skólinn er rekinn á vegum sveitarfélagsins sjálfs. Í fyrra tilvikinu er um að ræða samningssamband en í hinu síðara er um að ræða bein stjórnunarleg tengsl innan sömu skipulagsheildar, þ.e. sveitarfélagsins sjálfs. Með glöggri útfærslu í samningi er þó engu að síður hægt að tryggja að skólanefndin hafi sambærilegt hlutverk, hvað varðar aðhald, yfirsýn og eftirlit gagnvart einkarekna skólum og skóla sveitarfélagsins sjálfs, þótt eiginleg stjórnunarúrræði verði eftir atvikum takmarkaðri eða taki mið af grunnreglum samningaréttarins að einhverju marki. Ber hér vitaskuld að hafa í huga tengsl við staflíð a, í ákvæðinu, en sum af þeim atriðum sem þar er um rætt tengjast verulega hlutverki skólanefndarinnar.

Í öðru lagi er lagt til, sbr. b-liður, að þegar skilyrði þessa ákvæðis eru fyrir hendi þá skuli tryggja nemendum aðgang að ókeypis kennslu. Grunnskólalögin taka ekki með skýrum hætti af skarið um möguleika einkaskóla til að taka skólagjöld. Hefur sá möguleiki ekki verið talinn útilokaður, en grunnskólalög leiða þó án vafa til þess að slík gjaldtaka er ekki heimil ef nám í sjálfstætt starfandi

skóli er í reynd ekki valkvætt heldur skyldubundið, sbr. 1. mgr. 31. gr. grunnskólalaga. Ákvæði þetta hefur þann tilgang að taka af tvímæli um að við þeirri meginreglu má ekki hagga þrátt fyrir að um útvistun skólafélags sé að ræða. Í þessum staflíð er ennfremur tekið fram að gjaldtaka af nemendum eða forráðamönnum að öðru leyti skuli lúta sömu reglum og ef skólinn væri rekinn af sveitarfélaginu sjálfu. Af því leiðir t.d. að gjaldtaka fyrir skólamáltíðir skal vera innan þess ramma sem leiðir af heimild til töku þjónustugjalda fyrir opinbera þjónustu, eins og 23. gr. grunnskólalaga byggist á.

Í þriðja lagi er lagt til í c-lið að sérstaklega sé kveðið á um skyldu til að tryggja að sveitarfélag hafi heimild til að yfirtaka starfsemi rekstraraðila ef honum verður ókleift að efna skyldur sínar skv. þjónustusamningi eða ef eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólafélags leiðir í ljós verulega annmarka á skólafélags. Í slíkum tilvikum er sveitarfélagi unnt að ganga inn í samning rekstraraðila, s.s. við starfsfólk, um húsnæði og tækjabúnað. Ákvæði þetta tekur mið af 67. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en gengur þó lengra, enda er hér einnig fjallað um heimild til að ganga inn í samninga við starfsfólk. Í ljósi fyrirhæfðar 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár og þess hvernig rétturinn til menntunar er útfærður í grunnskólalögum verður þó að telja að þetta skilyrði sé nauðsynlegt.

Um 3. gr.

Í þessu ákvæði frumvarpsins er lögð til breyting á 1. mgr. 45. gr. laga um grunnskóla. Með breytingunni er lagfærð tilvísun laganna til sveitarstjórnarlaga. Þegar grunnskólalög nr. 91/2008 voru sett voru í gildi sveitarstjórnarlög nr. 45/1998. Nú hafa verið sett ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Í breytingunni felst uppfærsla á tilvísunum til sveitarstjórnarlaga en ekki breytingar á heimildum sveitarfélaganna til samvinnu um grunnskólalög.

Um 4. gr.

Hér er lögð til sú breyting á 1. mgr. 47. gr. grunnskólalaga að allar ákvarðanir um rétt eða skyldu nemenda eða forráðamanna þeirra sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli grunnskólalaganna verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í núverandi mynd leiðir það ákvæði til þess að aðeins tilteknar stjórnvaldsákvarðanir um málefni nemenda grunnskóla er hægt að kæra til ráðuneytis menntamála. eru þær ákvarðanir tæmandi taldar í ákvæðinu. Af sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sbr. 109. og 111. gr. laganna, leiðir hins vegar að stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á vegum sveitarfélaga, en eru ekki kærnanlegar annað verða almennt kærðar til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Niðurstaðan af samspili kæruleiða samkvæmt lögum um grunnskóla og sveitarstjórnarlögum er sú að stundum ber borgaranum að beina stjórnsýslukærum vegna grunnskóla til ráðuneytis menntamála og í öðrum tilvikum til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Þetta skipulag er til þess fallið að valda vafa og óskýrleika um kæruleiðir til óhagræðis og skerts réttaröryggis fyrir borgarana og óhagræðis fyrir stjórnsýsluna. Í frumvarpinu er því lagt til að allar stjórnvaldsákvarðanir, sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli grunnskólalaganna, verði kærnanlegar til ráðuneytis menntamála. Í heildina breytir þetta ekki þeim fjölda ákvarðana sem hægt er að kæra. Þetta leiðir aðeins til þess að úrskurðarvald í tilefni af stjórnsýslukærum vegna einstakra mála færist að einhverju marki frá ráðuneyti sveitarstjórnarmála til ráðuneytis menntamála. Vonast er til að ávinningurinn feli í sér aukið réttaröryggi fyrir borgarana sem og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar.

Taka má fram að þetta er í samræmi við hið almenna skipulag um samspil kærheimilda í sérlögum og svo kærheimildarinnar í sveitarstjórnarlögum. Má hér til að mynda vísa til kærheimilda vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli skipulagslaga, mannvirkjalaga, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga o.s.frv. Í öllum þessum lagabálkum er almenna reglan að úrskurðarvald sérstaks úrskurðaraðila tekur til stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli viðkomandi laga en ekki aðeins til afmarkaðs hluta þeirra. Stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli þessara laga eru því ekki kærnanlegar til ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. 109. og 111. gr. sveitarstjórnarlaga.

Tekið skal fram, til skýringarauka, að hér er aðeins rætt um eftirlit í tilefni af stjórnsýslukæru vegna einstakra ákvarðana um málefni einstaklinga samkvæmt grunnskólalögum. Mennta- og menningarmálaráðherra hefur eftir atvikum einnig almennt eftirlit með skipulagi skólalags í sveitarfélögum, sbr. 4. gr. laganna. Það eftirlit nær einnig til samninga sveitarfélaga við einkaaðila um rekstur grunnskóla, sbr. 43. gr. grunnskólalaga. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki beinar valdheimildir

til þess að bregðast við annmörkum sem lúta að almennu skipulagi skólahalds. Eftir sem áður eru slík valdbeitingarúrræði á hendi innanríkisráðuneytisins, sem ráðuneytis sveitarstjórnarmála, sbr. m.a. 109., 112. og 116. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samspil hlutverka ráðuneytanna að þessu leyti birtist með þeim hætti að mennta- og menningarmálaráðuneyti getur, telji það tilefni til, látið í ljós óbindandi álit á stjórnarsýslu viðkomandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 112. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, sbr. einnig 4. gr. grunnskólalaga. Á grundvelli slíks álits bæri ráðuneyti sveitarstjórnarmála almennt að bregðast við og kanna hvort tilefni sé til beitingar úrræða samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Ekki er talið æskilegt að færa valdbeitingarúrræði vegna almenns skipulags og stjórnarsýslu sveitarfélaga til menntamálaráðuneytisins. Skýrara er að slík úrræði sem lúta heildstætt að stjórnarsýslu sveitarfélaganna séu fyrst og fremst hjá einu ráðuneyti, ráðuneyti sveitarstjórnarmála, þótt tilefni þess að úrræðunum sé beitt geti að þessu leyti óbeint verið hjá viðkomandi fagráðherra.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.